

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia. Valtion viranomaisten aukioloa koskeva sääntely uudistettaisiin. Voimassa oleva valtion virastojen aukiolosta annettu tasavallan presidentin asetus on vanhentunut valtion palvelujen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi ja jäänyt osittain soveltamatta. Asetus kumottaisiin, huomioitaisiin erilaiset palvelukanavat ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä poistettaisiin niitä esteitä, joita nykyisestä aukiolosääntelystä aiheutuu valtion palvelujen ja palveluverkkojen kehittämislle.

Virastojen aukiolon sääntelystä siirryttäisiin valtion viranomaisen aukiolon sääntelyyn osana palvelujen saatavuuden sääntelyä. Uuden sääntelyn tarkoituksena olisi turvata valtion palveluiden saatavuus ja mahdollistaa valtion viranomaisten aukioloaikojen joustava käyttö viraston johtamisen työkaluna.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain soveltamisalan muuttamista siten, että hyvinvointialueet voisivat olla yhteispalvelusopimuksen toimeksiantajia ja toimeksisaajia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.2 Valtion virastojen nykyiset aukiolo- ja muut palveluaikakäytännöt	13
2.3 Yhteispalvelun käytännöt.....	14
2.4 Nykytilan arviointi	15
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	25
6 Lausuntopalaute.....	26
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
8 Lakia alemman asteinen sääntely	39
9 Voimaantulo	40
10 Toimeenpano ja seuranta	40
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	40
LAKIEHDOTUKSET	45
Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta.....	45
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	47
LIITTEET	48
RINNAKKAISTEKSTIT	48
Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta.....	48
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	51
ASETUSLUONNOS	53
Valtioneuvoston asetus valtion viranomaisten vähimmäisaukioloajoista	53

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin piti ratkaisunsa Dnro1690/4/09 yhteydessä jo vuonna 2010 epätydyttävänä sitä, että valtion virastojen aukioloasta annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (332/1994, jäljempänä aukioloasetus) ei otettu huomioon pyrkimystä valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisten uusien palvelukanavien kehittymistä eikä viranomaisten toimintaympäristön muuttumista. Apulaisoikeusasiamies esitti valtiovarainministeriölle, että se arvioisi aukioloasetusta muun muassa perustuslakiuudistuksen ja viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kannalta sekä ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin. Aukiolosääntelyn uudistaminen käynnistettiin tuolloin, mutta asia ei aikanaan edennyt säädöstasoon ja sääntelyn sijoittamiseen liittyvistä haasteista johtuen.

Syksyllä 2020 valtion virastojen aukioloajat ja erityisesti käyntiasiointiajat nousivat esille yhtäältä koronapandemian aiheuttamien rajoitustoimenpiteiden ja toisaalta valtion laajan etätyömääräyksen vuoksi.

Aukiolosääntelyä koskeva keskustelu aktualisoitui syksyllä 2020 myös eduskunnassa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (HE 62/2021 vp). Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa (728/2021) palvelujen saatavuuden laaja käsite kattaa myös aukioloasiat riippumatta siitä, miten aukiolon käsitettä sovelletaan. Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tuli voimaan 1.1.2022. Lailla ei kuitenkaan kumottu aukioloasetusta.

Valtiovarainministeriö lähetti syksyllä 2020 kyselyn kaikille ministeriöille aukioloasetuksen kumoamisesta ja mahdollisesti korvaavasta lainsäädännöstä ja ohjauksesta. Kysely toimitettiin ministeriöille, joita pyydettiin vastaamaan myös oman hallinnonalansa osalta. Kyselyssä oli kaksi osiota, joista ensimmäinen koski ministeriöiden näkemyksiä aukiolosääntelyn kehittämissuunnasta ja toinen virastojen nykykäytäntöjä. Kyselyyn vastasivat valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä oikeusministeriö.

Valtiovarainministeriö selvitti syksyllä 2021 hallinnossa asioivien toiveita eri asioinnin keinojen käyttämisestä.

Säädösehdotus esiteltiin ja käsiteltiin syksyllä 2021 valtion pääsopijaosapuolten välisessä sopimus- ja neuvottelutoiminnan koordinaatioryhmässä, jossa ovat olivat läsnä valtion pääsopijajärjestöjen edustajat (Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ja Ammattiliitto Pro).

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 22.12.2021 – 31.1.2022.

Esityksen jatkovalmistelun aikana laki- ja asetusehdotuksista käytiin virkamiestason keskusteluja oikeusministeriön kanssa.

Valtiovarainministeriö järjesti 28.3.2022 kuulemistilaisuuden lakiehdotuksen ja asetusehdotuksen lausuntojen perusteella muutetuista luonnoksista virastoille ja virastojen tulosohjaajille ministeriöissä. Kutsu tilaisuuteen lähetettiin valtion palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen yhteys-

henkilöille sekä eräille esitystä koskevaan lausuntokierrokseen osallistuneille tahoille. Henkilökohtaisesti ja organisaatiokohtaisesti lähetettyihin kutsuihin lisättiin merkintä, jonka mukaan kutsua oli lupa jatkolähetää.

Kuulemiseen osallistuneet edustivat aluehallintovirastoja, Digi- ja väestötietovirastoa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, Maahanmuuttovirastoa, Maanmittauslaitosta, Poliisihallitusta, Ulosottolaitosta, Rikosseuraamuslaitosta, Valtoria, Verohallintoa, Traficomia, Verohallintoa, Väylävirastoa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa oikeusministeriötä, sisäministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, maa- ja metsätalousministeriötä, puolustusministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sosiaali- ja terveysministeriötä, näkövammaisten kirjasto Celiaa, opetus- ja kulttuuriministeriötä, Ulosottolaitosta, oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä, Rikosseuraamuslaitos, Elinkeinoelämän Keskusliittoa sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus). Hallintolaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten palvelu on käytännössä järjestettävä, eikä hallintolain säännöksissä viitata virastojen aukioloaikaan tai aukioloasetukseen. Sääntely kuitenkin velvoittaa kaikkia, myös muita kuin valtionhallinnon viranomaisia järjestämään toimintaansa asiakkaiden tarpeita palvelevalla tavalla. Hallintolain perusteluissa asiakasnäkökulman huomioimisella palveluperiaatteen osalta tarkoitetaan myös yhteiskunnallisten erityisryhmien kuten vanhusten, sairaiden ja vammaisten tarpeita. Lisäksi palveluperiaatteen noudattamiseksi on kiinnitettävä huomiota kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla ihmisten tasa-arvon turvaavalla tavalla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät kuten julkinen terveydenhuolto ja turvallisuus hoidetaan myös poikkeusoloissa. Palveluperiaatteen asiakasnäkökulma ei kuitenkaan tarkoita pelkästään haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden huomioimista. Hallintolain perusteluissa viitataan myös hallinnossa asioivan valinnanvapautteen, asiakkaan itsemääräämisoikeuteen ja asiakkailta saatuaan palautteeseen. Perustelujen mukaan palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. (HE 72/2002 vp, s. 57)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Apulaisoikeusasiamies pitää ajanvarauksella tapahtuvan asioinnin edistämistä yhteensopivana hallintolain palveluperiaatteen kanssa, mutta ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollisuus on apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös järjestettävä. Järjestettäessä on huomioitava ne asiakasryhmät, jotka käyntiasiointia tarvitsevat, jotta käyntiasiointia tarvitseviin ryhmiin kuuluvat asiakkaat olisivat yhdenvertaisessa asemassa muiden asiakkaiden kanssa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellyttää apulaisoikeusasiamiehen mukaan sitä, että vanhaa, palvelupisteessä jo nottamiseen perustuvaa asioimista ei täysin hylätä. (Dnro 2047/4/12)

Palveluperiaatteen on katsottu myös oikeuskäytännössä edellyttävän esimerkiksi sitä, että poliisin lupapalvelupisteessä on voitava asioida ja panna asia vireille ilman ajanvarausta. Hakemuksen hallintolain 20 §:n mukaisena vireille tulon ajankohtana oli pidetty päivää, jolloin asiakas oli käyntiasioinut poliisilaitoksella ja saanut neuvoa internetasiointiin hakemuksen jättämisaajan varaamiseksi. Hallinto-oikeus ei pitänyt ajanvarauksella tapahtuvaan käyntiasiointiin siirtymistä poliisissa hyväksyttävän syynä sille, ettei asiakas saanut asiaansa vireille. Hallinto-oikeuden ratkaisussa otettiin huomioon sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoitus lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta, hallintolain palveluperiaate ja poliisilaitoksen neuvonnan puutteet. (Pohjois-Suomen HAO 30.10.2014 14/5403/1)

Aukioloasetus

Aukioloasetuksen 1 §:n mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00–16.15. Virastot ovat suljettuina lauantaisin, vapunpäivänä, juhannusaattona ja jouluaattona, jollei viraston toiminta muuta vaadi. Asetuksen 5 §:ssä rajataan soveltamisalan ulkopuolelle puolustusvoimat, rajavartiolaitos, valtionarkisto, maakunta-arkistot, ulkomaanedustustot, yliopistot, korkeakoulut ja muut valtion oppilaitokset sekä tullilaitoksen paikallishallinto.

Aukioloasetuksessa ei määritellä sitä, mitä aukiololla tarkoitetaan eikä säädetä siitä, mikä taho päättää viraston aukiolosta. Aukioloasetus on annettu aikana, jolloin valtion virastoilla, muulla julkishallinnolla tai yksityisilläkään toimijoilla ei ollut sähköisiä ja digitaalisia palveluja.

Aukioloasetuksen 2 §:n mukaan, jos asiakaspalvelutehtävät tai muut erityiset syyt edellyttävät poikkeamista 1 §:ssä säädetystä aukioloajasta, virasto tai osa virastoa voidaan avata viimeistään kello 9.00 ja sulkea viimeistään kello 20.00. Lain 3 §:n mukaan, jolleivät viraston tehtävät edellyttä viraston aukioloa kaikkina arkipäivinä, virasto tai osa siitä voidaan tilapäisesti pitää suljettuna myös arkin kokonaan tai osan aikaa. Päätös on perusteluineen ennen sen voimaantuloa lähetettävä tiedoksi asianomaiselle ministeriölle. Ministeriö voi tarvittaessa asettaa ehtoja aukiolon rajoitukselle tai kieltää rajoituksen käyttöönoton.

Aukioloasetuksen 3 §:n sanamuodosta voidaan päätellä, että virasto päättää lähtökohtaisesti itse 1 §:ssä tarkoitetusta virastoajan tilapäisestä supistamisesta ja viraston tilapäisestä sulkemisesta, mutta ministeriö voi puuttua palvelun supistamisesta tai sulkemisesta koskevaan päätökseen. Laki ei tunne viraston erilaisia toimipaikkoja tai toimipisteitä, vaan 1 §:n mukainen aukioloaika 8:00 – 16:15 koskee koko virastoa.

Aukioloasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan viraston aukiolosta riippumatta töiden järjestelystä ja henkilöstön työajan sijoittelusta päättää asianomainen virasto. Viraston on huolehdittava siitä, että 3 §:ssä tarkoitettu poikkeuksellinen aukiolo voidaan toteuttaa vaarantamatta viraston asiakaspalvelu- ja viranomaistehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan viraston tai sen osan aukiolo on aina järjestettävä siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymisille säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa 1 §:ssä tarkoitettuna aukioloaikana.

Aukioloasetuksen 6 §:n mukaan tarkemmat määräykset tämän asetuksen soveltamisesta antaa tarvittaessa valtiovarainministeriö ja, siltä osin kuin on kysymys jotakin hallinnon alaa koskevista erityismääräyksistä, asianomainen ministeriö. Aukioloasetuksen 6 §:stä ilmenee, että aukioloasetus on tarkoitettu yleissäädökseksi, josta voidaan poiketa.

Aukioloasetuksen 7 §:n mukaan asetuksella kumotaan työajasta valtion virastoissa ja laitoksissa 20 päivänä kesäkuuta 1960 annettu asetus (294/60) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Asetuksen pääsäännön mukaan virastojen tai niiden osien, myös paikallisten toimipisteiden, tulee olla arkisin avoinna kello 8–16.15. Vain mikäli aukioloaikaa halutaan asiakaspalvelutehtävien tai muiden erityisten syiden perusteella pidentää, virasto voidaan avata kello 9.00 ja sulkea viimeistään kello 20.00. Virasto voidaan vain tilapäisesti pitää arkisin suljettuna tai lyhentää aukioloaikaa. (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 20.12.2010 Dnro1690/4/09)

Aukioloasetuksen liittymät muuhun lainsäädäntöön

Aukioloasetuksella on nykyisessä soveltamiskäytännössä liittymiä muuhun lainsäädäntöön. Liittymät ilmenevät pääsääntöisesti niin, että muussa lainsäädännössä viitataan asetukseen. Keskeisimpiä liittymiä ovat seuraavat.

Valtion virka- ja työehtosopimus

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden työajoista sovitaan valtion virka- ja työehtosopimuksin. Nykyinen virka- ja työehtosopimus on voimassa 1.3.2022 – 29.2.2024.

Aukioloasetuksen mukainen viraston aukioloaika ei tarkoita täysin samaa kuin virastojen virkamiesten ja työntekijöiden työaika. Virka- ja työehtosopimuksen säännöllisen työajan soveltamisohjeen mukaan säännöllinen työaika on työaikamääräyksissä yleensä määriteltä työajan pituuden eikä sen sijoittumisajankohdan mukaisesti. Siten työskentely viraston aukioloajan ulkopuolella voi olla säännöllistä työaikaa riippuen siitä, miten säännöllisen työajan sijoittumisesta on virastossa määrätty. Lisäksi sopimusten soveltamisohjeissa ohjeistetaan viikkotyöajan ja jaksoyön soveltamisesta.

Asian vireilletulo

Hallintolain 17 §:n mukaan asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan lähettäjälle on pyynnöstä annettava todistus asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä.

Todistuksen antamista koskeva viranomaisen velvollisuus edellyttää, että asiakirjan vastaanottamiseen viranomaisessa liittyy palvelua, eikä asiakirjan vastaanottamista voida järjestää tarjoomalla hallinnossa asioivien käyttöön pelkkää postilaatikkoo. Asiakirjaa ei myöskään voida toimittaa mihin tahansa viranomaisen käytössä olevaan toimitilaan, vaan asian vireillepanon tulee tapahtua viranomaisen ilmoittamassa asiointiosoitteessa.

Pykälän perustelujen mukaan asiakirja on toimitettava asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen. Näin lähettäjälle asetettaisiin ensisijainen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsitteleminen kuuluu. Samoin lähettäjän tulisi huolehtia siitä, että asiakirjan sisältävään postilähetykseen merkityt viranomaisen osoitetiedot ovat oikeita ja paikankansapitäviä. Hallinnon asiakasta ei kuitenkaan voida asettaa vastuuseen siitä, että hänelle ilmoitettu yhteystieto on vanhentunut tai virheellinen. Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään julkisuuslain 20 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tähän velvollisuuteen sisältyy vaatimus ilmoittaa asiointiin tarkoitetuista yhteystiedoista ja asiointiosoitteesta. (HE 72/2002 vp, s. 69)

Hallintolain 18 §:ssä säädetään asiakirjan saapumispäivästä. Pykälän mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse

lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyhteyteen. Pykälän perustelujen mukaan yleinen lähtökohta on, että määräajassa toimitettava asiakirja on annettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että valtion viraston aukiolosta annetun asetuksen (332/1994) 1 §:n mukaan valtion virastot ovat avoinna arkipäivinä kello 8.00-16.15 ja että asetus sisältää myös säännöksiä mahdollisuudesta poiketa säännönmukaisesta aukioloajasta. Perusteluissa viitataan asetuksen 4 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan viraston tai sen osan aukiolo on kuitenkin aina järjestettävä siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa edellä tarkoitettuna viraston säännönmukaisena aukioloaikana. Kunnallisten viranomaisten aukioloajoista ei ole yleisiä säännöksiä. (HE 72/2002 vp, s. 70)

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Suullinen vireillepano on hallintolain 19 §:n mukaisesti mahdollista viranomaisen suostumuksella. Hallintolain 20 §:n säännös määrittää kirjallisen ja suullisen vireilletulon välistä eroa. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan yleensä asian ratkaisemiseen toimivaltaista viranomaista. Joissain tapauksissa hakemus tai muu käsittelyyn liittyvä asiakirja on kuitenkin saatettu säätää toimitettavaksi jollekin muulle kuin asian ratkaisevalle viranomaiselle. (HE 72/2002 vp, s. 71)

Asiakirjan siirtämisestä säädetään hallintolain 21 §:ssä Sen 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Pykälän 3 momentin mukaan siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaikaa katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.

Säädettyjen määräaikojen noudattaminen

Määräaika voi olla säädetty tai se voi olla viranomaisen itse asettama. Hallintoasioissa noudatettavista määräajoista säädetään hallintolaissa, laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) ja erityislainsäädännössä. Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Vireillepanoa koskevat määräajat ovat hallintoasioissa verraten harvinaisia. Asia voidaan pääsäännön mukaan panna vireille milloin tahansa. Erilaisten ilmoitusten ja esimerkiksi viran täyttämistä koskevien hakemusten tekemiselle on kuitenkin saatettu asettaa määräaika. Määräaika-vaatimukset liittyvät yleensä viranhakuun ja erilaisten tukien hakemiseen. Määräaikoja liittyy erityisesti Euroopan unionin tukiin. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat yleensä ehdottomia ja sitovia. Viranomaisten on valvottava niiden noudattamista eikä määräajan jälkeen saapunutta hakemusta voida käsitellä. (HE 72/2002 vp, s.69) Hallintolain 49 b §:n mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 3 momentin mukaan haettaessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei muussa laissa toisin säädetä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja 3

momentin mukaan valituksen tekemisestä säädetään lisäksi sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja määräaikojen laskemisesta säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930).

Säädettyjen määräaikojen laskemisesta säädetään laissa säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930). Lain 6.1 §:n mukaan tyytymättömyyden ilmoittaminen, muutoksenhakemuksen jät-täminen, vastauksen antaminen siihen, viranhakemus sekä muu määräajassa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa taikka virallisessa toimituksessa suoritettava toimi on tehtävä vii-meistään määräajan viimeisenä päivänä, virastossa suoritettava toimi ennen viraston aukiolo-ajan päättymistä ja tuomioistuimen istunnossa tai muussa toimituksessa suoritettava toimi en-nen istunnon tai toimituksen päättymistä.

Hallintoviranomaisessa ja lainkäyttöviranomaisessa lakisääteiset määräajat lasketaan yhdenmu-kaisella tavalla säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain mukaisesti sekä tekniikka- ja teknologiariippumattomasti siten, että paperimuotoisen ja sähköisen asiakirjan on oltava perillä hallinto- ja tuomioistuinviranomaisessa määräajan viimeisenä päivänä viimeistään klo 16.15.

Vireillepanoa koskeva määräaika on luonteeltaan sitova ja ehdoton. Jos asiakirja saapuu toimi-valtaiseen viranomaiseen tällaisen preklusiivisen määräajan jälkeen eli myöhässä, viranomaisen on jätettävä asia tutkimatta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on myös selvitettävä määräajan noudattaminen viran puolesta ennen kuin se ryhtyy käsittelemään asiaa. Myöhästyminen asian vireillepanossa on joissain tapauksissa kuitenkin korjattavissa, sillä vireillepanolle asetettu mää-räaika voi erityisestä syystä olla palautettavissa muun muassa oikaisuvaatimuksen tekemistä tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymistä koskevassa asiassa (HOL 114 §). Erityissäännös saattaa lisäksi oikeuttaa viranomaisen käsittelemään myös myöhässä tulleen hakemuksen. (Olli Mäen-pää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on noudatettu kontrolliperiaatetta, jonka mukaan riskin määräajan menettämisestä kantaa asiakirjan jättäjä, joka pystyy myös paremmin vaikut-tamaan vahingonvaaran. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei yritysverotoimistossa 30.12.2010 saapuneeksi leimattua oikaisuvaatimusta voitu enää selvittää ja näyttää määräajassa saa-puneeksi tapauksessa, jossa oikaisuvaatimuksen vireilletulo oli kirjattu Verohallinnon tietojär-jestelmään määräpäivän jälkeen 5.1.2011. (KHO 2016:158) Samoin Korkein hallinto-oikeus on katsonut määräajan menetetyksi suunnittelukilpailuun osallistumisen osalta, vaikka osallistu-mishakemus oli saapunut määräaikaan mennessä vastaanottajan ilmoittamaan postilokeroon, mutta postilokeronumerolla varustetut lähetykset oli toimitettu vastaanottojana olevan kaupun-gin ja Itella Oyj:n välisen sopimuksen mukaisesti vasta myöhemmin vastaanottajan kirjaamoon. Osallistumishakemus oli pyydetty toimittamaan määräaikaan mennessä kirjaamoon. (KHO 2010:67) Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on myös katsottu, ettei oikaisuvaatimuk-sen toimittamista yhteispalveluun sen määräpäivänä voitu pitää yhteispalvelun toimeksisaajana olevan kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnalle toimitettuna, kun oikaisuvaatimus saapui lautakunnalle kaksi päivää määräajan jälkeen ja kun kaupunki ei ollut ohjeistanut, että oikai-suvaatimus voitaisiin samaan määräaikaan mennessä toimittaa kaupungin kirjaamoon tai yh-teispalveluun. Kaupungin kirjaamo ei ollut toimeksiantajana yhteispalvelupisteessä. Oikai-suvaatimus katsottiin toimitetuksi silloin, kun se oli saapunut yhteispalvelupisteestä kaupungin kirjaamoon ja oikaisuvaatimuksen määräaika siten menetetyksi. (KHO 2014:78)

Säädetyt määräajan laskeminen EU-oikeudellisen säädöksen mukaan

Jos määräaika on määritelty EU-oikeudellisessa säädöksessä, siihen sovelletaan neuvoston ase-tusta määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä (1182/71/ETY). Asetuksen 3 artiklan mukaan päivinä, kuukausina tai vuosina ilmaistua määräaikaa laskettaessa

siihen ei yleensä lueta sitä päivää, jonka aikana tapahtuma tai toimi suoritetaan. Määräaikoihin luetaan yleensä kuuluviksi myös yleiset vapaapäivät, lauantait ja sunnuntait. Päivinä ilmaistu määräaika alkaa kulua määräajan ensimmäisen päivän ensimmäisen tunnin alussa ja päättyy sen viimeisen päivän viimeisen tunnin kuluttua umpeen. Näin ollen viraston virka-ajan päättymisellä ei ole merkitystä asetuksen tarkoittamia määräaikoja sovellettaessa. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

Viranomaisen antaman määräajan vaikutus ja laskeminen

Kun asia on tullut vireille, myös sen selvittämiseen voi liittyä määräaikoja. Esimerkiksi asian käsittelyyn liittyvän selvityksen esittämistä koskevassa selvityspyynnössään viranomaisen on hallintolain 33 §:n mukaan asetettava riittävä määräaika. Samoin asianosaisen kuulemiselle hallintolain 36 §:n mukaan varattava määräaika. Asian selvittämiseen liittyvät määräajat ovat yleensä joustavia ja ohjeluonteisia. Esimerkiksi asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten asetettua määräaika voidaan yleensä asianosaisen pyynnöstä pidentää. Tällaisen määräajan jälkeenkin voidaan esittää selvitystä ja täydentää asiakirjaa. Viranomaisella on velvollisuus ottaa tällainen selvitys tai täydennys huomioon niin kauan kuin asian selvittäminen on käynnissä. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, osio III.5)

Määräajan laskeminen lakisääteisten määräaikojen osalta ja asian käsittelyn aikana viranomaisen itse asettaessa määräajan tapahtuu eri tavalla riippuen siitä, toimitetaanko asiakirja viranomaiselle sähköisesti vai paperimuotoisena. Paperimuotoiseen asiakirjaan sovelletaan hallinto-
viranomaisessa hallintolakia ja hallintolainkäyttöviranomaisessa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Mainituissa laeissa viitataan säädettyjen määräaikojen laskemisesta annettuun lakiin, josta seuraa, että asiakirjan on saavuttava viranomaiseen määräajan viimeisenä päivänä viimeistään klo 16.15.

Viranomaisen pyytämään asiakirjaan, joka annetaan viranomaiselle sähköisesti, sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annettua lakia (13/2003). Lain 11 §:ssä säädetään viranomaisen pyytämän asiakirjan saapumisesta määräajassa. Pykälän mukaan viranomaisen asian käsittelyssä pyytämän lausunnon, selityksen, vastineen tai muun vastaavan asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitetulla tavalla. Tätä sovelletaan myös asiakirjaan, jonka antamiseen viranomainen on varannut tilaisuuden. Pykälän 2 momentin mukaan määräajoista ja niiden noudattamisen vaikutuksista säädetään muutoin erikseen.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Lailla on pantu täytäntöön julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102, jäljempänä saavutettavuusdirektiivi.

Lain soveltamisala on laaja. Sitä sovelletaan valtion viranomaisen digitaalisten palvelujen lisäksi muidenkin viranomaisten digitaalisiin palveluihin ja hyvin laajasti muun muassa yrityksen, säätiön, yhdistyksen ja muun yhteisön digitaalisiin palveluihin, joiden kehittämisen tai käytön rahoittamiseen osallistuu tässä laissa tarkoitettu viranomainen vähintään puolella kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista.

Digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Saavutettavuudella tarkoitetaan laissa periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa.

Lain 4 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisten varautumisvelvollisuutta digitaalisissa palveluissa ja muissa sähköisissä tiedonsiirtomenetelmissä oleviin ennalta suunniteltuihin käyttökatkoihin. (HE 60/2018 vp, s. 65)

Viranomaisen velvollisuudesta tarjota sähköisten ja digitaalisten palvelujensa käytön tukea ei säädetä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa eikä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa, mutta julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa säädetään mahdollisuudesta sopia toimeksiantajan verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonnan ja tuen hoitamisesta yhteispalvelupisteessä. Lisäksi hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus koskee myös sähköistä asiointia. Hallintolaki on teknologia- ja tekniikkariippumaton laki ja koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta siitä, onko kyseessä sähköinen, paperinen vai henkilökohtainen asiointi. Valtion viranomaiset tarjoavat sähköisten ja digitaalisten palvelujensa käytön teknistä tukea samoissa palvelukanavissa ja samoin palveluajoin kuin ne tarjoavat asiointineuvontaa.

Käytännössä valtion sähköisten ja digitaalisten palvelujen käytön tuen tarpeeseen vastaavat myös julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitetut asiointipisteet, jotka toimivat sopimus pohjalta pääosin siten, että toimeksisaajaviranomaisena on kunta.

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007, yhteispalvelulaki) 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Viranomainen ei voi hoitaa yhteispalveluna tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa, jollei toisin säädetä.

Yhteispalvelu perustuu toimeksiantaja- ja toimeksisaajaviranomaisen väliseen sopimukseen, jonka perusteella ja yhteispalvelulain nojalla toimeksisaaja voi hoitaa seuraavia lain 6 §:ssä säädettyjä tehtäviä omakustannusperiaatteen mukaista korvausta vastaan:

- 1) asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen;
- 2) toimeksiantajan verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonta ja tuki;
- 3) teknisen käyttöyhteyden avulla järjestettävää toimeksiantajan antamaa asiakaspalvelua koskevien ajanvarausten vastaanottaminen sekä käyttöyhteyden luominen toimeksiantajaan ja palvelun käytön neuvonta ja tuki;

- 4) toimeksiantajalle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen ja välittäminen toimeksiantajalle sekä poliisille toimitettavien löytötavaroiden vastaanottaminen;
- 5) toimeksiantajan toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen sekä hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirjojen tiedoksianto;
- 6) toimeksiantajan suoritteista perittävien maksujen vastaanottaminen sekä niiden ja maksutietojen välittäminen viivytystä toimeksiantajalle;
- 7) edellä mainittuihin palvelutehtäviin liittyvät asiakaspalvelun tukitoiminnot sekä välittömästi näihin palvelutehtäviin liittyvä tekninen ohjaus, tiedon välittäminen ja tiedottaminen;
- 8) toimeksiantajan tuotteiden myynti ja niistä kertyneiden maksujen sekä maksutietojen välittäminen viivytystä toimeksiantajalle;
- 9) muut kuin 1–8 kohdassa tarkoitettut laissa säädetyt tehtävät.

Edellä tarkoitettut asiakaspalvelutehtävät 1 – 9 hoidetaan yhteispalvelussa toimeksisaajan järjestämänä henkilökohtaisena palveluna käyntiasioinnin yhteydessä taikka puhelimen tai muun tieto- ja viestintätekniikan käyttöyhteyden avulla. Palvelujen tarjoamisessa voidaan käyttää myös kotikäyntejä sekä muita menettelyjä ja keinoja, jotka eivät edellytä kiinteää toimitilaa.

Asiointipisteestä voidaan järjestää teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun.

Yhteispalvelulain 7 §:ssä säädetään asiakirjan vastaanottamisesta ja tiedoksi antamisesta sekä löytötavarasta. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirja, joka on toimitettu määräajassa toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla. Siten yhteispalvelulain mukainen toimeksisaaja voi vastaanottaa ja antaa tiedoksi asiakirjoja samoin oikeusvaikutuksin kuin asiassa toimivaltainen viranomainen. Myös löytötavara, joka on toimitettu löytötavaroita vastaanottavaan asiointipisteeseen, katsotaan toimitetuksi poliisille siten, kuin löytötavaralaissa (778/1988) säädetään.

Yhteispalvelulain 8 §:ssä säädetään yhteispalvelusopimuksesta ja sen sisällöstä. Pykälän mukaan yhteispalvelun järjestämisestä on tehtävä kahden tai useamman viranomaisen keskeinen kirjallinen, toistaiseksi tai määräajan voimassa oleva toimeksiantosopimus. Pykälän 5 kohdan mukaan toimeksiantosopimuksessa on sovittava asiointipisteen toimitiloista, työvälineistä ja laitteista sekä aukioloajoista ja sijaintipaikasta. Siten on katsottu, ettei aukioloasetus koske valtion palveluja, jotka hoidetaan yhteispalvelussa sopimusperusteisesti.

Yhteispalvelulaki ei ole pakottavaa lainsäädäntöä, mutta sen tarkoitus on samansuuntainen valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain kanssa sekä aukiolosääntelyn uudistamisen tavoitteiden kanssa.

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 5 §:n mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävänä on hoitaa yhteispalvelulaissa tarkoitettu yhteispalvelusopimuksia koskevan rekisterin ylläpito sekä yhteispalvelun ja siihen osallistuvien valtion viranomaisten yhteistyön valtakunnalliset kehittämis tehtävät. Ase-

tuksen 2 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue on Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Sen toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta, ja se hoitaa kaikkien aluehallintovirastojen sisäisen toiminnan hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021) tuli voimaan 1.1.2022.

Valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annetun lain 1 §:n mukaan valtion palveluiden sijoittamisen ja saatavuuden perusteista annetussa laissa säädetään valtion palveluiden saatavuuden järjestämisestä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista, niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja yhteensovittamisesta sekä päätöksenteosta. Lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Lain 3 ja 5 §:ää valtakunnallisesta suunnitelmasta ja toimivallasta koskien yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan palveluiden saatavuuden järjestämisellä tarkoitetaan sen yleiskielistä merkitystä, joka palvelusta riippuen voi tarkoittaa palvelupisteiden sijaintia ja etäisyyttä asiakkaista sekä niiden palvelutarjontaa eli fyysistä palveluverkkoa, digitaalisten palveluiden kattavuutta ja helppokäyttöisyyttä, samoin käyntiasiointina tarjottavien, digitaalisten ja puhelimitse tarjottavien palveluiden aukioloa, vasteaikoja, odotusaikoja ja palvelun saatavilla oloa eri kielillä sekä saavutettavassa muodossa.

Lain soveltamisalaan kuuluva viranomaisen vastaa 1 §:n 3 momentin mukaan siitä, että palveluiden saatavuus on järjestetty 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden mukaisesti myös sellaisen palvelutehtävän osalta, jonka se on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiainnoin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Lain 2 § ilmentää kolmenlaisia tavoitteita, jotka liittyvät kattavan palveluverkon rakentamiseen, viranomaisen toiminnan tulokselliseen hoitamiseen ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen laajempaan vaikuttavuuteen.

Lain 3 §:ssä säädetään valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnallisesti suunnittelusta ja koordinaatiosta. Suunnitelma laaditaan valtioneuvoston toimikaudeksi. Suunnitelmassa luodaan kokonaiskuva valtion palveluiden tarpeista, saatavuudesta ja sijoittamisesta sekä arvioi toimintaympäristön muutoksesta. Suunnitelmassa huomioidaan laajasti muassa valtion yhteiset ja hallinnonalakohtaiset linjaukset, suunnitelmat ja hankkeet jne. myös muiden julkisen hallinnon toimijoiden osalta. Suunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvosto seuraa, arvioi ja tarvittaessa tarkistaa suunnitelmaa.

Lain 4 §:ssä säädetään valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmästä, jonka tehtävänä on koordinoida valtakunnallista suunnittelua ja seurantaa. Valtioneuvostolla on asetuksenantovaltuus koskien yhteistyöryhmän tarkempaa kokoonpanoa ja tehtäviä.

Lain 5 §:ssä säädetään palvelujen saatavuutta ja sijoittumista koskevasta toimivallasta. Pykälän mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomainen pääasiallisesti kuuluu. Ministeriö voi pitää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. Hallintovaliokunta kiinnitti lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä huomiota siihen, että aukioloasetus on edelleen voimassa ja että sen mukaan ministeriö voi asettaa ehtoja virastojen aukiololle tai kieltää virastoja poikkeamasta asetuksessa määritellystä aukiolosta. Valiokunta korosti, että päätöksen pidättämisoikeus on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, jota käytetään vain silloin, kun on selvästi vaarana, että viranomainen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämää suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia. Yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on lähtökohtaisesti viraston johtamisasia. (HaVM 11/2011 vp, s. 7)

Pykälän 2 momentin mukaan palvelujen saatavuutta ja sijoittumista koskevan asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädetään velvollisuudesta arvioida valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista ja yksiköissä annettavan palvelun saatavuutta koskevan päätöksen vaikutukset lain ja valtakunnallisen suunnitelman tavoitteiden kannalta sekä velvollisuudesta toimittaa vaikutusarviointi pyynnöstä valtiovarainministeriölle.

2.2 Valtion virastojen nykyiset aukiolo- ja muut palveluaikakäytännöt

Valtiovarainministeriö järjesti syksyllä 2020 ministeriöille kyselyn niiden hallinnonalojen virastojen aukiolokäytännöistä. Vain 20 % vastaajista ilmoitti, että aukioloasetusta noudatetaan täysimääräisesti hallinnonalalla. Vastauksen perusteella aukiolona pidetään ajanvaraukseton käyntiasioinnin palveluaikaa.

Vastauksista ilmeni, että ajanvaraukseton käyntiasiointiaika on laajasti aukioloasetuksessa säädettyä lyhyempi, tyypillisesti klo 9 – 16.15 tai 9 – 16. Aukiolon kirjo on kuitenkin laaja. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvassa Näkövammaisten kirjasto Celiassa ei ollut lainkaan ajanvarauksetonta käyntiasiointia. Oikeusministeriön hallinnonalan oikeusaputoimistoille annetun ohjeen mukaan toimistoja voidaan asiakaspalvelutehtävien vuoksi aukioloasetuksen pääsäännöstä poiketen auki klo 9 alkaen ja mahdollisten iltavastaaottojen sulkemisaika on viimeistään klo 20.

Hallinnonaloilla, joilla virastojen toimipaikkoja tai palvelupisteitä on ympäri maata, käyntiasiointi on yleensä pysyvästi ja siten aukioloasetuksen 3 §:n sanamuodon vastaisesti järjestetty yhtenä tai muutamana päivänä viikossa aukioloasetuksessa säädettyinä kellonaikoina tai lyhyemmän ajan. Monilla vähäisten henkilöresurssien toimipaikoilla asiointimahdollisuuksia ei ole lounasaikaan esimerkiksi klo 12 ja 13 välillä.

Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvien työ- ja elinkeinotoimistojen palvelujen osalta käytössä on hyvin erilaisia asiakaspalveluaikoja toimipaikasta riippuen. Myös

kirjaamojen aukiolossa on eroja ja erilaisia lyhennettyjä aukioloaikoja. Kirjaamon aukioloajan ulkopuolella asiakirjoja on kuitenkin mahdollista jättää viraston vastaanottoon tai valvomoon.

Vastaajista 80 % ilmoitti, ettei hallinnonalan virastoissa ole mahdollista asioida aukioloasetuksen pääsäännön klo 8 – 16.15 ulkopuolisina aikoina eikä viikonloppuisin. Pääsääntöön nähden pidennetyt, määräajan voimassa olevia säännöllisiä aukioloaikoja on käytössä Kansallisarkistolla eri toimipaikoissaan, eräillä poliisilaitoksilla ja Tullilla. Kansallisarkiston eri toimipaikat ovat avoinna ajanvarauksetta tapahtuvaa käyntiasiointia varten pidempään klo 18 tai klo 20 asti kerran viikossa. Eräät poliisilaitokset ovat säännöllisesti avoinna asiakaspalvelua varten klo 17 asti arkisin. Tullilla on toimipaikkoja, jotka ovat auki vuorokauden ympäri sekä muita toimipaikkakohtaisia aukioloaikoja, vaikka tullilaitosta ei ole rajattu aukioloasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle aukioloasetuksen 5 §:ssä. Sisäministeriön hallinnonalalla Häätäkeskus sekä Raja- ja merivartiostojen esikuntien johtokeskukset toimivat vuorokauden ympäri vuoden jokaisena päivänä. Aukioloasetus ei tunne Häätäkeskusta koskevaa poikkeusta, vaikka toiminnan luonteesta johtuen on selvää, että sen on palveltava aina. Sen sijaan Rajavartiolaitos kuuluu aukioloasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle aukioloasetuksen 5 §:n mukaan.

Useiden vastaajien mukaan hallinnonalojen virastoissa on mahdollista erikseen sopimalla käyntiasioita aukioloajan ulkopuolella. Eri hallinnonalojen virastojen puhelinpalveluajat eivät pääsääntöisesti noudata aukioloasetuksen pääsääntöä. Puhelinpalveluajat vaikuttavat suurissa virastoissa olevan jonkin verran aukioloasetuksen pääsääntöä lyhempiä esimerkiksi klo 9 – 16.15 tai 9 – 16. Resurssiltaan vähäisempien viranomaisien puhelinpalveluajat ovat selvästi suppeampia. Esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan tietosuojavaltuutetun toimiston puhelinneuvonnassa annetaan yleistä tietosuojaan liittyvää neuvontaa arkisin klo 9.00 – 11.00 ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa arkisin klo 10 - 12. Oikeusrekisterikeskuksessa kansalaisten puhelinpalvelu palvelee arkisin klo 10 – 14.

2.3 Yhteispalvelun käytännöt

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastualueen ylläpitämän yhteispalvelurekisterin (ASTI) tietojen mukaan vuonna 2020 valtion palveluja hoidettiin asiointipisteissä noin 100 000 kertaa. Vuoden 2020 asiointimäärä oli edellisvuotta vähäisempi siitä syystä, että osa asiointipisteistä oli suljettuna koronapandemian aikana. Koronapandemiaa edeltävänä vuonna 2019 asiointipisteissä hoidettiin noin 150 000 valtion palvelujen asiointitapahtumaa.

Asiointipisteiden asiointitapahtumat liittyivät määrällisesti eniten asiakirjojen vastaanottamiseen, sitten tässä järjestyksessä neuvontaan, verkkoasioinnin opastukseen, etäpalveluyhteyden järjestämiseen toimivaltaisen viranomaisen kanssa sekä laitteiston tarjoamiseen asiakkaan omaehtoista käyttöä varten. Lisäksi asiointipisteissä oli löytötavaroiden vastaanottamiseen liittyvää asiointia.

Yhteispalvelulla on merkitystä valtion palvelujen saatavuuden kannalta. Vuonna 2020 valtion virastoilla oli yhteensä 415 yhteispalvelusopimusta. Toimeksisaajana valtion yhteispalvelusopimuksissa ovat yleensä kunnat. Valtion palvelujen osalta eniten yhteispalvelusopimuksia (160 kpl) oli Kansaneläkelaitoksella. Työ- ja elinkeinotoimistoilla oli 97 yhteispalvelusopimusta, Digi- ja väestötietovirastolla 59 ja Verohallinnolla 57. Lisäksi yhteispalvelusopimuksia oli oikeusapu- ja edunvalvontapiireillä (28) sekä poliisilla (14).

ASTI-rekisteristä ei ole saatavilla vastaavaa tietojen yhteispalvelujen käytöstä kuntien osalta. Kunnat ovat pitkälti yhteispalvelusopimusten toimeksisaajia, mutta hyödyntävät asiointipisteitä myös omien palvelujensa neuvonnassa, sähköisten ja digitaalisten palvelujen käytön tuen tarjoamisessa, asiakirjojen vastaanottamisessa. Kunnalla ei ole velvollisuutta rekisteröidä sisäisiä

toimeksiantosopimuksia palvelujensa hoitamisesta itse ylläpitämässään yhteispalvelussa. Tämän vuoksi kuntien omia palveluja koskevasta asioinnista ei ole saatavilla luotettavaa tietoa.

Kunnat tarjoavat ylläpitämässään asiointipisteissään yleisesti neuvontaa sekä sähköisen ja digitaalisen asioinnin tukea esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Tyypillisiä yhteispalvelussa asioinnin tilanteita ovat neuvonnan tarve terveysaseman, hammashoidon, neuvolan, kouluterveydenhoidon ajanvarausasiat, sekä terveyskansio ja hoitotarvikkeiden tilaaminen, hammashoidon esitetolomakkeen täyttäminen, terveysaseman vaihtaminen, palveluseleitä koskeva neuvonta, toisen puolesta asiointi, vammaiskuljetusasiat, asiakirjojen vastaanottaminen ja kassapalvelut. Kassapalveluina yhteispalvelu vastaanottaa terveyskeskusmaksuja ja hammaslääkärimaksuja käteisenä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimien tehtävien järjestämisvastuu siirtyy 1.1.2023 toimintansa aloittaville hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet eivät kuulu voimassa olevan yhteispalvelulain soveltamisalaan. Tästä seuraa, että hyvinvointialueet eivät voi tehdä yhteispalvelusopimuksia kuntien kanssa, eivätkä kuntien nykyiset yhteispalvelupisteet voi jatkaa yhteispalvelua sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa ilman, että yhteispalvelulakia muutetaan.

2.4 Nykytilan arviointi

Laillisuusvalvojen ratkaisuista

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies käsittelevät aukioloasetusta ja arvioivat sen soveltamiskäytäntöä ratkaisuihinsa AOA1690/4/09, AOA 2047/4/12 ja EOA 3108/2017. Laillisuusvalvojen ratkaisuihinsa tuodaan esille aukioloasetuksen vanhentuneisuus suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön. Tästä on seurannut se, ettei asetusta ei kaikissa sen soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa noudateta tai ei voida varmuudella sanoa, miten sitä tulisi viranomaisen erilaisissa toimipaikoissa ja erilaisissa palvelukanavissa soveltaa. Tämä on puolestaan johtanut vaihteleviin soveltamiskäytäntöihin ja merkitsee hallinnon asiakkaille epäselvyyttä palvelujen saatavuudesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan dnro 1690/4/09, että muun muassa verohallinnon, poliisihallinnon ja ulosottoviraston yksiköiden aukioloajat eivät täytä aukioloasetuksen vaatimuksia.

Aukioloasetuksessa ei ole apulaisoikeusasiamiehen mukaan otettu huomioon pyrkimystä valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisten uusien palvelukanavien kehittämiseen eikä viranomaisten toimintaympäristön muuttumiseen. Aukioloasetus näyttäisi estävän valtion asiointipalvelujen joustavan ja taloudellisen kehittämisen, eikä voimassa olevan aukioloasetuksen soveltamatta jättämistä voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna.

Asetuksen soveltaminen saattaa johtaa palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joissa ei ole asukasmäärän vuoksi tarkoituksenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan johtaisi alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen. Apulaisoikeusasiamies totesi lisäksi, että perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen merkitsisi samalla sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta.

Viranomaisten arviot

Valtiovarainministeriön syksyllä 2020 toteuttamaan aukioloasetuksen soveltamista ja kumoamista koskevaan kyselyyn vastasivat hallinnonalansa puolesta valtioneuvoston kanslia, maa- ja

metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä oikeusministeriö. Saatujen vastausten perusteella voidaan todeta seuraavaa.

Vastaajista 90 % piti tarkkarajaista päivittäistä aukioloaikaa 8.00 – 16.15 ongelmallisena. Tarkkarajaista ja koko virastolle mukaan lukien erikokoisille toimipaikoille tai toimipisteille samaa aukioloaikaa pidettiin nykyiseen toimintaympäristöön sopimattomana. Puutteena pidettiin myös sitä, ettei aukioloasetuksessa huomioida virastojen keskenään erilaisia tehtäviä, erilaisia palveluja ja erilaisia asiakasryhmiä eikä sähköisen ja digitaalisen asioinnin mahdollisuuksia. Puolet vastaajista (50 %) piti aukioloasetuksen soveltamisen kannalta ongelmallisena määrittelemättä jätettyjä käsitteitä kuten ”virasto”, ”aukiolo” ja viraston osa”. Vastaajista vain 10 % koki, että voimassa olevan asetuksen soveltaminen on ongelmatonta.

Vastaajilta kysyttiin, miten aukioloa koskevaa päätöksentekoa tulisi ohjata, jos aukioloasetus kumottaisiin. Vastaajista 90 % katsoi, että käyntiasioinnin ja puhelinpalvelun järjestämistä tulisi ohjeistaa keskitetysti mutta siten, että jätettäisiin viranomaiskohtaista tai paikallista harkintavaltaa palveluaikojen osalta. Vastaajista 10 % piti perustuslakia ja hallintolakia riittävinä säädöksinä ohjaaman palveluaikojen järjestämistä viranomaisissa, eikä toivonut uutta sääntelyä aukioloasetuksen tilalle siinä tapauksessa, että aukioloasetus kumottaisiin.

Vastaajilta kysyttiin myös sitä, millaisia tekijöitä aukiolosta tai palveluajoista säädettäessä tai ohjeistettaessa tulisi huomioida samoin kuin sitä, tulisiko aukiolosta säätää lailla vai antaa ohje. Kyselyn yhteydessä ei taustoitettu säädöstasoon liittyviä kysymyksiä.

Vastauksissa nähtiin tärkeänä, että aukiolon tai palveluajan sääntelyssä huomioitaisiin erilaiset resurssit, erilaiset palvelut, tehtävät ja asiakasryhmät, palvelujen monikanavaisuus sekä virastossa käsiteltävien asioiden kiireellisyys. (oikeusministeriö)

Vastaajat pitivät yhtenäisyyden vuoksi tarpeellisina aukioloon liittyviä yhteisiä vähimmäisaikoja, puitteita tai tavoitteita riippumatta siitä, millä säädöstasolla tämä toteutettaisiin. Oikeusministeriö otti vastauksessaan esille kansalaisen tarpeen luottaa tietyn tyyppisen viraston aukioloon samoin kuin ministeriöiden tarpeen koordinoida hallinnonalansa virastojen asianmukaisia asiointimahdollisuuksia. Lisäksi valtionhallinnon asiointimahdollisuuksien yhteinen linja nähtiin tarpeellisena.

Julkisen hallinnon asiakkaiden näkemykset

Valtiovarainministeriö teetti syksyllä 2021 kyselytutkimuksen julkisessa hallinnossa asioimiseen liittyvistä asiakkaiden toiveista. Tutkimus tehtiin 25.10. – 4.11.2021 satunnaisotannalla valituille 15-79 –vuotiaille. Tutkimuksen 1000 henkilön otos painotettiin iän, sukupuolen, asuinalueen ja talouden koon mukaan kohderyhmää edustavaksi.

Kolmannes haastatelluista (33 %) nimesi viranomaisten verkkopalvelut mieluisimmaksi tavaksi käyttää julkisen hallinnon palveluja. Seuraavina tulivat asiointi puhelimen välityksellä (24 %) ja käyntiasiointi asiakaspalvelupisteessä (22 %). Puhelinasiointi mainittiin haastatteluissa useiten, kun kaikki asiointitavat lasketaan yhteen.

Suosituimmat asiointitavat vaihtelivat ikäryhmittäin. Alle 50-vuotialla verkkopalvelu on selvästi useimmin mieluisimmaksi mainittu tapa asioida. Yli 50-vuotiailla eniten mainintoja keräävät käyntiasiointi asiakaspalvelupisteissä sekä puhelimen välityksellä asiointi. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna verkkopalvelu on suosituin tapa pääkaupunkiseudulla sekä suurissa (yli

50.000 asukkaan) kaupungeissa. Käynti- ja puhelinasiointi ovat nettiasiointia suositumpia pienemmissä kaupungeissa ja maaseutukunnissa.

Maakunnittain tarkasteltuna käynti- ja puhelinasiointi näyttävät olevan nettiasiointia suositumpia vaihtoehtoja Pohjanmaan maakunnissa sekä Pohjois-Karjalassa. Maakuntakohtaiset vastajamäärät ovat joidenkin maakuntien kohdalla lähinnä suuntaa-antavia. Mitä koulutetumpaa väestö on, sitä enemmän kasvaa verkkopalvelun mielisuus. Aluekohtaisia eroja selittää alueiden erilainen ikärakenne. Harvaan asuttujen alueiden väestö on iäkkäämpää, ja näillä alueilla suositaankin käyntiasiointia, vaikka etäisyydet toimipisteisiin olisivat pitkät. Samoin puhelinasiointi on iäkkäille mieluisampaa kuin verkkoasiointi.

Mieluisimmaksi asiointiajankohdaksi nousi asiointi arkisin klo 10 - 18. Tämän nimesi puolet (49 %) vastaajista. Kolmasosan mielestä paras ajankohta olisi arkisin klo 8 - 16 ja 11 prosenttia nimesi parhaaksi klo 18 jälkeen. Muut vaihtoehdot keräävät mainintoja vain muutamalta prosentilta vastaajista. Yhteensä 82 % halusi asioida julkisen hallinnon palveluissa arkisin klo 8 - 18.

Kaikissa taustaryhmissä selvä enemmistö (vähintään 70 %) halusi asioida arkisin 8 - 16 tai 10-18. Asiointia arkisin klo 18 jälkeen toivoivat jonkin verran keskimääräistä enemmän miehet, alle 25-vuotiaat ja 35 - 49 -vuotiaat pääkaupunkiseudulla ja Turussa, Uudellamaalla ja Pirkanmaalla sekä korkeakoulututkinnon suorittaneet. Asiointitapaan liittyvillä toiveilla ei ollut kovin suurta yhteyttä asiointiaikaan liittyviin toiveisiin. Arkisin klo 18 jälkeen asiointi keräsi jonkin verran enemmän kannatusta verkkopalvelun tai etäpalvelun videoyhteydellä mieluiten asioivilta vastaajilta. Näissäkin ryhmissä arkisisin ennen klo 18 ja erityisesti klo 10-18 asiointi on selvästi mieluisin ajankohta.

Enemmistö vastaajista (57 %) asioisi julkisen hallinnon palveluissa mieluiten ennakoon varattuna ajankohtana. Vastaajista 39 % asioisi mieluiten ilman ajanvarausta ja 3 % ei osaa ottaa kantaa asiaan. Ennakoon varattuna aikana asiointi on suositumpi vaihtoehto lähes kaikissa taustaryhmissä. Ikäryhmistä se korostuu erityisesti alle 35 -vuotiailla. Ainoastaan Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa sekä yrittäjien ja työelämän ulkopuolella olevien kotiäitien/-isien ja työttömien keskuudessa ilman ajanvarausta asiointi on selvästi suositumpaa kuin ennakoon varattuna aikana asiointi. Mieluisimmalla asiointitavalla ei ollut juurikaan liittymää siihen, halusivatko vastaajat asioida ajanvarauksella vai ilman ajanvarausta. Puhelimen kautta mieluiten asioivat suosisivat keskimääräistä enemmän ilman ajanvarausta asiointia, mutta heistäkin enemmistö asioisi mieluiten ennalta sovittuna ajankohtana.

Muuta

Aukioloasetuksen soveltaminen nykyisessä toimintaympäristössä on vaikeaa, koska aukioloasetuksessa ei määritellä sen keskeisiä käsitteitä ja koska se on annettu toimintaympäristössä, jossa asioinnilla on lähtökohtaisesti tarkoitettu käyntiasiointia ja puhelinasiointia. Kaikki aukioloasetuksen säännökset koskevat kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia valtion virastoja ja kaikkia viraston yksiköitä riippumatta siitä, millaisia palveluja ne tarjoavat, millaisille asiakkaille, millaisin resurssein ja mitä palvelukanavia käyttäen.

Valtion virastojen aukiolon nykytilassa hallinnossa asioivalla ei ole täyttä varmuutta palvelujen saatavuudesta eri kellonaikoina eikä myöskään siitä, miten asian saa määrääjassa vireille viranomaisessa eri palvelukanavia käyttäen. Aukiolosääntely ja hallintolain sekä säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain säännökset on kiinnitetty aukioloasetuksen säännökseen, jonka mukaan asiakirjat ovat aina jätettävissä ja kirjattavissa samana päivänä saapuneiksi aukioloasetuksen lähtökohdan mukaisesti arkisin klo 8.00 – 16.15. Nykytilassa on epäselvää, toteutuuko

tämä täysin kaikissa valtion viranomaisissa ja kaikissa toimipaikoissa. Kun aukiolosta tai laajemmin palveluajoista säädetään joustavalla tavalla, tulee samalla oikeusvarmuuden vuoksi säätää täsmällisesti siitä, miten asiakirja voidaan määrääjassa jättää viranomaiselle.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa ja aukioloasetuksessa käytetty terminologia ei ole kaikilta osin yhtenäinen. Valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annetun lain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevan 1 §:n säännöskohtaisista perusteluista voidaan päätellä, että saatavuutta käytetään valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annetussa laissa hyvin laajassa merkityksessä kuvaamaan kaikkia erilaisia keinoja, joita käyttäen asiakas voi panna asian vireille tai hakea viraston tai viranomaisen palveluja. Samassa laissa säädetty valtakunnallinen palveluiden saatavuutta ja toimintojen sijoittamista koskeva suunnitelma kattaa myös käyntiasioinnin palveluaikojen koordinaation, vaikka aukiolosta säädetään voimassa olevassa aukioloasetuksessa täsmällisellä ja kaikkia valtion virastoja koskevalla tavalla, joka ei koordinaatiota tarvitse. Toiseksi aukioloasetuksessa säädetään valtion virastoista ja niiden aukiolosta sekä aukiolon supistamista koskevista edellytyksistä. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa säädetään viranomaisen palveluiden saatavuudesta ja ministeriön pidättämisoi-keudesta toimialansa viranomaisen palvelujen saatavuutta ja toimintojen sijoittumista koskevaan päätöksentekoon.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista on yleislaki, josta voidaan erityislaila poiketa. Aukioloasetus on alemmantasoinen yleissäädös. Normiristiriitilanteessa sovelletaan lakia valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista normihierakkisesti ylemmänasteisena säädöksenä suhteessa aukioloasetukseen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää valtion viranomaisten palvelujen saatavuutta ja valtion toiminnan kehittämistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Aukioloasetus kumottaisiin toimintaympäristöönsä nähden vanhentuneena ja osittain soveltamatta jääneenä. Uusi valtion viranomaisen aukioloaika koskeva sääntely sijoitettaisiin lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Sääntelyssä määriteltäisiin, mitä aukiololla tarkoitetaan ja mitä hallinnossa asioivalle on vähintään tarjottava viranomaisen aukioloaikana.

Uusi sääntely asettaisi valtion viranomaiselle ajanvarauksettoman käyntiasioinnin järjestämistä koskevat vaatimukset sekä velvoittaisi viranomaisen olemaan puhelimitse tavoitettavissa. Lailla säädettäisiin riittävän aukiolon järjestämistä hallintoasioiden hoitamiseksi. Aukioloaika ei koskisi viranomaisen muuta toimintaa.

Valtion viranomaisten aukiolosääntely konkretisoisi sitä, mitä hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus käytännössä edellyttävät valtion viranomaisen aukiololta. Laissa säädettäisiin aukioloajan järjestämiseen kohdistuvista vaatimuksista ja valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa eri asiointin keinon käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolon aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asi- oissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Viranomaisen voisi jatkossa päättää aukioloajoistaan joustavalla tavalla asiakkaiden tarpeen mukaisesti. Aukioloaika voisi esimerkiksi eri viikonpäivinä olla erilainen erilaisten asiakasryhmien käyntiasioinnin edellytysten parantamiseksi. Samalla kuitenkin turvattaisiin säädettyssä määräajassa vireillepantavien asioiden ja asiakirjojen vastaanottaminen vähintään yhdessä viranomaisen asiointipaikassa kello 8.00 – 16.15. Sääntely legitimoisi monitoimipaikkaisten viranomaisten nykyiset monimuotoiset aukiolokäytännöt, joita hyödyntämällä valtion viranomaiset pystyvät kustannustehokkaasti vastaamaan käyntiasioinnin muuttuviin tarpeisiin myös vähäisen käyntiasioinnin alueilla.

Lisäksi valtion viranomaiselle säädettäisiin erityinen velvoite tiedottaa tehokkaasti palveluajoistaan mukaan lukien asiakirjojen jättämisestä viranomaiselle määräajan noudattamista vastaavalla tavalla. Yhteispalvelulain soveltamisalan laajentamisella mahdollistettaisiin hyvinvointialueille samat mahdollisuudet kuin kunnilla ja valtiolla on asiakaspalvelutehtävien järjestämiseksi yhteispalvelussa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Asiakasvaikutukset, vaikutukset julkiseen talouteen

Aukioloasetuksen kumoaminen ja siirtyminen täsmällisistä kellonajoista riittävän aukiolon sääntelyyn ja valtioneuvoston asetuksella säädettävään aukiolon vähimmäismäärään selkeyttäisi tilannetta ja mahdollistaisi valtion viranomaisten palvelujen saatavuuden järjestämisen nykyisellä tavalla eli hyödyntämällä monimuotoisia aukioloaikoja ja yksinomaan ajanvarauksella tapahtuvaa asiointia vähäisten resurssien toimipaikoilla. Valtion viranomaisen voisi jatkossa sijoittaa aukioloaikojaan joustavammin esimerkiksi niiden kellonaikojen tai päivämäärien ympärille, joiden aikana asiointipaikalla on taipumusta ruuhkautua. Aukioloaikojen ei tarvitsisi olla joka päivä samoja. Viranomaisen voisi sijoittaa joinakin viikonpäivinä aukioloaikansa esimerkiksi myöhemmäksi joidenkin asiakasryhmien kuten päivätyössä käyvien palvelujen saatavuuden parantamiseksi.

Yhtenä aukioloasetuksen soveltamisen ongelmana on koettu aukiolon käsite nykyisessä toimintaympäristössä. Aukiolon käsitteen määrittelemisellä, aukioloon ja muihin asioinnin keinoihin liittyviä vaatimuksia koskevalla säännöksellä, viranomaiselle toimitettavia asiakirjoja koskevan sääntelyn täsmentämisellä sekä viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden konkretisoinnilla olisi selkeyttävä vaikutus valtion viranomaisten aukiolokäytäntöihin ja asiakkaan oikeuksien toteutumista edistävä vaikutus.

Toisaalta entistä joustavammat aukioloajat voisivat johtaa hallinnossa asioivan kannalta entistä suurempaan epävarmuuteen, jolla voisi olla jossakin määrin asiakkaan oikeusturvaa heikentävää vaikutusta. Aukiolosääntelyn uudistamisen vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että valtion virastojen tai viranomaisten aukioloaikojen nykykäytännöt eivät vastaa voimassa olevan aukioloasetuksen sanamuotoja. Monimuotoinen aukiolo erityisesti viranomaisten pienillä toimipaikoilla on jo pitkään ollut käytössä ja mahdollistanut viranomaisen palvelujen jatkuvuuden vähäisen käyntiasioinnin toimipaikoissa. Esityksen mukainen aukiolosääntely poikkeaisi voimassa olevasta aukioloasetuksesta, mutta ei muuttaisi käytäntöä. Valtioneuvoston asetuksella säädettävät vähimmäisaukioloajat säädettäisiin hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaisesti siten, että hallinnossa asioiva saisi asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voisi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa asioivan luottamusta suojattaisiin myös viranomaisen tiedottamisvelvollisuudella. Tiedottamisvelvollisuus tarkentaisi palveluaikojen osalta julkisuuslaissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa.

Joustava aukiolosääntely mahdollistaisi joustavan valtionhallinnon ja erityisesti viranomaisen johtamiselle entistä laajemmat vaikutusmahdollisuudet palvelutoiminnan järjestämiseen ja resurssien kohdentamiseen. Aukioloaikojen sijoittelu asiakastarpeita vastaavalla tavalla olisi helpompaa. Sujuva vuorovaikutus hallinnossa asioivan ja viranomaisen välillä edistäisi todennäköisesti viranomaisen prosessien sujuvuutta ja toiminnan tuloksellisuutta.

Ehdotetun sääntelyn asiakasvaikutukset sekä vaikutukset julkiseen talouteen arvioidaan myönteisiksi, mutta euromääräisiä tai prosentuaalista vaikutusta ei voida arvioida.

Viranomaisvaikutukset

Lyhyellä tähtäimellä esityksen vaikutukset viranomaisen menettelytapoihin, toimintaan ja henkilöstöön arvioidaan vähäisiksi. Uudistus ei estäisi sitä, että valtion virastot jatkaisivat nykyisen aukioloasetuksen mukaista klo 8 – 16.15 aukiolokäytäntöä tai siitä jonkin verran poikkeavia käytäntöjään. Nykytilassakin valtion virastoilla on vähäisten resurssien toimipaikkoja tai toimispisteitä, joiden aukiolo on hyvin rajoitettua. Uudistus pääsääntöisesti selkeyttäisi sääntelyä ja legitimoisi erityisesti pienten toimipaikkojen vaihtelevat käytännöt, joiden avulla käyntiasiointimahdollisuudet on ylipäänsä pystytty säilyttämään kohtuullisella etäisyydellä hallinnossa asioivista.

Uutena velvoitteena lakiin kirjoitettaisiin, että viranomaisen tulisi olla puhelimitse tavoitettavissa. Tavoitettavuudelle ei asetettaisi päivittäistä puhelinpalvelun tuntimäärää. Tavoitettavuutta määritteli hallintolain palveluperiaate, joka liitetään asioinnin helppouteen hallinnossa asioivan kannalta. Tämän ei arvioida johtavan merkittäviin uudelleenjärjestelyihin viranomaisissa. Monilla vilkkaan asioinnin viranomaisilla on valtakunnallisesti keskitettyjä puhelinpalvelunumeroita, joiden avulla viranomainen on tavoitettavissa ja asiointi on helppoa.

Osana valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia valtion virastojen aukiolo tulee osaksi valtakunnallista valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen valtakunnallisen kokonaiskuvan suunnittelua ja seuranta. Uuden sääntelyn sijoittaminen osaksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia johtaisi käsitteiden ja aukiolosääntelyn soveltamisalan muuttumiseen. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa lain 5 §:n 1 momentista seuraa, että päätösvaltaa yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa ja muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa käyttää viranomainen. Aukioloasetuksen pääsäännöstä poikkeamisesta päättää valtion virasto. Käsiteltäessä aukioloa ja palveluaikoja osana valtion palvelujen saatavuutta, toimivalta aukioloajoista siirrettäisiin samalla virastolta viranomaiselle. Tällä on merkitystä niiden virastojen osalta, joiden hallinnollisessa yhteydessä on itsenäisiä viranomaisia.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain soveltamisalaan eivät kuulu eduskunta ja eduskunnan alaiset virastot, tasavallan presidentin kanslia, tuomioistuimet niissä asioivan osalta. Nämä virastot kuuluvat kuitenkin aukioloasetuksen soveltamisalaan viranomaisasiointia koskevissa asioissa, eivät eduskuntatyön tai tuomioistuintoiminnan osalta. Ehdotetun lain 5 a §:n 3 momentin asiakirjojen vastaanottamisen ja vireillepanon järjestämisvelvollisuus kello 8 – 16.15 ulotettaisiin tuomioistuihin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin. Siten lainkäyttöviranomaisten aukioloaika ei muuttuisi. Muita valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita koskevan lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattuja mutta nykyisen aukioloasetuksen soveltamisalaan kuuluvia ovat eduskunta ja eduskunnan alaiset virastot sekä tasavallan presidentin kanslia. Eduskunnan alaisia erillisvirastoina eduskunnan yhteydessä toimivat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmis-oikeuskeskus, Ulkopoliittinen instituutti ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kuten muutkin

valtion viranomaiset, eduskunnan alaiset viranomaisetkaan eivät täysin noudata nykyistä aukioloasetusta. Esimerkiksi Ulkopoliittinen instituutti ei verkkosivuillaan ilmoita olevansa ajanvarauksetta auki. Verkkosivujen mukaan ”kirjastolla ei ole aukioloaikoja vaan jokaisesta käynnistä on sovittava kirjastonhoitajan kanssa”. Valtiontalouden tarkastusvirasto ilmoittaa verkkosivuillaan kirjaamonsa olevan auki arkisin klo 9–15 ja että neuvontaa kanteluissa ja väärinkäytösilmoituksissa tarjotaan arkisin klo 10–14. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla olevassa kantelijalle tarkoitettussa esitteessä *Voiko oikeusasiamies auttaa?* ilmoitetaan käyntiasiointiaika, joka poikkeaa voimassa olevasta aukioloasetuksesta. Oikeusasiamiehen kanslia on esitteen mukaan avoinna maanantaista perjantaihin kello 9–16.

Eduskunnan alaiset virastot samoin kuin muut valtion viranomaiset ovat sovittaneet aukioloaikansa asiakastarpeisiin. Nykyinen aukiolosääntely ei ole estänyt niitä kehittämästä toimintaansa asiakastarvetta vastaavalla tavalla, eikä uusi sääntely enää koskisi niitä. Uusi aukiolosääntely koskisi viranomaisia hallintoasioissa. Viranomaisesta ja hallintoasiasta käytettäisiin hallintolain mukaisia käsitteitä. Uusi aukiolosääntely ei koskisi viranomaisen muita kuin hallintotehtäviä, kuten palvelutehtäviä. Nykyinen aukioloasetus näyttää myös koskevan myös viranomaisen palveluja. Muita kuin hallintoasioita koskevan viranomaisasioiden järjestäminen jäisi viranomaisen päätettäväksi viranomaisen toimintaa ohjaavan lainsäädännön ja muun ohjauksen kuten viranomaisen tulosohjauksen puitteissa. Poliisilta edellytetään muissa kuin hallintoasioissa ympärivuorokautista palvelua esimerkiksi oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. (poliisilaki 872/2011: 1 § 1 momentti)

Aukiolosääntelyn rajaaminen hallintoasioita koskevaan asiointiin arvioidaan selkeyttävän sääntelyä, eikä sen arvioida vaikuttavan viranomaisen muiden palvelujen saatavuuteen. Viranomaisen palvelutoiminta on nykyisinkin järjestetty pitkälti ajanvarauksella viranomaisen ja koko yhteiskunnan resurssien käytön kannalta järkevällä tavalla.

Sääntelyn johdosta viranomaisen asiointipaikan aukioloaikaa voitaisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa sijoittaa nykyisestä poikkeavalla tavalla esimerkiksi alkamaan ja päätty-mään myöhemmin kuin nykyisin. Käytännössä työajan sijoittelua ohjaa asiakastarpeiden lisäksi myös työ- ja virkaehtosopimuksen mukaiset korvaukset, esim. iltatyöstä kello 18 jälkeen. Ei ole tiedossa, että asiakkaat toivoisivat asiointia iltai- aikaan, eikä työajan uudelleensijoittelua iltaan ole resursoitukaan. Aukioloajan aiempaa vapaammalla sijoittelulla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten aukioloaikoihin.

Aukiolosääntelyn uudistamisella ei tavoiteltu myöskään määräaikojen noudattamista koskevan sääntelyn ja käytännön muuttamista. Säädettyjen määräaikojen laskeminen on järjestetty sääntelyssä säännöksellä, jonka nojalla lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta sovellettaisiin jatkossakin siten, että asiakirja katsotaan määräajassa toimitetuksi, kun se toimitetaan viranomaiselle määräajan päättymispäivänä viimeistään 16.15 paperimuotoisena tai sähköisenä. Sen sijaan viranomaisen antamassa määräajassa toimitettavan asiakirjan osalta asiointipaikan myöhemmin päättyvä aukioloaika tarjoaa paperimuotoisen asiakirjan jättämiselle lisäaikaa määräajan päättymispäivänä.

Yhteispalvelulain soveltamisalan laajentaminen hyvinvointialueisiin avaa hyvinvointialueille mahdollisuuden sopia yhteispalvelusta kuntien ja valtion kanssa yhteispalvelulaissa tarkoitettulla tavalla ja siihen liittyvin oikeusvaikutuksin. Ei ole selvää, millainen hyvinvointialueiden yhteispalvelun tarve tulee olemaan ja järjestäisivätkö hyvinvointialueet asiakaspalveluaan yhteispalvelupisteisiin kuntien hoidettavaksi. Hyvinvointialueet poikkeavat kunnista hallinnon toimijoina toimialueensa, resurssiensa ja tehtäväalansa osalta. Hyvinvointialueiden tehtävät

ovat nykyisiä kuntia suppeammat, mutta hyvinvointialueiden käytössä on kuntia enemmän henkilöresursseja, ja niiden sosiaali- ja terveydenhuollon budjetit ovat nykyisiä kuntia suuremmat. On mahdollista, että hyvinvointialueet haluavat järjestää omat asiakasneuvontansa ja omien sähköisten ja digitaalisten palvelujen käytön tukipalvelunsa, asiakirjojen vastaanottamisen jne. Samoin on mahdollista, että hyvinvointialueiden asiakaspalvelun kannalta on vaikuttavaa ja tehokasta tehdä yhteispalvelusopimuksia kuntien kanssa siten, että kunnat voivat hallinnon uudistuksesta huolimatta yhteispalvelulaissa tarkoitetun asiakaspalvelun antamista sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa. Soveltamisalan laajentaminen hyvinvointialueisiin avaisi myös mahdollisuuden sille, että hyvinvointialue voisi toimia toimeksisaajana yhteispalvelusopimuksessa, jonka toimeksiantajana olisi kunta, toinen hyvinvointialue tai valtion viranomainen.

Esityksellä ei olisi välittömiä henkilöstövaikutuksia. Voimassa oleva aukioloasetus ei koske valtion virkamiesten eikä työntekijöiden työaikaa vaan virastojen aukioloaikaa. Myös ehdotettu sääntely koskisi viranomaisten aukioloaikoja, ei työaikaa. Valtion virkamiesten ja työntekijöiden työaika määräytyy valtion virka- ja työehtosopimuksessa, johon ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta. Pidemmällä aikavälillä, jos valtion viranomaisten aukioloajat eriytyisivät ja painottuisivat muuhun vuorokaudenaikaan kuin päiväaikaan, esityksellä voisi olla myös vaikutuksia työaikoihin. Ei ole kuitenkaan odotettavissa, että aukiolosääntelyn uudistuessakaan viranomaisten aukioloajat painottuisivat päinvastaisella tavalla kuin nykyisin. Valtion viranomaisten käyntiasiointia hallintoasioissa tarvittaneen jatkossakin pääasiassa päivisin.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyllä sääntelyllä olisi haavoittuvassa asemassa olevien asemaa edistävä vaikutus. Vähimmäistason sääntelyllä pyritään turvaamaan yhdenvertaisuus hallintoasioissa erityisesti niille hallinnossa asioiville, joilla ei ole sähköisessä ja digitaalisessa asioinnissa tunnistamiseen tarvittavia pankkitunnuksia, asioinnissa tarvittavia laitteita tai osaamista niiden käyttämisessä. Viranomaisen ja hallinnossa asioivan kuulo- ja näköyhteys sekä mahdollisuus samanaikaisesti tarkastella samaa asiakirjaa tai muuta lähdettä, edistää yleensä parhaiten toimivaa vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksessa hallinnossa asioivan kanssa viranomainen pystyy edistämään niitä palveluperiaatteen ja asianmukaisen asioinnin osa-alueita kuten itsemääräämisoikeutta ja toimintatiedellisyksiä viranomaisasioinnissa, jotka hallintolain perustelujen mukaan liittyvät näihin hyvän hallinnon periaatteisiin. Välittömässä vuorovaikutustilanteessa viranomainen voi huolehtia siitä, että kaikilla hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet asiansa hoitamiseen. Kasvokkain tapahtuvan ja muun henkilökohtaisen palvelun kuten puhelinasioinnin vähimmäistason ja vuorovaikutuksen turvaaminen edistävät hallinnossa asioivien yhdenvertaisuutta.

Viranomaisen tiedotusvelvollisuus aukioloaikojaan sekä asiakaspalveluaan hoitavien yhteispalvelupisteiden aukioloajoista edistää niin ikään hallinnossa asioivan oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta siihen nähden, millainen vaikutus osittain soveltamatta jääneellä aukioloasetuksella on tällä hetkellä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valtion virastojen aukiolon uudistamistyössä on arvioitu yhtenä vaihtoehtona aukioloasetuksen kumoamista ilman, että asiasta säädettäisiin tarkemmin. Tällöin valtion virastojen aukioloa koskevat kysymykset jäisivät valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja lähinnä hallintolain palveluperiaatetta koskevan sääntelyn varaan.

Tämä vaihtoehto tarjoaisi virastoille laajimman mahdollisen aukioloaikojensa järjestämisen mahdollisuuden. Viranomaisen järjestäisi aukioloaikansa asiakastarpeiden mukaisesti käytävissään olevien resurssien puitteissa. Eri toimipaikoilla ja eri asiakaspisteissä voisi olla käytössä erilaisia asiointin keinoja kuten käyntiasiointia ajanvarauksella ja ilman, puhelinasiointia ajanvarauksella tai ilman, etäpalvelua, asiakirjojen jättämismahdollisuuksia, kirjaamopalveluja jne. Viranomaisen päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon laillisuusvalvojen linjaukset palveluperiaatteen toteutumisesta ja asiakkaiden yhdenvertaisuudesta palvelujen saatavuuden osalta.

Valtion viranomaisten palvelujen saatavuutta ja sijoittumista ohjataan valtakunnallisella suunnitelmalla. Aukiolon ja laajemmin palvelujen saatavuuden valtakunnallista suunnittelua ja seurantaa koordinoidaan lain mukaan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmässä. Lisäksi laki palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tarjoaisi ministeriölle päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan laissa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumiseen. Huolimatta siitä, että aukioloasetus kumoataisiin, ministeriöllä olisi edelleen lähes samat mahdollisuudet ohjata ja puuttua hallinnonalansa viranomaisten aukioloaikoihin.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Lisäksi yhteispalvelulain 10 §:ssä säädetään tiedottamisvelvollisuudesta. Sen mukaan yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista. Siten ei ole välttämätöntä eikä hyvän sääntelyn kannalta oikein säätää samasta asiasta uudelleen.

Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 9 kohdan nojalla antaa myös ei-sitovan ohjeen palveluaikojen järjestämisestä (julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen).

Aukioloasetuksen kumoaminen johtaisi tilanteeseen, jossa aukiolokysymyksiä ja palvelujen saatavuutta ohjattaisiin hallinnon yleislaille ja joka vastaisi pitkälti Ruotsin ja muiden kansainväliseen vertailuun otettujen maiden tilannetta.

Toisaalta hallinnossa asioivan näkökulmasta tilanteen voidaan katsoa johtavan epävarmuuden kasvamiseen. Ei ole täysin varmaa, miten tiedottamisvelvollisuus käytännössä toteutuisi, miten tiedottaminen tavoittaisi hallinnon erilaiset asiakasryhmät. Aukioloa koskevan kellonaikoihin perustuvan sääntelyn kumoaminen johtaisi todennäköisesti joiltakin osin perinteisen ajanvarauksettoman käyntiasiointiajan vähenemiseen ja palveluaikojen kirjon monipuolistumiseen. Viranomaisen kannalta mahdollisuuksien kasvu lisäisi toiminnan tuloksellisuutta. Hallinnossa asioivan kannalta erilaiset oikeudellisesti epävarmat tilanteet voisivat lisääntyä jonkin verran. Erityisesti asiakirjojen jättämisen osalta hallinnossa asioivan vastuulle jäisi entistä enemmän selvittää, milloin fyysinen asiakirja on jätettävissä toimivaltaiselle viranomaiselle tai yhteispalveluun, jonka toimeksiantajana toimivaltainen viranomainen on. (laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 6 §, hallintolaki 18) Fyysisten asiakirjojen jättäminen on sähköisten ja digitaalisten palvelujen myötä oleellisesti vähentynyt ja vähenee jatkuvasti digitalisaation edetessä.

Toisena vaihtoehtona on arvioitu aukioloasetuksen kumoamista ja välttämättömän valtion virastojen aukioloa tai viranomaisten aukioloaikoja koskevan sääntelyn sijoittamista valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin.

Lain tasolla annettaisiin palveluiden saatavuuden ajallisen ulottuvuuden eli aukioloaikojen harkintaa ohjaava säännös. Säännöksellä ohjattaisiin käyntiasiointia, etäpalvelua, puhelinpalvelua ja minkä tahansa muun palveluajan järjestämistä valtion palvelujen saatavuutta ja viranomaisen toiminnan tuloksellisuutta toteuttavalla sekä palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annetussa laissa tarkoitettuja tavoitteita toteuttavalla tavalla.

Laissa määriteltäisiin tarvittaessa aukiolon tai palveluajan käsite ja voitaisiin asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi säätää viranomaiselle erityinen tiedottamisvelvollisuus palveluaikojen osalta ja lisäksi hallinnossa asioivan asiakirjojen jättämisen osalta. Tiedottamisvelvollisuudesta voitaisiin säätää myös informatiivisesti viittaamalla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta.

Laissa ei säädettäisi valtion virastojen tai viranomaisten aukiolosta tai palveluajoista kellonajoittain eikä tuntimääräisesti. Aukioloaikoja koskevia vähimmäis- tai enimmäissäännöksiä ei annettaisi lain tasolla.

Laintasoinen sääntely tarjoaisi viranomaisille runsaasti joustoa, mutta ohjaisi samalla aukioloaikoja koskevaa harkintaa. Tässä vaihtoehdossa sääntely ohjaisi enemmän aukioloaikoja koskevaa viranomaisen omaa harkintaa. Ministeriöllä olisi samat mahdollisuudet ohjata ja puuttua toimialansa viranomaisten palveluaikoihin kuin vaihtoehdossa, jossa kumottavan aukioloasetuksen sijaan ei säädettäisi tarkemmin aukiolosta tai palveluajoista.

Aukioloaikoja ja niistä päättävää viranomaista tai virastoa koskeva yhteinen käsitteistö ja terminologia selkeyttäisi toimivalta-asioita ja palvelujen saatavuutta. Aukioloaikoja koskeva asetta täsmällisempi sääntely voisi osaltaan vähentää aukioloaikojen erilaistumista ja turvata hallinnossa asioivan asemaa. Jos viranomaisen aukioloaikoja koskeva tiedottamisvelvollisuus otettaisiin lakiin, se heijastuisi myös käytäntöön. Hallinnossa asioivan asema täsmentyisi jonkin verran myös tätä kautta.

Myös tässä sääntelyrakenteessa valtiovarainministeriö antaa myös ei-sitovan ohjeen aukioloaikojen järjestämisestä valtioneuvoston ohjesääntöön perustuvan toimivaltansa nojalla.

Palvelujen saatavuuden täsmentämiseen liittyy hallinnon kehittämisen kannalta ei-toivottavaa jäykistymistä. Laintasoiset muotoilut voivat aina muodostua kehittämisen hidasteeksi hallinnon toimintaympäristön muuttuessa.

Kolmantena vaihtoehtona valmistelussa on arvioitu edellä kuvattua laintasoista sääntelyä täydennettynä valtioneuvoston asetuksenantovaltuudella. Lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista lisättäisiin samat säännökset kuin edellä vaihtoehdossa 2 ja lisäksi valtioneuvostolle valtuutus antaa valtion viranomaisen aukioloajan määrää koskeva asetus. Ruotsin hallintolain (Förvaltningslagen) palveluperiaatetta koskevassa pykälässä oli vuoteen 2017 asti momentti, jonka mukaan viranomaisen on oltava avoinna vähintään kaksi tuntia jokaisena arkipäivänä asiakirjojen jättämistä ja kirjaamista varten sekä julkisten asiakirjojen saatavuuden toteutumiseksi.

Jos oikeusvarmuuden kannalta katsotaan tarpeelliseksi tai välttämättömäksi valtioneuvosto voitaisiin valtuuttaa antamaan esimerkiksi vähimmäissäännöksiä ajanvarauksettoman käyntiasioinnin ja asiakirjojen toimittamisen turvaamiseksi. Vähimmäisajat voisivat olla erilaisia asiakastarpeiden, pääasiallisten asiakasryhmien, palvelun merkityksen ja toimipaikan resurssien mukaan.

Myös tällainen sääntely antaisi viranomaisille hyvin laajat vaikutusmahdollisuudet aukiolon järjestämiseksi sekä ministeriölle saman ohjaus- ja pidättämistoimivallan kuin edellä selostetussa toisessa vaihtoehtoisessa sääntelytavassa. Aukioloaikojen vähimmäissääntelyllä olisi edellä tarkoitettuja vaihtoehtoja yhtenäistävämpi vaikutus valtion viranomaisten aukioloaikoihin. Toisaalta yhtenäistävä vaikutus koskisi vain vähimmäisaukioloaikoja, ei viranomaisten tosiasiallisia aukioloaikoja, jotka voisivat olla pidempiä. Esimerkiksi asiakirjan jättävän hallinnoissa asioiden kannalta aukioloaikoihin jäisi edelleen epävarmuutta.

Viimeksi mainittu vaihtoehto valikoitui esityksen lähtökohdaksi, koska aukiolosääntelyssä haettiin sekä riittävää joustoa että yhdenmukaisia linjauksia. Jatkovalmistelussa yhdenmukainen sääntely säädetyssä määräajassa vireillepantavaa asiaa koskevan asiakirjan jättämiseksi osoitautui välttämättömäksi ja asetti rajan sille, miten vapaasti valtion viranomainen voi sijoitella aukioloaikaansa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valtiovarainministeriö vertaili valtion palvelujen aukioloa ja palveluaikoja verrokkimaissa lähettämällä kyselyn Euroopan julkishallinnon yhteistyöverkoston kautta (European Public Administration Network, EUPAN) kautta Tanskan, Ruotsin, Viron, Alankomaiden ja Saksan yhteyshenkilöille. Saatujen vastausten mukaan yhdessä näistä maista ei nykyisin ollut valtion keskushallinnon käyntiasiointia koskevaa yleistä aukioloaikasääntelyä eikä muidenkaan palvelukanavien palveluaikoja koskevaa sääntelyä. Virastot päättävät omista palveluajoistaan itse.

Alankomaat viittasi vastauksessaan hybridityöhön ja piti tärkeänä, että keskushallinnon ja myös paikallaishallinnon aukiolo- ja palveluaikoja tarkastellaan uudelleen tässä valossa.

Saksa huomautti vastauksessaan, että palveluista vastaavat pääasiassa osavaltiot (Länder) ja kunnat, ei liittovaltio. Liittovaltiolla ei ole myöskään lainsäädäntövaltaa osavaltioiden virastojen aukiolon suhteen. Liittovaltion virastojen aukiolo- tai palveluajoilla ei ole juurikaan merkitystä asioinnin kannalta. Valtiovarainministeriö selvitti Baijerin osavaltion viranomaisten aukioloaikoja. Niitä säännellään hallinnollisella määräyksellä (Allgemeine Geschäftsordnung für Behörden des Freistaats Bayern) siten, että osavaltion viranomaisten on vastaanotettava käyntiasiointia arkipäivisin klo 08.00 – 16.00 paitsi perjantaisin, jolloin osavaltion viranomaisten käyntiasiointiaika on 08.00 – 14.00. Kellonaikoihin perustuva sääntely on vähimmäispalveluaika. Samassa pykälässä edellytetään palveluajan lisäämistä, jos asiakastarpeet sitä edellyttävät. Vähimmäissääntelystä voidaan säännöksen mukaan myös poiketa. Merkittävän käyntiasioinnin toimintayksikköjen on kuitenkin oltava avoinna vähintään 25 tunnin ajan viikossa. Muita viranomaisia kuin osavaltion viranomaisia määräys ei sido. Ajanvarauksella tapahtuvalle asioinnille voidaan antaa etusija. Osavaltion kuntien ja muiden hallinnollisten yksiköiden osalta sääntely on voimassa suositusluontoisena.

Ruotsissa palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta säädetään nykyisin hallintolain (förvaltningslag 2017:900) 6 § ja 7 §:ssä. Pykälän 6 § (service) mukaan viranomaisen on huolehdittava, että yhteydenpito asiakkaisiin on joustavaa ja helppoa. Viranomaisen on tarjottava asiakkaalle sellaista apua, että asiakas pystyy hoitamaan asiansa. Apua on annettava sopivassa laajuudessa asian laatuun, asiakkaan tarpeeseen ja viranomaisen toimintaan nähden. Apua on annettava ilman tarpeetonta viivytystä.

Saavutettavuutta koskevan 7 §:n (tillgänglighet) mukaan viranomaisen on oltava asiakkaan yhteydenoton saavutettavissa, ja viranomaisen on tiedotettava, miten ja milloin viranomaiseen saa

yhteyden. Pykälän 2 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia saavutettavuudesta painovapausasetuksen 2 luvussa tarkoitettuun käsittelyjulkisuuteen ja asian käsitteilyyn osallistumista koskevaan oikeuteen liittyen.

Ruotsin säännökset vastaavat pitkälti Suomen hallintolain 7:ssä säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimusta sekä 8 §:ssä tarkoitettua asiointineuvontaa eli neuvonta hallintoasian hoitamiseksi.

Ruotsissa säädettyjen määräaikojen laskeminen ei ole muodostunut viranomaisten viranomais-ten erilaisten aukioloaikojen esteeksi. Ruotsin määräaikalaki (Lag om beräkning av lagstadgad tid 1930:173) on saman ikäinen kuin Suomen laki säädettyjen määräaikain laskemisesta. Ruotsin määräaikalaisissa ei viitata määräajan päättymisen viraston aukioloajan päättyessä kuten Suomessa vaan pelkästään päättymispäivään. Eri viranomaisten mukaan lukien lainkäyttöviranomaisten erilaisia aukioloaikoja ei ole koettu ongelmalliseksi yhdenvertaisuudenkaan kannalta. Ruotsissa on asian vireillepanijan vastuulla kontrolliperiaatteen mukaisesti selvittää, mihin kelloaikaan mennessä säädetyssä määräajassa viranomaiselle toimitettava asiakirja on jätettävä.

6 Lausuntopalaute

Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Esitysluonnos oli Lausuntopalvelu.fi-palvelussa lausuttavana 22.12.2021 – 31.1.2022. Lausunto-pyyntö lähetettiin ensin yhteensä 181:lle vastaanottajalle, joihin kuuluivat kaikki ministeriöt, kaikki aluehallintovirastot, kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, Näkö-vammaisten kirjasto Celia; Energiavirasto, Huoltovarmuuskeskus, Häätäkeskuslaitos; innovaatio- ja tutkimuskeskus Business Finland, Geologian tutkimuskeskus, kaikki maakuntien liitot, Forssan, Haminan, Helsingin, Hämeenlinnan, Iisalmen, Imatran, Joensuun, Jyväskylän, Jämsän kaupungit, Akava, Ammattiliitto Pro, Julkisalojen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO, Julkisten hyvinvointialojen liitto JHL, järjestöistä Allianssi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Digi arkeen –neuvottelukunta ja Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti HEUNI. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehelle lähetettiin esitystä koskeva erillinen lausuntopyyntö ja maininta siitä, että oikeusasiamiehen lausunto otetaan huomioon lausuntoajan päätyttyä saapuneena. Laki- ja asetusehdotuksen ruotsinkieliset käännökset valmistuivat myöhemmin kuin suomenkielinen luonnos, mistä syystä ruotsinkielisestä versiosta oli mahdollista lausua 22.2.2022 asti.

Lausuntoajan päätyttyä Lausuntopalveluun oli saatu yhteensä 74 lausuntoa seuraavilta tahoilta:

Ministeriöt: maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö

Valtion virastot ja viranomaiset: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Digi- ja väestötietovirasto, Ilmatieteen laitos, Innovaatio- ja tutkimuskeskus Business Finland,

Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Häätäkeskuslaitos, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Luonnonvarakeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämis- ja tutkimuskeskus Fimea, Korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos,

Metsähallitus, Näkövammaisten kirjasto, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, Palkeet, Rahoitusvakuusvirasto, Rajavartiolaitos, Ruokavirasto, Senaatti-kiinteistöt, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Taiteen edistämiskeskus, Tilastokeskus, Tulli, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Verohallinto

Kunnat ja maakuntien liitot: Etelä-Pohjanmaan liitto, Helsingin kaupunki, Keski-Pohjanmaan liitto, Lapin liitto/ Lapin pelastuslaitos, Lieksan kaupunki, Oulun kaupunki, Pohjois-Pohjanmaan liitto Porin kaupunki, Rauman kaupunki, Turun kaupunki, Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Uudenmaan liitto

Järjestöt: Akava ry, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Ammattiliitto Pro ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry Kuurojen Liitto ry; Näkövammaisten liitto ry, Vammaisfoorumi ry, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Valli ry, SAK ry, Suomen Kuurosokeat ry, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry, Elinkeinoelämän järjestöt: Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät

Lisäksi oikeusministeriö ja Ahvenanmaan valtionvirasto lähettivät lausuntonsa valtiovarainministeriön kirjaamoon.

Yleistä annetuista lausunnoista

Kaikki lausunnonantajat tunnistivat valtion virastojen aukiolosääntelyn uudistamistarpeen ja suhtautuivat myönteisesti lakiehdotuksen tavoitteisiin, mutta vain harvat valtion virastot lausui-
vat siten, että pystyisivät vaikeuksista soveltamaan ehdotettu lain ja valtioneuvoston asetuksen muodostamaa sääntelykokonaisuutta. Oikeusministeriö piti lausunnossaan sääntelykokonaisuuden säädöstasoa valtiosääntöoikeudellisesti oikeana. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittasi lausunnossaan siihen, että voimassa olevan aukioloasetuksen korvaamiseksi nykyisen perustuslain vaatimukset täyttävällä sääntelyllä on nyt ryhdytty.

Hallituksen esitysluonnoksen liitteenä ollut luonnos valtioneuvoston asetukseksi muodostui selvästi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita koskevan lain muutosehdotusta (1. laki) haasteellisemmaksi lausunnon antaneiden valtion virastojen kannalta.

Valtion viranomaisia edustavista lausunnonantajista Suomen Akatemia, Digi- ja väestötietovirasto, Näkövammaisten kirjasto Celia, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Rahoitusvakuusvirasto, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Taiteen edistämiskeskus, sisäministeriö hallinnonalansa osalta, Maanmittauslaitos, Itä-Suomen, Etelä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit yhteisessä lausunnossaan, Oikeusrekisterikeskus, Puolustusministeriö ja Ulosottolaitos totesivat lausunnoissaan asetusehdotuksen noudattamisen vaikeaksi ja edellyttävän lisäresursseja tai palvelutoiminnan uudelleenjärjestämistä ja/tai toimitilojen uudelleenjärjestelyjä. Puolustusministeriön toimitiloissa ei olisi mahdollista kirjaamoa lukuun ottamatta ottaa vastaan ulkopuolisia henkilöitä turvallisuuskäytökohtien lisäksi. Valtiovarainministeriö piti tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta tärkeänä, ettei viranomaisten tarvitse varata päivittäin resurssejaan palvelutoimintaan, jos kysyntää ei ole. VM ehdotti myös, että asetuksen soveltamisalan ei olisi kaikkia valtion viranomaisia koskeva vaan asetuksessa mainittaisiin ne viranomaiset, viranomaistryhmät, palvelut, palvelukanavat ja toimipaikat, joihin asetusta sovellettaisiin.

Lausunnoissa tuotiin esille laajasti käytössä olevaa asiakaspalvelun järjestämisen tapaa, jossa muut toimipaikat kuin viranomaisen päätoimipaikat palvelevat nykyisin asiakkaita esimerkiksi yhtenä tai muutamana päivänä viikossa. Verohallinto selosti lausunnossaan, että erohallinnon

päätoimipaikkojen asiakaspalvelut palvelevat asiakkaita päivittäin (kunakin arkipäivänä lauantaita lukuun ottamatta), muut toimipisteet asiakaskysynnän mukaan porrastaen 1–3 päivää viikossa joko koko- tai osapäiväisesti. Asetusluonnoksen mukaisesti toimittaessa, aukioloaika laajenisi näissä muissa toimipisteissä merkittävästi. Asiakaskysyntä on osassa toimipisteistä vähäinen, ja kaikissa toimipaikoissa sen suunta on laskeva.

Maanmittauslaitoksen lausunnon mukaan Maanmittauslaitoksen asiakaspalvelun tämänhetkiset aukioloajat ovat jaettu palvelupisteittäin kolmeen eri kategoriaan. Aukiolokategoriat ovat 5 pv/vk, 3 pv/vk ja 2 pv/vk auki olevat palvelupisteet. 5 päivää viikossa auki olevia palvelupisteitä on 4 kpl, 3 päivää viikossa (ma-ke tai ke-pe) auki olevia palvelupisteitä on 9 kpl ja 2 päivää viikossa (ma-ti tai to-pe) auki olevia palvelupisteitä on 13 kpl. Palvelupisteet ovat auki aukiolopäivänä klo 9–16.15. Palvelupisteiden nykyiset aukioloajat perustuvat palvelupistekohtaisiin kävijämääriin sekä palvelupisteverkostoon. Maanmittauslaitos on jo useamman vuoden ajan kirjannut kaikki asiakaskontaktit systemaattisesti tietojärjestelmään, josta saadaan mm. palvelukanava- ja palvelupistekohtaista tietoa esim. asiakkaiden käyntimäärät palvelupisteittäin. Kävijämäärien perusteella Maanmittauslaitos on pystynyt optimoimaan tehokkaasti aukiolopäivät sekä tarvittavan palveluneuvojien määrän palvelupisteittäin. Palvelupisteverkosto on otettu aukioloajoissa huomioon siten, että lähekkäin olevat palvelupisteet ovat auki eri päivinä. Tällöin asiakkaalla on mahdollista päästä, arkipäivästä riippumatta, kohtuullisen matkan päässä olevaan palvelupisteeseen, jos lähinnä oleva palvelupiste on ko. päivänä kiinni. Vuoden 2021 tilastojen perusteella asiakaspalveluun tuli eri palvelukanavista n. 310 000 asiakaskontaktia. Paikan päällä asioivia oli n. 26 000, jonka osuus muista palvelukanavista oli 8,4 %.

Suuri osa valtion viranomaisia edustavista lausunnonantajista katsoi, että valtioneuvoston asetusratkaisussa tuli paremmin huomioida, millainen tarve erilaisille asiointitavoille erityisesti käyntiasioinnille eri viranomaisissa on. Muutoin sääntely johtaisi valtion resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Muutamit lausunnonantajista esittivät, että pois rajattavien viranomaisten päätäisivät itse palveluajoistaan hallinnonalaan ohjaavan ministeriön ohjauksessa. Osa lausunnonantajista piti lausunnolla ollut laintasoista sääntelyä riittävänä ohjaamaan palveluaikoja, eikä puoltanut palveluajan vähimmäismäärää koskevan valtioneuvoston asetuksen antamista.

Valtion virastoista myönteisimmin lausuiivat Maahanmuuttovirasto, Kansallisarkisto, Luonnonvarakeskus ja Tilastokeskus. Näiden virastojen mukaan ehdotettu sääntely soveltuu viranomaisiin tai hallinnonalaan hyvin, turvaa palvelujen kehittämisen, joustavoittaa virastojen toimintaa ja turvaa asiakkaiden oikeudet saada palvelua. Ne katsoivat pystyvänsä ongelmitta jatkamaan toimintaansa ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Myös muiden lausunnonantajien lausunnoissa pidettiin virastojen aukioloaikojen joustavuutta hyvänä asiana ja toivottiin mahdollisuutta asioida myös perinteisen virka-ajan ulkopuolella.

Vain muutamassa lausunnossa mainittiin erikseen esityksen 2. laki (laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta). Lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan hyvinvointialueita sain näiden lausunnonantajien varauksettoman tuen.

Lausunnonantajat kommentoivat henkilökohtaista asiointia turvaavan esityksen suhdetta valtion sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja niiden edistämistä koskevaan käytäntöön sekä linjauksiin. Joissakin valtion viranomaisia edustavissa lausunnonantajissa esitysluonnos herätti kysymyksiä koskien sitä, mikä on esityksen suhde sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin edistäviin tavoitteisiin ja linjauksiin. Vanhus- ja vammaisjärjestöt, kunnat, maakuntien liitot, elinkeinoelämä edustavat järjestöt, apulaisoikeusasiamies, oikeusministeriö ja Ahvenanmaan valtionvirasto pitivät käyntiasioinnin mukaan lukien ajanvarauksettoman käyntiasioinnin turvaamista

välttämättömänä mm. yhdenvertaisuudesta, hallintolaista ja osaavan työvoiman hankkimisesta johtuvista syistä. Oikeusministeriö viittasi lausunnossaan siihen, että perustuslakivaliokunta on korostanut voimakkaasti perinteisten asiointitapojen kuten paperisen ja henkilökohtaisen asiointin mahdollisuuksien säilyttämistä digitaalisten palveluiden rinnalla (esim. PeVM 16/2020 vp).

Henkilöstöjärjestöt pitivät tärkeänä, että palveluaikojen muutoksista neuvotellaan henkilöstön kanssa. Ne toivat esille, että aukioloasetus on ollut perusta virastotyöajan päivän säännöllisen työajan kohdentamiselle ja työaikaa koskevassa valtion virka- ja työehtosopimuksessa on mainintoja asetuksesta. Oikeusministeriö lausui, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa EU-normeihin ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön esimerkiksi EU-tukea koskevan hakemuksen vireillepanossa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota esityksessä käytettyyn terminologiaan suhteessa lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain kokonaisuuteen ja suhteessa muuhun lainsäädäntöön kuten lakiin säädettyjen määräaikain laskemisesta. Oikeusministeriö näki ”palveluajan” käsitteen ongelmallisena muun muassa siitä syystä, että laki säädettyjen määräaikain laskemisesta viittaa aukioloaikaan.

Lausuntojen erityiskysymyksiä

1. lakiehdotus. Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta

Oikeusministeriö katsoi, että julkishallinnolle tulisi antaa mahdollisuus käyttää viraston toiminnan luonteeseen ja asiakkaiden tarpeisiin perustuvaa harkintaa palveluaikojen suhteen. Oikeusministeriön mukaan tämä olisi mahdollista ja turvattavissa jo voimassa olevan hallintolain 6 – 8 §:n perusteella huomioiden toki myös perustuslain 6, 21 ja 22 §:ssä asetetut vaatimukset.

Toisaalta oikeusministeriö ja useat muut lausunnonantajat (eduskunnan oikeusasiamies, Korkein hallinto-oikeus, Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, Suomen Yrittäjät) pitivät välttämättömänä, että jatkovalmistelussa esitystä tarkennetaan määräajan noudattamista koskien. Oikeusministeriö lausui, että julkishallinnossa toimii paljon viranomaisia, joilla on velvollisuus ottaa vastaan määräaikain laskemisesta annetun lain mukaisesti määräytyvien määräaikojen puitteissa asiakirjoja. Erityisesti tämä koskee oikaisuvaatimuksia ja valituksia, mutta myös asian vireillepano kuten esimerkiksi jonkin ensi asteen hakuprosessi voi olla laissa säädettyyn määräaikaan sidottua. Huomionarvoista on, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi hallintoasia voi olla mahdollista panna vireille myös suullisesti. Oikeusministeriön mukaan esityksen vaikutuksia ja sääntelyn riittävyttä suhteessa laissa säädettyjen määräaikojen noudattamiseen ja hallintoasian vireilletuloon on arvioitava huolellisemmin. Määräaikojen laskeminen on keskeisesti kiinnitetty nimenomaisesti viraston aukioloon. Oikeusministeriön mukaan laissa säädetyn määräajan pituus (määräaikalaki, HOL, HL, erityislainsäädäntö) ei perustuslain 21 §:n säännöksiään huomioon ottane voi jäädä riippumaan satunnaisista seikoista kuten siitä, milloin asianomainen virasto tai muu toimija on auki.

Korkein hallinto-oikeus lausui, että ehdotuksessa ei tarkemmin käsitellä aukioloasetuksen yhteyttä oikaisuvaatimusohjeeseen ja valitusosoitukseen (hallintolain 47 ja 48 §). Muutoksenhakuohjeesta on oikeuskäytännössä edellytetty käyvän ilmi päivämäärä ja kellonaika, johon mennessä muutoksenhaku on toimitettava perille (KHO 2021:122, ks. myös KHO 2018:152). Hallintopäätöksen tekijällä tulee muutoksenhakuohjetta antaessaan olla tiedossa sellaisten virastojen aukioloajat, joihin muutoksenhaku tulee toimittaa.

Puolustusministeriö selosti lausunnossaan, että sen yhteydessä toimii myös kutsunta-asiain keskuslautakunta, joka on asevelvollisuusasioita koskeva ylin muutoksenhakuelin. Lautakuntaan ei kuitenkaan sovelleta lakia valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista sen 1 §:n perusteella. Valitusmenettelyyn liittyvien määräaikojen vuoksi on riittävät kirjaamopalvelut turvattava.

Oikeusministeriön mukaan lakisääteisten määräaikojen noudattamiseen liittyvistä palveluajoista tulisi säätää ehdotettua täsmällisemmin lain tasolla ja myös esityksen säätämisyjärjestysosiota tulisi täydentää arvioimalla hallinnossa laajasti käytössä olevaa oikaisuvaatimusmenettelyä perustuslain 21 § valossa.

Oikeusministeriö huomautti myös, että esityksen 1. lakiehdotuksen asetuksenantovaltuus ei riitä asetustalon mukaisen säännösten antamiseksi. Oikeusministeriö ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitivät myös tarpeellisenä, että jatkovalmistelussa täsmennetään ehdotetun lain suhdetta hallintolakiin. Lisäksi oikeusministeriö piti tarpeellisenä varmistaa, että esitys on yhteensopiva yhdenvertaisuuslain kanssa.

Apulaisoikeusasiamies arvioi esityksen 1. lakiehdotuksen pykälää palveluiden saatavuutta koskevasta tiedottamisesta ja totesi, ettei palveluaikoja tulisi muuttaa kovin usein. Myös oikeusministeriö korosti, että hallinnon palveluissa niiden saatavuuden ennakoitavuus ja johdonmukaisuus ovat merkityksellisiä. Ennakoitavuus ja johdonmukaisuus voivat vaarantua, jos palveluajat viranomaisissa tai eri viranomaisten kesken ovat hyvin ennakoimattomia, vaihtelevia ja epäselviä. Oikeusministeriö katsoi, ettei kaiken viranomaispalvelun tarvitse olla identtisesti saatavilla, mutta yhteinen linja on kuitenkin tarpeellinen. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan palveluajat tulisi vahvistaa vähintään vuodeksi kerrallaan, eikä puhelinpalveluaikojen tulisi poiketa kirjaamon palveluajoista tai käyntiasioinnin palveluajoista ainakaan niin, että ne olisivat suppeampia kuin käyntiajat.

Vanhus- ja lähimmäis palvelun liitto Valli ry kiinnitti lausunnossaan huomiota tiedottamisen tapaan ja totesi, ettei verkkosivuilla tapahtuva tiedottaminen palveluaikojen muutoksista ei saavuta isoa osaa ikääntyneestä väestöstä. Lausunnon mukaan ikäihmisille tulisi taata mahdollisuus saada tietoa virastojen aukioloaikojen muutoksista sekä palvelun erilaisista muodoista myös kotiin toimitettavana paperisena tiedotteena. Tiedotteesta tulisi löytyä myös puhelinnumero, josta saa tietoa aukioloajoista ja ajanvarauksesta ilman, että soittajan täytyy valita numerovalikosta vaihtoehtoja tiedon tai asiakaspalvelijaan yhteyden saamiseksi. Myös Näkövammaisten liitto ry ja Vammaisfoorumi ry pitivät välttämättömänä, että viranomaisten aukioloajoista tiedotetaan saavutettavasti ja monikanavaisesti.

Oikeusministeriö arvioi, että esityksessä tulisi arvioida muutoksen vaikutukset myös niihin toimijoihin, jotka jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi

Lausunnoista kävi ilmi, että asetustalon oli vaikeasti ymmärrettävä. Muutamat lausunnonantajat pitivät esimerkiksi asetuksessa käytettyä toimipaikan käsitettä tulkinnanvaraisena. Oikeusministeriö piti käsitteiden selkeyttämistä tai uudelleenharkintaa tarpeellisenä ("kasvokkain tapahtuva asiointi", "palveluaika").

Asetustalon mukaan 4 §:n mukaan viranomais voi järjestää palveluaikoja yksinomaan ajanvarauksella toimipaikoissa, joihin sillä on sijoitettuna enintään 5 henkilötyövuoden henkilöstö. Useat valtion virastot edustavat lausunnonantajat esittivät säännöksen poistamista ja

totesivat, että henkilötyövuosimäärän sijasta yksinomaan ajanvarauksella palvelevien toimipaikkojen kriteeriksi tulisi säätää asiakaskäyntien määrä vuorokaudessa tai kuukaudessa. Lausunnoissa toivottiin myös selkeytettävän asetusehdotuksen 4 §:ssä säädettyä mahdollisuutta järjestää asiointipalvelua vain ajanvarauksella suhteessa 2 §:ssä säädettyyn minimiaikavaatimukseen (6 h/palvelupäivä).

Lausunnoissa pohdittiin, onko asetuserinnoksen 5 § ristiriidassa sen 3 ja 4 §:n kanssa, jos joksaisessa toimipaikassa, myös pienissä ja miehittämättömissä tulisi järjestää asiakirjojen vastaanottoa vähintään 6 tuntia palvelupäivässä. Yksittäiset lausunnonantajat esittivät, että asiakirjojen vastaanoton tulisi olla mahdollista vain toimipaikoissa niinä palvelupäivinä, jolloin ko. toimipaikka on auki.

Lisäksi annetuissa lausunnoissa tuotiin esille myös sääntelykokonaisuuteen liittyviä laajempia toiveita, kuten kuntien aukioloa koskevan sääntelyn puutetta ja sitä, ettei lausunnoilla ollut sääntelykokonaisuus koske esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle toimijalle.

Lausuntojen huomioiminen jatkovalmistelussa

Esityksen valmistelun jatkui lausuntokierroksen jälkeen siitä näkökulmasta, että nykyisen aukioloasetuksen korvaavalla uudella sääntelyllä turvattaisiin henkilökohtainen ja paperimuotoinen asiointi viranomaisessa siten kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt esimerkiksi lausunnoissaan PeVM 16/2020 vp. Kuluvan hallituskauden linjausten ja tavoitteiden ei katsota olevan ristiriidassa perustuslakivaliokunnan näkemysten kanssa eikä estävän sitä, että viranomaiset kannustavat ja edistävät sähköistä ja digitaalista asiointia.

Lausuntojen johdosta sääntelyn valmistelua jatkettiin siirtymällä viranomaisen palveluajan käytöstä takaisin aukiolon käsitteeseen. Valmistelussa myös tarkennettiin sitä, mitä hallinnossa asiointi tulee saada auki olevasta viranomaisen asiointipaikasta.

Oli tiedossa, että valtion virastojen ja viranomaisten toimipaikkojen aukioloikäytännöt ovat eriytyneet ja että yhteistä nimittäjää asetuksessa säädettäväksi vähimmäispalveluajaksi on vaikea löytää. Esitystä ei ole tarkoitettu budjettilaiksi. Jatkovalmistelun tavoitteena oli edelleen luoda valtion viranomaisten käytännössä hyvin eriytyneisiin ja toimipaikkakohtaisiin aukioloikäytäntöihin yhtenäisyyttä käytettävissä olevien resurssien puitteissa ja mahdollisimman vähäisin aukiolon ja palvelutoiminnan uudelleenjärjestelyihin johtavin vaikutuksin. Aukioloajan vähimmäismäärän lyhenemistä suhteessa voimassa olevan aukiolosääntelyn edellyttämään aukioloaikaan 8.00 – 16.15 ei pidetty poissuljettuna ottaen huomioon, että nykyisen aukiolosääntelyn soveltamiskäytäntö on aikaa sitten etäännynt aukioloasetuksen sanamuodoista.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain sisäinen yhteensopivuus ja suhde hallintolakiin tarkennettiin lausuntojen johdosta.

Lausuntojen mukaisesti säännös asiakirjan toimittamisesta viranomaiselle ja asian vireillepanosta säädetyssä määräajassa vietiin lain tasolle ja säädettiin siten, että määräaika päättyy valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla kaikissa viranomaisissa. Myös määräajan noudattamista koskevan sääntelyn ja käytännön nykytilan kuvausta on korjattu ja laajennettu koskemaan myös Euroopan unionin relevanttia sääntelyä.

Esityksen liitteenä olevan valtioneuvoston asetuserinnoksen suhde 1. lakiehdotuksen mukaiseen asetuksenantovaltuuteen on tarkistettu. Asetuserinnos on rakennettu kokonaan uudestaan.

Vaikutusarvioita on täydennetty arvioimalla myös sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäämisen vaikutuksia.

Säätämisyjärjestysosiossa on laajennettu esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan osalta.

Esityksessä ei ole huomioitu toiveita koskien lausunnolla olleen sääntelyn soveltamisalan laajentamista koskemaan esimerkiksi kuntia ja yksityisiä, jotka hoitavat viranomaistehtävää. Säännöksellä ei ole pyritty ratkaisemaan voimassa olevaa aukioloasetusta laajempia kysymyksiä.

Esityksessä ei ole myöskään huomioitu valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistushankkeesta mahdollisesti johtuvia muutostarpeita, vaikka muutamat lausunnonantajat pitivät sitä tarpeellisenä. Palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen mukaisten asiointipisteiden aukiololinjaukset ovat toistaiseksi tekemättä ja palvelu- ja toimitilaverkkoon liittyvien sääntelytarpeiden kartoitus on vasta alkamassa. Palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen on määrä toteutua vuoteen 2030 mennessä, eikä hanketta voida aukiolosääntelyn uudistamisen yhteydessä täysin ennakoida.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 1 §:n 2 momentissa säädetään lain soveltamisalan ulkopuolelle rajatuista virastoista. Luettelosta poistettaisiin tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat ja lain 1 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan tuomioistuihin, ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan vain lain 5 a §:n 4 momenttia. Lain 5 a §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00 - 16.15. Säännöksellä turvattaisiin se, että asian vireillepano tuomioistuintoiminnassa säilyisi muuttumattomana.

5 a § *Valtion viranomaisen aukiolopäivät, asiointipaikat ja aukioloajat.* Lakiin lisättäisiin uusi 5 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen toimivallasta aukioloaikaansa koskien ja päivistä, jolloin valtion viranomaisen tulee olla auki sekä siitä, mihin hallinnossa asioivalla on viranomaisen aukioloaikana oikeus samoin kuin niistä viranomaisen toimipaikoista ja viranomaisen käyttämistä tiloista, joita aukiolo koskee.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion viranomainen päättää aukioloajoistaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti, jollei muualla laissa toisin säädetä. Säännös muuttaisi nykyisen aukioloasetuksen mukaista tilannetta, jossa aukioloajasta säädetään täsmällisin kellonajoin ja jonka mukaan virasto voi poiketa asetuksella säädetyistä kellonajoista vain asetuksessa säädetyin edellytyksin. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisen harkintavaltaa rajoitettaisiin tämän lain säännöksin ja lain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen vähimmäissäännöksin. Tästä valtion viranomaisia koskevasta yleislaista voitaisiin kuitenkin poiketa erityislainsäädännössä. Momentin toisen virkkeen mukaan valtion viranomaisen aukiolopäiviä olisivat arkipäivät lukuun ottamatta lauantaita, vapunpäivää, juhannusaattoja ja jouluaattoja, jollei viraston toiminta muuta vaadi. Viranomaisella ei olisi velvollisuutta olla tällöin auki, mutta sillä olisi mahdollisuus aukioloon myös mainittuina päivinä. Säännös vastaisi voimassa olevan aukioloasetuksen 1 §:ssä tarkoitettuja päiviä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä viranomaisen tiloja aukiolo koskee. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen on osoitettava ne toimipaikat ja muut toimitilat, jotka toimivat päätoimipaikan lisäksi viranomaisen auki olevina asiointipaikkoina. Auki oleva asiointipaikka liittyy aukiolon käsitteeseen ja edellyttää, että hallinnossa asioiva voi tulla asiointipaikkaan ilman ajanvarausta. Usein auki olevat asiointipaikat ovat samoja, joissa viranomainen ottaa vastaan ajanvarausasiakkaita, mutta ne voivat olla myös eri toimitiloja tai osittain eri toimitiloja. Viranomaisen kaikki toimipaikat ja kaikki tilat eivät ole lähtökohtaisesti käytettävissä viranomaisasiointia ja hallinnossa asioivia varten, eikä esimerkiksi asiakirjoja voida jättää mihin tahansa viranomaisen toimitiloihin. Säännös edellyttäisi viranomaista osoittamaan ajanvarauksettoman käyntiasioinnin asiointipaikat. Viranomaisella olisi myös jäljempänä tämän lain 5 d §:ssä säädetty tiedottamisvelvollisuus, joka koskisi asiointipaikkoja ja niiden aukioloaikoja muiden seikkojen ohella. Tyypillisesti asiointipaikkoja olisivat viranomaisen lailla tai asetuksella säädetty toimipaikat ja muut toimitilat, joissa viranomainen työskentelee pysyväluonteisesti ja säännöllisesti. Asiointipaikaksi voitaisiin kuitenkin osoittaa myös toimitiloja, joita hallinnoi muu viranomainen tai toimija kuin se viranomainen, joka osoittaa toimitilat asiointipaikakseen. Muilla toimitiloilla tarkoitettaisiin tiloja, joita toimivaltainen viranomainen ei itse hallinnoi tai jotka eivät ole sen jatkuvassa käytössä. Käytännössä valtion viranomaiset (esimerkiksi Verohallinto) voivat avata ruuhkahuippuja varten tilapäisiä asiointipaikkoja esimerkiksi kauppakeskuksiin tai työskennellä (esimerkiksi oikeus- ja edunvalvontapiirit) joissakin toimipaikoissaan ainoastaan silloin, jos asiakas varaa asiointiajan siellä asioimiseksi.

Pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan viranomaisen asiointipaikoilla voi olla eri aukiolopäiviä ja -aikoja. Säännös poikkeaisi nykyisen aukioloasetuksen sääntelystä, joka sallii vain tilapäisen sulkemisen kello 8.00 – 16.15 välillä arkipäivinä. Uusi sääntely mahdollistaisi valtion virastojen palvelujen saatavuuden edistämisen lähellä palvelujen käyttäjiä silloinkin, kun asiointimäärät ovat vähäisiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole supistaa valtion nykyistä palveluverkkoa vaan säilyttää asiakkaiden tarpeita vastaavat palvelut ja päivittää sääntely noudattamaan valtionhallinnon kehittämistarpeita kustannustehokkaalla tavalla. Säännös poikkeaa myös voimassa olevan aukioloasetuksen säännöksestä koskien aukioloajan myöhentämistä alkamaan klo 9 ja päättymään viimeistään kello 20. Vastaavaa säännöstä ei enää olisi. Käytännössä aukioloajan sijoittamista ohjaavat asiakastarpeet ja viranomaisen tehtävien hoidon tuloksellisuus sekä kustannustehokkuus.

Momentin kolmannen virkkeen mukaan viranomaisen ilmoittamista asiointipaikan aukiolopäivistä ja -ajoista voidaan perustellusta syystä tilapäisesti poiketa. Asiointipaikan tilapäinen sulkeminen voi olla tarpeen kunnossapitotöiden, henkilöstökoulutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, mitä hallinnossa asioiva voi aukioloaikana viranomaiselta edellyttää. Momentin mukaan aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa sekä otettava vastaan asiakirjoja. Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Hallintolain perusteluissa neuvontavelvollisuus jaetaan menettelyneuvontaan ja yleisneuvontaan. Menettelyneuvonta koskee esimerkiksi asia vireillepanoa, ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi sekä viraston käytäntöjä. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Hallintoasian hoitamiseen liittyvän menettelyneuvonnan lisäksi viranomaisella on velvollisuus antaa yleisneuvontaa viran-

omaisen toimialan palveluista ja asioinnista. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. (HE 72/2002 vp, s. 57 - 58)

Aukiolona ei pidettäisi esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa neuvontaa annettaisiin vain ajan varanneille tai asiakirjoja otettaisiin vastaan vain ajan varanneelta. Hallintoasialla tarkoitetaan hallintolain perustelujen mukaan vakiintuneesti kaikkia sellaisia viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun. Viranomaiselle esitettyä vaatimusta kutsutaan tavallisesti hakemukseksi. Hakemusasioita ovat esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden tai hallinnollisen luvan hakeminen. Hakemusasioita ovat myös virkanimitysasiat. Viranomaisaloitteisista hallintoasioista voidaan mainita erilaiset ympäristönsuojelua koskevat velvoitteet ja rakennuslainsäädännön alaan kuuluvat kaavoitusasiat. Myös hakemuksesta myönnetyn etuuden takaisinperintää koskeva asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. (HE 72/2002 vp, s. 45)

Hallintoasioita eivät ole tosiasialliset hallintotoimet, kuten viranomaisen suorittamat tutkimus- ja suunnittelutoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Tätä perustaa vasten asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita. (HE 72/2002 vp, s. 46)

Aukiolo ei tarkoita sitä, että ilman ajanvarausta hallinnossa asioiva pääsee sisälle toimitiloihin, mutta jää ilman palvelua. Aukioloon liittyy aina mahdollisuus asian vireillepanemiseksi, asiakirjojen jättämiseksi ja neuvonnan saamiseksi ilman ajanvarausta. Viranomainen voi aukioloaikana ja sen ulkopuolellakin tarjota neuvontaa ja palvelujaan myös ajanvarauksella.

Pykälän 3 momentin toisen virkkeen mukaan viranomainen voi tarjota palveluja ja neuvontaa ja ottaa vastaan asiakirjoja myös siten, että asiakas varaa asiointiinsa ajan. Säännös selkeyttäisi, että viranomainen voi aukioloaikanaan asiointipaikassaan ja aukioloaikojensa ulkopuolella ottaa vastaan myös ajanvarausasiakkaita. Aukioloa koskevien säännösten tarkoituksena ei ole estää viranomaista toimimasta myös ajanvarauksella eikä estää viranomaista edistämästä ajanvarausasiointia.

Pykälän 3 momentin kolmannen virkkeen mukaan viranomaisen ei tarvitse tarjota käyntiasiointia, eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos käyntiasiointia ei ole tai jos se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen. Osa valtion viranomaisista hoitaa julkisia palvelutehtäviä tai palvelee muita viranomaisia. Näissä viranomaisissa ei käytännössä hoideta yksityisten hallintoasioita tai niitä hoidetaan harvoin.

Valtion yhteisten perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottava palvelukeskus Valtori on esimerkki valtion viranomaisesta, joka palvelee muita viranomaisia ja jolla ei ole asiakkaanaan yksityisiä eikä käyntiasiointia. Myös lapsiasiavaltuutettu on viranomainen, jolla ei tehtäviensä luonteesta johtuen ole yksityisten hallintoasioita hoidettavanaan eikä käyntiasiointia. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja varmistaa, että lasten asema ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädännössä ja päätöksenteossa.

Pykälän 4 momentin mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asianvireillepanolle säädettyä määräaikaakaan voidaan noudattaa kello 8.00 – 16.15. Sääntelyllä olisi vaikutusta paperimuotoiseen asiakirjan toimittamiseen käyntiasiointina. Uusi säännös merkitsisi muutosta nykyisen aukioloasetuksen 4 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan viraston tai sen osan aukiolo on aina järjestettävä siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymiselle säädettyä määräaikaakaan voidaan noudattaa 1 §:ssä tarkoitettuna aukioloaikana. Nykyinen aukioloasetus näyttää edellyttävän, että asiakirja on voitava toimittaa määräajassa myös viraston suljettuun osaan, esimerkiksi viraston suljettuun sivutoimipaikkaan.

Sääntelyn muuttumisella olisi vaikutusta monipaikkaisiin viranomaisiin tilanteessa, jossa esimerkiksi yksi toimipaikka olisi kiinni eikä sillä olisi asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvää palvelua siten, että asiakirjat tulisivat jättöpäivänä kirjatuiksi ja niistä saisi vastaanottokuittauksen. Tällöin hallinnossa asioivan tulisi toimittaa asiakirja kello 16.15 mennessä toiseen auki olevaan asiointipaikkaan tai asiakirjojen vastaanottoon (kirjaamo, kanslia tai vastaava toiminto), joka olisi säännöksen mukaan auki kello 8.00 – 16.15. Monipaikkaisen viranomaisen kirjaamotehtäviä ja myös eri viranomaisten kirjaamotehtäviä hoidetaan nykyisin myös keskitetysti. Esimerkiksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset kirjaamopalvelut on keskitetty valtioneuvoston kansliassa olevan hallintoyksikön tehtäväksi valtioneuvoston kanslian asetuksella valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä (asetus valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä 162/2015). Asiointipaikan ollessa suljettuna säädettyssä määräajassa toimitettava asiakirja ja vireille pantava asia hoidetaan näissä tapauksissa toimivaltaisen viranomaisen muualle keskitetyssä kirjaamossa.

Pykälän 5 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin niiden käyttö on vähäistä. Käyttökatkoista on tiedotettava sopivalla tavalla ennalta yleisölle. Viranomaisen on julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta velvoittaa 2 §:n 5 kohdan mukaan valtion viranomaisia. Lisäksi kyseinen laki koskee valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa; mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös ortodoksiseen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettuihin yliopistoihin, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin sekä muuhun toimijaan siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää.

5 b § *Asian vireillepano ja asiakirjan toimittaminen viranomaiselle*. Lakiin lisättäisiin uusi 5 b §, jossa säädettäisiin säädetyn määräajan päättymisestä viranomaisten aukioloaikojen vaihdella ja mahdollisesti jatkuessa nykyistä virastoajan päättymisaikaa myöhempään kello 16.15 jälkeen. Säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 6 §:n mukaan tyytymättömyyden ilmoittaminen, muutoksenhakemuksen jättäminen, vastauksen antaminen siihen, viranhakemus sekä muu määräajassa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa taikka virallisessa toimituksessa suoritettava toimi on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä, virastossa suoritettava toimi ennen viraston aukioloajan päättymistä ja tuomioistuimen istunnossa tai muussa toimituksessa suoritettava toimi ennen istunnon tai toimituksen päättymistä. Määräaikalaki on säädetty siinä tiedossa, että viraston aukioloaika on kiinteä ja ennen nykyisten monimuotoisten aukioloikäytäntöjen syntymistä. Määräaikalakia ei muutettaisi tässä yhteydessä. Säännöksen

tarkoituksena on jatkaa määräaikalain soveltamista nykyisen aukioloasetuksen edellyttämän aukioloajan 8.00 – 16.15 mukaisesti.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos asiakirjan toimittamiselle tai asian vireillepanolle on laissa tai asetuksessa säädetty määräaika, se katsotaan tehdyksi määräajassa, jos se on tehty määräpäivänä viimeistään klo 16.15 toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana.

Pykälän 2 momentin säännös koskisi säädetyn määräajan laskemista tilanteessa, jossa viranomaisen aukiolo jatkuisi vielä 16.15 jälkeen. Momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu asiakirja katsotaan toimitetuksi ja asia vireille pannuksi jättöpäivää seuraavana päivänä, jos asiakirja toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle tai pannaan vireille viranomaisen asiointipaikassa, tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana, määräpäivänä myöhemmin kuin kello 16.15.

Säännöksellä säilytettäisiin määräaikalain mukainen nykyinen asiakirjojen jättämisen kellon-aika ennallaan riippumatta siitä, että viranomainen voisi kohdentaa aukioloaikaa uuden sääntelyn johdosta siten, että asiointipaikka olisi auki vielä kello 16.15 jälkeen ja viranomainen ottaisi edelleen vastaan asiakirjoja. Pykälän kummankin momentin loppuosa viittaa yhteispalvelulain 7 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan asiakirja, joka on toimitettu määräajassa toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Myös yhteispalvelun asiointipisteeseen toimitetun asiakirja tulee jättää määräpäivänä viimeistään kello 16.15, jotta se katsottaisiin jättöpäivänä toimivaltaiselle viranomaiselle annetuksi.

5 c § Aukioloajan ja asioinnin keinojen järjestäminen. Lakiin lisättäisiin uusi 5 c §, jossa säädettäisiin valtion viranomaisen aukioloajan ja asioinnin järjestämisestä koskevista periaatteista

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä elementeistä, joita valtion viranomaisen on palveluaikojen järjestämistä koskevassa harkinnassaan hallintolaissa säädetyn lisäksi otettava huomioon. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion viranomaisen aukioloaikojen on vastattava viranomaisen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin käytettävissä oleviin asioinnin keinoihin. Koska digitaalisten palvelujen saatavuudesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa, nyt käsillä olevaa lakia sovelletaan muiden kuin digitaalisten palvelujen saatavuuteen. Pykälän 1 momentin ensimmäinen virke ei edellytä, että palvelua olisi saatavilla jonottamatta. Jonotusaikaa, kuten palvelujen saatavuutta yleensäkin, arvioidaan viranomaisen käytettävissä oleviin voimavaroihin ja niiden uudelleenjärjestelymahdollisuuksiin nähden. Hallintolain mukainen palveluperiaate edellyttää, että viranomainen priorisoi hallinnossa asioivien kannalta tärkeiden palvelujen hoitamisen koko maassa ja kaikissa oloissa mukaan lukien häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Henkilökohtaista asiointia ei voida lähtökohtaisesti lopettaa missään oloissa ja sen saatavuus on myös turvattava kaikille tarvitseville ja myös niille, jotka haluavat asioida henkilökohtaisesti.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan riittävältä aukioloajoilta edellytetään, että ne ovat suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville. Asioiville tärkeinä voidaan pitää esimerkiksi viranomaisen päätöksiä ja palveluja, jotka vaikuttavat asiakkaan arkeen ja jokapäiväiseen elämään. Tätä täydentää säännös, jonka mukaan aukioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä palveluissa. Momentin toinen ja kolmas virke korostaisivat käyntiasioinnin saatavuutta niissä viranomaisissa, joilla on henkilöasiakkaita ja joiden palveluilla on vaikutuksia asiakkaiden liikku-

misvapauteen, yksityiselämään, omaisuuden suojaan, toimeentuloon, sosiaaliturvaan tai oikeusturvaan taikka muihin perusoikeuksiin. Palveluita, joilla on perusoikeusherkkiä vaikutuksia ovat esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston palvelut kuten avioliiton esteiden tutkinta, esteettömyystodistus ja vihkeminen tai holhous- ja edunvalvonta-asiat kuten edunvalvojan määrääminen, edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen ja alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinti. Myös poliisin lupa-asioilla kuten passi- ja henkilökorttiasioilla on välitön vaikutus ihmisen matkustusmahdollisuuksiin, mutta myös laaja välillinen vaikutus kaikenlaiseen asiointiin viranomaisissa ja muissa toimijoissa kuten pankkiasointiin, maksamiseen jne. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta merkityksellisiä ovat kaikkien niiden viranomaisten palvelut, jotka ottavat vastaan hallintopäätöksistä tehtyjä oikaisupyyntöjä ja jotka toimivat valitusviranomaisina. Asiakkaan kannalta tärkeitä voivat olla myös asiat, joihin ei liity perusoikeusherkkyyttä. Erityisesti jokapäiväiseen elämään liittyvien ja laajasti käytettyjen palvelujen tulee olla helposti saatavilla. Esimerkiksi Verohallinnon palvelut ovat asiakkaille tärkeitä laajan asiakaspiirinsä vuoksi sekä perusoikeuksien (esim. omaisuuden suoja, oikeusturva), jokapäiväisen elämän sujuvuuden ja jokoisen oman talouden hallinnan kannalta.

Pykälän 1 momentin neljännen virkkeen mukaan viranomaisen tulee olla tavoitettavissa puhelimitse. Säännös ei tarkoita, että viranomaisen tulisi aina olla tavoitettavissa. Vaikka säännös on hyvin yleisluontoinen, tavoitettavuutena ei voitaisi pitää sellaisia tilanteita, joissa puhelinaika olisi periaatteessa pitkä, mutta viranomaisen vastauskapasiteetti olisi niin vähäinen, että asiakkaiden käytettävissä olevat puhelinnumerot olisivat pääsääntöisesti varattuja. Tavoitettavuutena ei myöskään voitaisi pitää tilannetta, jossa viranomainen vastaisi puhelimeen harvoin tai hyvin lyhyen aikaa arkipäivisin. Jos puhelimitse asiointi on viranomaisen asiakkaiden suosima asiointitapa, viranomaisen tulee olla asiakkaiden helposti tavoitettavissa puhelimitse.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa eri asiointin keinon käyttöasteeseen perustuen tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukioloista eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin niihin hallintolain keskeisiin periaatteisiin, jotka on otettava huomioon viranomaisen aukioloajoista päätettäessä. Hallintolaki ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettu laki ovat yleislakeja. Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista on erityislaki suhteessa hallintolaikiin, ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain saatavuutta koskevat säännökset konkretisoivat palveluperiaatetta ja ohjaavat sitä, miten aukioloaika on järjestettävä valtion viranomaisissa.

Ehdotetulla lailla konkretisoidaisiin valtion viranomaisten palveluaikojen osalta sitä, mitä hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja neuvonnasta. Pykälässä asetettaisiin valtion käyntiasioinnin riittävän tason yleiset kriteerit ottaen huomioon linjaukset, joita laillisuusvalvoja on tehnyt hallintolaissa tarkoitetusta palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Lisäksi pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta olla puhelimitse tavoitettavissa sekä eri asiointitapojen keskinäistä yhteensovittamista koskevasta tavoitteesta.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 7 §:n perusteluissa palveluperiaatetta lähestytään asiakasnäkökulmasta ja viranomaisen käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Käytännössä asianmukaiset palvelut ja aukioloajat järjestetään tasapainottaen näitä

joskus keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita. Hallintolain perusteluluissa palveluiden saatavuutta tarkastellaan ensinnäkin hallinnossa asioivan valinnanvapauden ja itsemääräämisoikeuden näkökulmista. Perustelujen mukaan palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita, ja hallinnossa asioivan toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Aukioloaikojen asianmukainen järjestäminen edellyttää, että käyntiasiointi olisi mahdollista haavoittuvassa asemassa oleville (yhteiskunnallisiin erityisryhmiin kuuluvat kuten vanhukset, sairaat, vammaiset), jotta heidän yhtäläinen mahdollisuutensa asiansa hoitamiseen turvattaisiin, mutta myös kaikille muille hallinnossa asioiville, jotta heidän valinnanvapautensa ja itsemääräämisoikeutensa toteutuisivat. Hallintolain perusteluissa asiakkaiden toiveita asioinnin järjestämisen keinoiksi ja laajuudeksi kannustetaan selvittämään vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa esimerkiksi asiakaspalautteiden avulla. Mikään ei kuitenkaan estä viranomaista kannustamasta asiakkaita sähköisten ja digitaalisten palvelujen käyttämiseen. Lisäksi digitaalisten palvelujen edistäminen on digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §:ssä säädetty valtion viranomaisten ja laajasti muidenkin viranomaisten, muiden julkishallinnon toimijoiden sekä julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudeksi.

Hallintolain perusteluissa viitataan myös tehtävien palvelujen järjestämistä koskevaan priorisointiin. Perustelujen mukaan julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon tai turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toiminta tulisi pyrkiä järjestämään siten, että palvelujen saanti kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu. (HE 72/2002 vp, s. 56 - 57)

5 d § Aukioloaikoja koskeva tiedottaminen. Lakiin lisättäisiin uusi 5 d §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa aukioloajoistaan. Säännöksen mukaan valtion viranomaisen olisi tiedotettava tehokkaasti verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla asiointipaikkojensa lukien aukioloajoista ja tiedossa olevista muutoksista niihin; ajoista, jolloin viranomainen on puhelimitse tavoitettavissa sekä asian viereilepanosta säädetyssä määräajassa ja asiakirjojen toimittamisesta säädetyssä ja viranomaisen antamassa määräajassa.

Tehokkaana viestintänä ei ole esimerkiksi pidettävä sitä, että yksinomaan viranomaisen toimittolojen sisäänkäynnin yhteydessä on ilmoitus eri asioinnin keinoja koskevista palvelu- tai aukioloajoista. Tehokkuus edellyttäisi käytännössä viestintää esimerkiksi verkkosivuilla, koteihin jaettavissa tiedotteissa ja toimipaikan sisäänkäynnin yhteydessä. Tiedottamisen tulisi koskea erikseen kutakin asioinnin keinoa (puhelin, käyntiasiointi ajanvarauksella ja käyntiasiointi ilman ajanvarausta, kirjaamon palveluaika) ja siinä tulisi kuvata palvelujen laajuus aukioloaikana sekä kellonajat, joina palvelut olisivat käytettävissä samoin kuin tiedossa olevat muutokset (esim. aukioloajat muuttuvat vuodenvaihteessa). Tiedottamisen olisi oltava melko yksityiskohtaista, koska saman viranomaisen eri asiointipaikkojen ja asioinnin keinojen ajat voisivat olla keskenään erilaiset siten, että viranomaisen puhelinpalvelun ajat poikkeaisivat esimerkiksi saman viranomaisen aukioloajoista. Jotta uusi sääntely ei johtaisi yleiseen epätietoisuuteen valtion viranomaisten palveluajoista, viranomaisten tulisi kiinnittää aukioloaikoja ja laajemmin palveluiden saatavuutta koskevaan viestintään erityistä huomiota.

Pykälän 2 momentti olisi informatiivinen. Sen ensimmäinen virke viittaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. Momentin toinen virke viittaisi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 10 §:n säännöksen, jonka mukaan

yhteispalvelun osapuolten velvollisuudesta tiedottaa yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista. Verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonta ja tuki työllistävät merkittäväällä tavalla yhteispalvelupisteitä, joissa toimeksiantajina ovat pääosin valtion viranomaiset ja Kansaneläkelaitos ja toimeksisaajina pääosin kuntia. Niiden valtion viranomaisten, joilla on yhteispalvelulaissa tarkoitettu yhteispalvelusopimus kunnan tai muun toimeksisaajan kanssa, tulee hoitaa huolella yhteispalvelulaissa tarkoitettu tiedottamisvelvollisuus. Erityisesti valtion viranomaisten sähköisten ja digitaalisten palvelujen saatavuuden ja hallinnossa asioivien yhdenvertaisuuden kannalta yhteispalvelupisteiden tarjoama käytön neuvonta ja tuki ovat ensiarvoisen tärkeitä joillekin asiakasryhmille. Siksi yhteispalvelun saatavuutta mukaan lukien palveluaikoja koskeva tieto on myös asiakkaille tärkeä.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Lisäksi viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Palveluaikoja koskevan sääntelyn väljentyessä myös sähköisten ja digitaalisten palvelujen käytön neuvonnan palveluajoista tulisi tiedottaa riippumatta siitä, hoitaako toimivaltainen viranomainen itse sähköisten ja digitaalisten palvelujensa käytön neuvontaa vai hoitaako sitä jonkin muut toimija.

2. Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2. Soveltamisala. Lain 2 §:n mukaista soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan hyvinvointialueita. Hyvinvointialueet voisivat samoin kuin valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja Kansaneläkelaitos sopia ja hoitaa tehtäviä yhteispalvelussa siten kuin julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa säädetään.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista lisättäväksi ehdotettavaa 5 c §:ään lisättäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa asiointimääriin ja eri asiointin keinojen käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukioloajoista eri viranomaisissa ja viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Valtioneuvosto voisi valtuussäännöksen puitteissa antaa esimerkiksi päivittäistä, viikoittaista tai muulla tavoin rajattua aikaa koskevia säännöksiä aukiolon saatavuuden tason turvaamiseksi.

Valtioneuvosto antaisi ehdotetun lain vahvistamisen yhteydessä valtioneuvoston asetuksen valtion virastojen vähimmäisaukioloajoista.

Vähimmäisaukioloaikojen tulee käytännössä sopeutua valtion virastojen toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja siihen, missä määrin valtion virastojen palvelut digitalisoidaan ja siirtyvät tietoverkkoon. Henkilökohtaisen, puhelimitse, etäyhteydellä tai perinteisesti virastossa käymällä tapahtuvan asiointin vähentyessä vähimmäisaukioloaikojen tulee olla joustavasti muutettavissa, jotta viranomainen voisi järjestää palvelunsa hallintolain 7 §:n mukaisesti siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Vastaavasti viranomaisen toimintaympäristössä voi tapahtua muutoksia, jotka johtavat asiamäärien ja henkilökohtaisen neuvonnan tarpeen lisääntymiseen. Toimintaympäristön muutokset voivat johtaa myös haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden

määrän kasvuun ja siihen, että erityisesti ajanvarauksetonta käyntiasiointia on lisättävä hallintolaissa tarkoitetun palveluperiaatteen toteuttamiseksi ja asianmukaisen asioinnin järjestämistä koskevan viranomaisen velvoitteen täyttämiseksi.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

10 Toimeenpano ja seuranta

Uudistetun aukiolosääntelyn toimivuuden seuranta tapahtuisi osana valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua valtakunnallista suunnitelmaa ja suunnitteluprosessia sekä valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmässä. Suunnitelmassa luodaan hallinnonalat ylittävä kokonaiskuva valtion palvelurakenteen ja toimintojen sijoittamisen tilasta ja tavoitellusta kehityksestä. Lisäksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja valtakunnallisen suunnitelman toimivuutta on tarkoitus arvioida noin kahden vuoden kuluttua siitä, kun seuraavan hallituskauden aikana tehdään seuraava valtakunnallinen suunnitelma. (HE 62/2021 vp, s. 36)

Samassa suunnitelmassa, prosessissa ja yhteistyöryhmässä seurataan myös asioita, joita eduskunnan hallintovaliokunta piti tärkeinä valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annettua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään HaVM 11/2021 vp. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan kyseisen lainsäädännön vaikutuksia ja erityisesti sen tavoitteiden toteutumista tulee seurata. Lisäksi tulee seurata sääntelyn vaikutuksia ministeriöiden toimivallan käyttöön.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Aukiolon uudistamisen säädöstaso

Nykyinen valtion virastojen aukiolosta annettu tasavallan presidentin asetus on tullut voimaan vuonna 1994 ennen perustuslain ja hallintolain antamista. Asetuksen antaminen perustui Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 28 §:ään. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki ei tunne hallitusmuodon mukaista niin sanottua omaperäistä asetusta.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli tarkoitus selvittää ja arvioida yksityiskohtaisesti myös omaperäisiin asetuksiin sisältyvän sääntelyn tarpeellisuus ja kumota tarpeettomiksi katsottavat omaperäiset asetukset. Tarpeelliseksi katsottava omaperäisten asetusten sisältämä sääntely pyrittiin nostamaan lain tasolle tai toteuttamaan uuden hallitusmuodon edellyttämällä tavalla lakiin perustuvan asetuksenantovaltuuden nojalla. Muutosesityksiä oli tarkoitus valmistella sekä asianomaisen lainsäädännön muun kehittämisen yhteydessä että uuden hallitusmuodon voimaantulosta johtuvia lainsäädäntömuutoksia valmistelemissä hankkeissa. (HE 75/1998 vp, s. 5 – 6)

Aukioloasetuksen kumoamista ja valtion virastojen uuden palveluaikojen koskevan sääntelyn edellyttämää säädöstasoa on tarkasteltava perustuslain 80 ja 68 §:n valossa.

Perustuslain 80 § 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtion virastojen palvelujen saatavuus, mukaan

lukien virastojen aukiolo- ja muut palveluajat, koskevat kaikkia ja liittyvät perustuslain 21 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Valtion palvelujen saatavuudella mukaan lukien palveluajoilla on suoria vaikutuksia hallinnossa asioivan perustuslaissa suojattuun oikeuteen saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi.

Asetuksen antamisen ala määrittyy sen mukaan, mistä täytyy säätää lailla. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa ja että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Voimassa oleva lainsäädäntö ei tunne palveluaikoja tai aukioloaikoja koskevaa asetuksenantovaltuutta, joka sitoisi ja rajaisi asetuksenantajan toimivaltaa.

Perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän pääsäännön mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta laissa erikseen muuta säädetä. Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Ministeriölle voidaan siten antaa asetuksenantovaltaa pääasiassa ministeriön omaa toimialaa koskevissa asioissa edellyttäen, että asia ei sen yhteiskunnallisen merkityksen johdosta ole käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa. (Lainkirjoittajan opas, jakso 13.4 Asetuksen antajat)

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 9 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen. Kuitenkin perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Viraston resurssien kohdentaminen ja palvelutoiminnan järjestäminen kuuluvat kunkin viraston johtamisen ytimeen ja kunkin ministeriön vastuulle osana hallinnon asianmukaista toimintaa.

Perustuslain 80 ja 68 §:stä seuraa, että valtion virastojen palveluajoista mukaan lukien aukiolon perussäännöksen on oltava laintasoinen ja annettaessa asetuksella lakia tarkempia säännöksiä, niitä on annettava valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti velvoittaa lainsäätäjää säätämään hyvän hallinnon takeet lailla. Hyvän hallinnon perusteista säädetäänkin hallintolain 2 luvussa pykälissä 6 – 10. Hallintolain perustelujen mukaan hallintolain hyvän hallinnon perusteet koskevat viranomaistoiminnan vähimmäisvaatimuksia. Laissa ei kuitenkaan ole mahdollista säännellä tyhjentävästi kaikista hyvää hallintoa koskevista osakysymyksistä, vaan tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle ainoastaan tietty lähtötaso. Ehdotettu laki ei siten estäisi viranomaisia antamasta parempaa palvelua eikä edistämästä toimintansa tehokkuutta ja laatua muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla. Laki ei myöskään asettaisi rajoituksia hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen kehittämiselle tai näitä täydentävien erityissäännösten antamiselle. (HE 72/2002 vp, s. 48)

Esityksessä ehdotettu sääntely täydentäisi hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumisesta valtion viranomaisten aukioloaikoja koskevan osakysymyksen osalta.

Aukiosääntelyn uudistaminen ja monipaikkaisten viranomaisten pienten toimipaikkojen nykyisten monimuotoisten aukiolokäytäntöjen salliminen uudessa sääntelyssä edistäisi käytännössä palveluiden saatavuutta ja perustuslain 21 §:n mukaista jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valtion monipaikkaiset viranomaiset hyödyntävät nykyisinkin monimuotoisia aukioloaikoja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Monimuotoisen aukiolon avulla hallinnossa asioiville pystytään tarjoamaan käyntiasiointimahdollisuuksia kohtuullisten asiointimatkojen päässä, vaikka alueen asiakaspohja ja käyntiasiointimäärät olisivat riittämättömiä päivittäin auki olevan toimipaikan ylläpitämistä varten. Rajoitetusti aukio olevaan toimipaikkaan voi aukiolopäivänä saapua aukiolon mahdollistamista varten eri henkilöstöä kuin siellä muina päivinä työskentelee. On myös viranomaisia, joiden kaikilla toimipaikoilla ei työskennellä säännöllisesti ja joilla ei toimipaikallaan ole omassa hallinnassaan olevia toimitiloja. Valtion viranomaisen käyttää joissakin tapauksissa korvausta vastaan tai korvauksetta esimerkiksi kunnan tiloja tavatessaan asiakasta, joka on varannut ajan asiointia tai viranomaisen palvelua varten. Monimuotoisten aukioloaikojen tarkoituksena on mahdollistaa käyntiasiointi asiakastarpeen mukaisesti ja kustannustehokkaalla tavalla erityisesti harvaan asutulla alueilla ja vähäisen käyntiasioinnin viranomaisissa.

Ehdotettu sääntely ei muuttaisi oikeustoimiin ryhtymisen (oikaisupyyntö, valitus) ja määräajassa jätettävän asiakirjaan soveltuvaan menettelyä. Asiakirjan jättäminen säädetyssä määräajassa tapahtuisi valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla eri viranomaisissa riippumatta siitä, että viranomaisen asiointipaikan aukiolo jatkuisi vielä 16.15 jälkeen. Voimassa olevan aukioloasetuksen 2 § mahdollistaa asiakaspalvelutehtävistä tai muista erityisistä syistä viraston sulkemisen viimeistään kello 20.00. Määräaikalain 6 §:n 1 momentin mukaan määräajassa virastossa suoritettava toimi on tehtävä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Käytännössä viraston aukioloajan katsotaan nykyisinkin päättyvän aina kello 16.15, vaikka virasto voi tosiasiallisesti nykyisenkin aukioloasetuksen nojalla olla auki myöhempäänkin. On epäselvää, katso taanko viraston pidennetyn aukioloajan nykyisin pidentävän myös määräajan päättymisen kellonaikaa. Tässä esityksessä ehdotettu 5 b § selkeyttäisi valtion viranomaisen aukiolon ja määräaikalain suhdetta.

Yhdenvertaisuus

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti 20.12.2010 valtiovarainministeriölle ratkaisunsa Dnro 1690/4/09 yhteydessä valtion virastojen aukiolosta annetun asetuksen muuttamista. Keskeinen peruste aukiolosääntelyn uudistamiselle liittyi yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua myös mm. asuinpaikkaan katsomatta (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluu myös asuinpaikan valitsemisen vapaus (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen samalla merkitsisi sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista. Valtion virastojen aukiolosta annettu asetus näyttäisi estävän asiointipalvelujen joustavan ja taloudellisen kehittämisen.

Mainitussa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies arvioi Verohallinnon Lapin toimipaikkojen rajoitettuja aukioloaikoja Ivalossa, Kittilässä, Muoniossa, Sallassa ja Sodankylässä. Toimipaikat olivat tuolloin avoinna 1 – 2 päivänä viikossa kello 9 – 15. Apulaislairoikeusasiamies katsoo, että palvelujen saatavuutta on pyritty turvaamaan myös pienissä verotoimistojen toimipaikoissa ja että tällainen järjestely täyttää hallintolain palveluperiaatteen vaatimukset asiakaslähtöisyydestä ja viranomaisen toiminnan tuloksellisuudesta. Järjestely on kuitenkin ongelmallinen aukioloasetuksen kannalta, koska aukioloasetus ei tunne muita kuin tilapäisiä lyhennettyjä aukioloaikoja. Aukioloasetus edellyttää pääsääntönsä mukaista aukioloaikaa arkisin kello 8–16.15 virastoilta ja niiden osilta, myös paikallisilta toimipisteiltä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asetuksen soveltaminen saattaa johtaa nykyisten palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joilla ei ole asiakasmäärien vuoksi tarkoituksenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan johtaisi alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin lisättävä 5 a § legalisoisi aukioloaikojen monimuotoisen nykykäytännön ja mahdollistaisi sen jatkuvuuden. Monipaikkaisilla viranomaisilla voisi jatkossakin olla pieniä, rajoitetusti auki olevia toimipaikkoja, joiden avulla käyntiasiointi ja välitön vuorovaikutus viranomaisen kanssa mahdollistettaisiin kohtuullisen asiointimatkan päässä hallinnossa asioivista. Monimuotoinen aukiolo edistäisi palvelujen saatavuutta ja viranomaisen toiminnan kustannustehokkuutta.

Myös asiakirjojen jättämistä koskevaa sääntelyä on tarkasteltava yhdenvertaisuuden kannalta erityisesti niiden asioiden osalta, joita koskee säädetty määräaika. Ehdotettu sääntely edellyttäisi, että asiakirjojen jättäminen säädettyä määräaikaa noudattaen olisi mahdollista kello 8.00 – 16.15. Viranomaista ei kuitenkaan edellytetä järjestämään asiakirjojen vastaanottoa sanottuna kellonaikana useassa toimipaikassa. Valtakunnallisella viranomaisella ei ylipäänsä ole yleislakeihin perustuvaa velvollisuutta toimia monipaikkaisesti ja järjestää paperimuotoisten asiakirjojen vastaanottamista yhdenvertaisella tavalla eri puolilla maata. Paperimuotoinen asiakirja voidaan kuitenkin antaa viranomaiselle myös viranomaisen osoittamassa muussa asiointipaikassa muuna aukioloaikana kuin viranomaisen osoittamassa asiakirjojen vastaanotossa kello 8.00 – 16.15. Lisäksi viranomaisella on myös mahdollisuus edistää hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti asiakirjojen vastaanoton saatavuutta tekemällä yhteispalvelusopimuksia.

Apulaisoikeusasiamies viittaa verohallinnon aukioloaikaa koskevassa ratkaisussaan 1690/4/09 perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 59/2001 vp, jonka mukaan palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta tähdensi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (HE 62/2021 vp), että voimakkaasti lisääntyneiden sähköisten palvelujen rinnalla on säilytettävä riittävä mahdollisuus käyntiasiointiin valtion viranomaisten toimipisteissä. Eri asiakasryhmillä on hyvin erilaisia palvelutarpeita ja on tärkeää huolehtia siitä, että tosiasialliset mahdollisuudet myös käyntiasiointiin turvataan. Kaikkia viranomaisten toimintoja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan toteuttaa sähköisinä palveluina. (HaVM 11/2021 vp, s. 4)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies avaa ratkaisussaan Dnro 2047/4/12 hallintolain palveluperiaatetta palvelujen riittävyden, saatavuuden ja hallinnossa asioivan valinnanvapauden kannalta. Apulaisoikeusasiamies viittaa oikeuskirjallisuudessa todetun, että palvelujen saatavuus edellyttää viranomaisen järjestävän palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen helppokäyttöisyys voi edellyttää muun muassa asiointiaikojen ja -paikkojen järjestämistä siten, että palvelu on vaivatta saatavissa. Palvelujen käytettävyyteen

liittyy myös tasapuolisuusvaatimus. Keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 95)

Viranomaispalveluihin liittyvä asiointi tulisi järjestää myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla niin, että ainakin jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut, kuten terveys- ja turvallisuuspalvelut, ovat saatavilla kaikkialla maassa. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94) Ehdotetun 5 c §:n 1 momentin mukaan aukioloajan tulee olla suhteessa asian merkitykseen hallinnossa asioivan kannalta. Viranomaisen palveluaikojen on oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioivan kannalta ja erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä palveluissa. Mitä merkityksellisemmästä ja mitä perusoikeusherkemmästä palvelusta on kysymys, sitä tärkeämpää on, että viranomaisen palvelu ja neuvonta ovat hallinnossa asioivan saatavilla mahdollisimman helposti. Vaikka sähköiset ja digitaaliset palvelut ovat asiakkaiden enemmistön mukaan halutuin asioinnin keino ja myös viranomaiselle kustannustehokkain, yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää käyntiasioinnin ja 5 c §:n 1 momentin mukaan myös puhelimitse tapahtuvan asioinnin turvaamista.

Alueellisesti yhdenvertainen palvelujen saatavuus edellyttää, etteivät sähköiset ja digitaaliset palvelut muodostu kaupunkialueiden ulkopuolella ainoiksi saatavilla oleviksi palvelukanaviksi. Vähimmäistason sääntelyllä turvattaisiin hallinnossa asioivan oikeus käydä viranomaisen luona tai saada puhelinyhteys viranomaisen asiakaspalveluun. Vuorovaikutteinen asiointi edistää sitä, että viranomainen huomaa, jos hallinnossa asioiva tarvitsee tukea ollakseen yhdenvertaisessa asemassa niiden hallinnossa asioivien kanssa, joilla on asian hoitamiseen liittyvää erityisosaamista ja hyvät digitaidot. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset

1.

Laki**valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) 1 § 2 momentti sekä,
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 5 a – 5 d § seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Sen 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan vain tämän lain 5 a §:n 4 momenttia.

5 a §

Valtion viranomaisen aukiolopäivät, asiointipaikat ja aukioloajat

Valtion viranomainen päättää aukioloajoistaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti, jollei muualla laissa toisin säädetä. Valtion viranomaisen aukiolopäiviä ovat arkipäivät lukuun ottamatta lauantaita, vapunpäivää, juhannusaattoja ja jouluaattoja, jollei viraston toiminta muuta vaadi.

Viranomaisen on osoitettava ne toimipaikat ja muut toimitilat, jotka toimivat päätoimipaikan lisäksi viranomaisen auki olevina asiointipaikkoina. Viranomaisen asiointipaikoilla voi olla keskenään eri aukiolopäivät ja -ajat. Viranomainen voi perustellusta syystä tilapäisesti poiketa ilmoittamistaan asiointipaikkansa aukiolopäivistä ja -ajoista.

Aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Viranomainen voi tarjota palveluja ja neuvontaa ja ottaa vastaan asiakirjoja myös siten, että asiakas varaa asiointiinsa ajan. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tarjota hallinnossa asiointialueen mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen.

Viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00 – 16.15.

Viranomaisten velvollisuudesta huolehtia vastuullaan olevien digitaalisten palvelujen ja muiden käytössään olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin asiointipisteidensä aukioloaikoina säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 2 momentissa.

5 b §

Asian vireillepano ja asiakirjan toimittaminen viranomaiselle

Jos asiakirjan toimittamiselle tai asian vireillepanolle on laissa tai asetuksessa säädetty määräaika, se katsotaan tehdyksi määräajassa, jos se on tehty määräpäivänä viimeistään klo 16.15. toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asiakirja katsotaan toimitetuksi ja asia vireille pannuksi määräpäivää seuraavana päivänä, jos asiakirja toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle tai pannaan vireille viranomaisen asiointipaikassa, tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana, määräpäivänä myöhemmin kuin kello 16.15.

5 c §

Aukioloajan ja asioinnin keinojen järjestäminen

Viranomaisen aukioloajan on vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asioinnin keinoihin. Aukioloajan on lisäksi oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville. Aukioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa. Lisäksi viranomaisen tulee olla tavoitettavissa puhelimitse.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asioinnin keinojen käyttöäseeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta säädetään lisäksi hallintolaissa (434/2003).

5 d §

Aukioloaikoja koskeva tiedottaminen

Valtion viranomaisen on tiedotettava tehokkaasti verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla:

- 1) asiointipaikkojensa aukioloajoista ja tiedossa olevista muutoksista niihin;
- 2) ajoista, jolloin se on puhelimitse tavoitettavissa;
- 3) asian vireillepanosta säädettyssä määräajassa ja asiakirjojen toimittamisesta säädettyssä ja viranomaisen antamassa määräajassa.

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa. Yhteispalvelun osapuolten velvollisuudesta tiedottaa yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista säädetään julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 10 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan valtion virastojen aukiolosta annettu asetus (332/1994).

2.

Laki

julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 247/2017, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, hyvinvointialueille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 12.5.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

1.

Laki**valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) 1 § 2 momentti sekä,
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 5 a – 5 d § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala**Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Tätä lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, *tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin*, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Sen 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Tätä lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Sen 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.
Tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan vain tämän lain 5 a §:n 4 momenttia.

5 a §

Valtion viranomaisen aukiolopäivät, asiointipaikat ja aukioloajat

Valtion viranomainen päättää aukioloajoistaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti, jollei muualla laissa toisin säädetä. Valtion viranomaisen aukiolopäiviä ovat arkipäivät lukuun ottamatta lauantaita, vapunpäivää, juhannusaattoja ja jouluaattoja, jollei viraston toiminta muuta vaadi.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Viranomaisen on osoitettava ne toimipaikat ja muut toimitilat, jotka toimivat päätoimipaikan lisäksi viranomaisen auki olevina asiointipaikkoina. Viranomaisen asiointipaikoilla voi olla keskenään eri aukiolopäivät ja -ajat. Viranomainen voi perustellusta syystä tilapäisesti poiketa ilmoittamistaan asiointipaikkansa aukiolopäivistä ja -ajoista.

Aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Viranomainen voi tarjota palveluja ja neuvontaa ja ottaa vastaan asiakirjoja myös siten, että asiakas varaa asiointiinsa ajan. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tarjota hallinnossa asioivalla mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen.

Viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00 – 16.15.

Viranomaisten velvollisuudesta huolehtia vastuullaan olevien digitaalisten palvelujen ja muiden käytössään olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin asiointipisteidensä aukioloaikoina säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 2 momentissa.

5 b §

Asian vireillepano ja asiakirjan toimittaminen viranomaiselle

Jos asiakirjan toimittamiselle tai asian vireillepanolle on laissa tai asetuksessa säädetty määräaika, se katsotaan tehdyksi määräajassa, jos se on tehty määräpäivänä viimeistään klo 16.15. toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asiakirja katsotaan toimitetuksi ja asia vireille panuksi määräpäivää seuraavana päivänä, jos asiakirja toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle tai pannaan vireille viranomaisen asiointipaikassa, tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana, määräpäivänä myöhemmin kuin kello 16.15.

5 c §

Aukioloajan ja asiointin keinon järjestäminen

Viranomaisen aukioloajan on vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asiointin keinoihin. Aukioloajan on lisäksi oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville. Aukioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa. Lisäksi viranomaisen tulee olla tavoitettavissa puhelimitse.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asiointin keinon käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukioloista eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta säädetään lisäksi hallintolaissa (434/2003).

5 d §

Aukioloaikoja koskeva tiedottaminen

Valtion viranomaisen on tiedotettava tehokkaasti verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla:

1) asiointipaikkojensa aukioloajoista ja tiedossa olevista muutoksista niihin;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2) ajoista, jolloin se on puhelimitse tavoitettavissa;

3) asian vireillepanosta säädetyssä määräajassa ja asiakirjojen toimittamisesta säädetyssä ja viranomaisen antamassa määräajassa. Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Yhteispalvelun osapuolten velvollisuudesta tiedottaa yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista säädetään julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 10 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan valtion virastojen aukiolosta annettu asetus (332/1994).

2.

Laki

julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 247/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansan-

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, *hyvinvointialueille*, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien

Voimassa oleva laki

Ehdotus

eläkelaitokselle kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____

Valtioneuvoston asetus

valtion viranomaisten vähimmäisaukioloajoista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti *säädetään* valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita annetun lain (728/2021) 5 c §:n nojalla:

1 §

Asetuksen soveltamisala

Tätä asetusta sovelletaan niihin valtion viranomaisiin, jotka kuuluvat valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain soveltamisalaan ja joilla on asiointia yksityisiä koskevissa hallintoasioissa.

Tätä asetusta ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin eikä Puolustusvoimiin, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin, Lentotullitoimipaikkaan eikä Kansallisarkistoon.

2 §

Viranomaisen päätoimipaikan asiointipaikan aukioloaika

Viranomaisen säädetyin, työjärjestyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 6 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä. Jos viranomaisen päätoimipaikasta ei ole säädetty tai määrätty, vähintään yhden asiointipaikan on oltava auki vähintään 6 tunnin ajan aukiolopäivinä.

3 §

Muiden asiointipaikkojen aukioloaika

Muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, jos:

1) asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet päätoimipaikan käyntiasiointimäärästä tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä; ja jos

2) toimivaltaisella viranomaisella on asiointipaikkaan sijoitettuna vähintään viisi päätoimista käyntiasiointitehtäviä hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä.

Viranomaisen päättää muiden kuin edellä 2 §:ssä ja 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloajoista siten, että niiden palveluajat täyttävät lain 5 b §:ssä ja muussa lainsäädännössä säädetyt vaatimukset.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2022.