

LUONNOS 20.12.2021**HALLITUKSEN ESITYS VALTION PALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA TOIMINTOJEN SIIJOITTAMISEN PERUSTEISTA ANNETUN LAIN JA JULKISEN HALLINNON YHTEISPALVELUSTA ANNETUN LAIN 2 §:N MUUTTAMISESTA****Esityksen pääasiallinen sisältö**

Esityksessä ehdotetaan valtion viranomaisten aukioloa koskevan sääntelyn uudistamista. Voimassa oleva tasavallan presidentin asetus valtion virastojen aukiolosta on vanhentunut valtion palvelujen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi ja jäänyt osittain soveltamatta. Uudistuksessa voimassa oleva asetus kumottaisiin, huomioitaisiin erilaiset palvelukanavat ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä poistettaisiin niitä esteitä, joita nykyisestä aukiolosääntelystä aiheutuu palvelujen ja palveluverkkojen kehittämiseksi.

Virastojen aukiolon sääntelystä siirryttäisiin palveluaikojen sääntelyyn osana palvelujen saatavuuden sääntelyä. Uuden sääntelyn tarkoituksena olisi turvata valtion palveluiden saatavuus ja mahdollistaa valtion viranomaisten palveluaikojen joustava käyttö viraston johtamisen työkaluna. Valtion viranomaisten palveluaikojen koskeva yleinen sääntely ja valtion viranomaisten vähimmäispalveluaikojen koskeva valtioneuvoston asetuksenantovaltuus sijoitettaisiin lakiin valtion virastojen saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Tämä laki on yleislaki, josta olisi mahdollista poiketa erityislainsäädännössä.

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

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki julkishallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan 1.3.2022, jolloin hyvinvointialueiden aluevaltuustot aloittavat toimintansa.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1. Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

- Aukioloasetus
- Aukioloasetuksen liittymät muuhun lainsäädäntöön
 - Valtion virka- ja työehtosopimus
 - Määräaikojen laskeminen
 - Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta
 - Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta
 - Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

2.2. Valtion virastojen nykyiset palveluajat

2.3. Yhteispalvelun käytännöt

2.4. Nykytilan arviointi

- Laillisuusvalvojen näkemykset
- Valtion virastojen arviot
- Julkisen hallinnon asiakkaiden näkemykset
- Muuta aukioloajasta
- Yhteispalvelun arviointi

3 Tavoitteet

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.2 Pääasialliset vaikutukset

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

6 Lausuntopalaute

7 Säännökohtaiset perustelut

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

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

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ponsi

LAKIEHDOTUS / LAKIEHDOTUKSET

LIITE / LIITTEET

Rinnakkaisteksti / Rinnakkaistekstit

Asetusluonnos / Asetusluonnokset

Muut liitteet

1. Asian tausta ja valmistelu

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin piti ratkaisunsa Dnro1690/4/09 yhteydessä jo vuonna 2010 epätydyttävänä sitä, että valtion virastojen aukiolosta annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (332/1994, jäljempänä *aukiolo-asetus*) 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 (728/2021) annetussa laissa palvelujen saatavuuden laaja käsite kattaa myös aukioloasiat riippumatta siitä, miten aukiolon käsitettä sovelletaan. Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tulee voimaan 1.1.2022. Lailla ei kuitenkaan kumota asetusta valtion virastojen aukiolosta.

Valtiovarainministeriö lähetti syksyllä 2020 kyselyn kaikille ministeriöille aukioloasetuksen kumoamisesta ja mahdollisesti korvaavasta lainsäädännöstä ja ohjauksesta. Kysely toimitettiin ministeriöille, joita pyydetään 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.

Esitysluonnos on lähetty lausuntokierrokselle 22.12.2021 – 31.1.2022.

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 viranomaisen 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 valinnanvapauteen, asiakkaan itsemääräämisoikeuteen ja asiakkailta saatuu palautteeseen. Perustelujen mukaan palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. (HE 72/2002 vp, s. 62)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Asioinnin ja ajanvarauksen edistäminen on yhteensopivana hallintolain kanssa, mutta, ajanvarauksettomana käyntiasioinnin mahdollisuus on 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 jonottamiseen 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 jättämisaikana 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 asioinnin 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 5 § 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 yksityisilläkin 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 edellytä viraston aukioloa kaikkina arkipäivinä, virasto tai osa siitä voidaan tilapäisesti pitää suljettuna myös arkisin kokonaan tai osan aikaa. Päätös on perusteltuneen 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 tarkoitettu virastoajan tilapäisestä supistamista ja viraston tilapäisestä sulkemisesta, mutta ministeriö voi puuttua palvelun supistamista tai sulkemista 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 asiakaspalveluja 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 määräaika 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 hallinnonalaa 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.

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

Työajoista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen 1 § 1 momentin mukaan sopimusta sovelletaan valtion virastojen virkamiesten ja työntekijöiden työaikoihin, ellei toisin ole säädetty, määrätty tai sovittu

- a) virastotyössä eli asetuksessa valtion virastojen aukiolosta (332/1994) tarkoitettujen virastojen työaikamuodossa sekä vastaavassa työaikamuodossa muissa virastoissa,
- b) viikkotyössä eli työaikalain 5 §:n mukaisessa, muussa kuin virastotyössä ja
- c) jaksotyössä eli työaikalain 7 §:n mukaisessa työssä.

Lisäksi sopimuksen 2 §:ssä on informatiivinen viittaus aukioloasetukseen.

Sopimuskaudelle 2020–2022 tehdyn ja 1.4.2020–28.2.2022 voimassa olevan työ- ja virkaehtosopimuksen 4 §:n 1 momentin mukaan säännöllinen työaika virastotyössä 7 tuntia 15 minuuttia vuorokaudessa ja 36 tuntia 15 minuuttia viikossa 1.10.2020 alkaen.

Virka- ja työehtosopimuksen säännöllisen työajan soveltamisohjeen mukaan säännöllinen työaika on työaikamääräyksissä yleensä määritelty työajan pituuden eikä sen sijoittumisajankohdan mukaisesti, joten esimerkiksi virastotyössä työskentely viraston aukioloajan ulkopuolella voi olla säännöllistä työaikaa. Lisäksi ohjeistetaan viikkotyöajan ja jaksotyön soveltamisesta.

Määräaikojen laskeminen

Säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 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.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) velvoittaa viranomaisia järjestämään sähköisiä asiointipalveluja (5 §). Lain 6 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä (10 §). Viranomaisen asian käsittelyssä pyytämän lausunnon, selityksen, vastineen tai muun vastaavan asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitettulla tavalla (11 §). Näin ollen sähköisillä tiedonsiirtomenetelmillä viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin ei sovelleta viraston aukioloaikoja.

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 postiyritykseen. Pykälän yksityiskohtaisten 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 virastojen aukioloasta 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. 76)

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan määräajan päättymisen tapahtuu sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen määräpäivänä vuorokauden päättyessä ja fyysisen asiakirjan jättämisen osalta viraston aukioloajan päättyessä klo 16.15.

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytännön valossa fyysisen asiakirjan jättämiseen määräajassa näyttäisi liittyvän riskejä. KHO:n käytännössä on noudatettu kontrolliperiaatetta, jonka mukaan riskin määräajan menettämisestä kantaa asiakirjan jättäjä, joka pystyy myös paremmin vaikuttamaan vahingonvaaran. KHO on katsonut, ettei yritysverotoimistossa 30.12.2010 saapuneeksi leimattua oikaisuvaatimusta voitu enää selvittää ja näyttää määräajassa saapuneeksi tapauksessa, jossa oikaisuvaatimuksen vireilletulo oli kirjattu Verohallinnon tietojärjestelmään määräpäivän jälkeen 5.1.2011. (KHO 2016:158) Samoin KHO on katsonut määräajan menetetyksi suunnittelukilpailuun osallistumisen osalta, vaikka osallistumishakemus oli saapunut määräaikaan mennessä vastaantajan ilmoittamaan postilokeroon, mutta postilokeronumerolla varustetut lähetykset oli toimitettu vastaanottojana olevan kaupungin ja Itella Oyj:n välisen sopimuksen mukaisesti vasta myöhemmin vastaanottajan kirjaamoon. Osallistumishakemus oli pyydetty toimittamaan määräaikaan mennessä kirjaamoon. (KHO 2010:67) KHO:n käytännössä on myös katsottu, ettei oikaisuvaatimuksen toimittamista yhteispalveluun sen määräpäivänä voitu pitää yhteispalvelun toimeksiantajana olevan kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnalle toimitettuna, kun oikaisuvaatimus saapui lautakunnalle kaksi päivää määräajan jälkeen ja kun kaupunki ei ollut ohjeistanut, että oikaisuvaatimus voitaisiin samaan määräaikaan mennessä toimittaa kaupungin kirjaamoon tai yhteispalveluun. Oikaisuvaatimus katsottiin toimitetuksi silloin, kun se oli saapunut yhteispalvelupisteestä kaupungin kirjaamoon ja oikaisuvaatimuksen määräaika siten menetetyksi. (KHO 2014:78)

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)

Sähköisten ja digitaalisten palvelujen saatavuuteen vaikuttavasta asiakkaan käytön tuesta ei säädetä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa, aukioloasetuksessa eikä muuallakaan lainsäädännössä.

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 viivytyksettä 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 viivytyksettä toimeksiantajalle;
- 9) muut kuin 1–8 kohdassa tarkoitetut laissa säädetty tehtävät.

Edellä tarkoitetut asiakaspalvelutehtävät 1 – 9 hoidetaan yhteispalvelussa toimeksisaajan järjestämänä henkilökohtaisena palveluna käyntiasioinnin yhteydessä taikka puhelimen tai muun tieto- ja viestintäteknisen käyttöyhteyden avulla. Palvelujen tarjoamisessa voidaan käyttää myös kotikäyntiä 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 löytötavaralaisissa (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 aukiolo sääntelyn 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 kehittämistehtävät. Asetuksen 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

Eduskunta on 15.7.2021 hyväksynyt lain valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Laki tulee voimaan 1.1.2022. Voimaan tulevalla lailla kumotaan nykyisin voimassa oleva laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002).

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 yksikköjen 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 viranomainen 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 asioiden 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 koordinoita 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 viranomaisen pääasiallisesti kuuluu. Ministeriö voi pidättää 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 viranomaisen 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 aukioloikäytännöistä. Vain 20 % vastaajista ilmoitti, että aukioloasetusta noudatetaan täysimääräisesti hallinnonalalla. Vastausten perusteella aukiolona pidetään ajanvarauksettoman käyntiasiain 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 iltavastaanottojen 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 pidenneetyt, 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 Hätäkeskus sekä Raja- ja merivartiostojen esikuntien johtokeskukset toimivat vuorokauden ympäri vuoden jokaisena päivänä. Aukioloasetus ei tunne Hätäkeskusta 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 käyntiasioida 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. Resursseiltaan 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 kehittämisspalvelut –vastuualueen 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 esitietolomakkeen täyttäminen, terveysaseman vaihtaminen, palveluseteleitä 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 ratkaisuiista

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies käsittelevät aukioloasetusta ja arvoivat sen soveltamiskäytäntöä ratkaisuihissaan AOA1690/4/09, AOA 2047/4/12 ja EOA 3108/2017. Laillisuusvalvojen ratkaisuihissa 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 Maija Sakslin 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 kehittymiseen 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 terveystieteiden ministeriö, 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 perustuslaki ja hallintolakia riittävinä säädöksinä ohjaamaan palveluaikojen järjestämistä viranomaisissa, eikä toivonut uutta sääntelyä aukioloasetuksen tilalle siinä tapauksessa, että aukioloasetus kumottaisiin.

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

Vastauksissa nähtiin tärkeänä, että aukiolon tai palveluajan sääntelyssä huomioitaisiin erilaiset re-
surssit, erilaiset palvelut, tehtävät ja asiakasryhmät, palvelujen monikanavaisuus sekä virastossa kä-
siteltävien asioiden kiireellisyys. (OM)

Vastaajat pitivät yhtenäisyyden vuoksi tarpeellisina aukioloon liittyviä yhteisiä vähimmäisaikoja,
puitteita tai tavoitteita riippumatta siitä, millä säädösten tasolla tämä toteutettaisiin. Oikeusministeriö
otti vastauksessaan esille kansalaisen tarpeen luottaa tietyn tyyppisen viraston aukioloon samoin
kuin ministeriöiden tarpeen koordinoita hallinnonalansa virastojen asianmukaisia asiointimahdelli-
suuksia. 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 talou-
den koon mukaan kohderyhmää edustavaksi.

Kolmannes haastatelluista nimesi viranomaisten verkkopalvelut mieluisimmaksi tavaksi käyttää jul-
kisen hallinnon palveluja. Seuraavina tulivat asiointi puhelimen välityksellä (24 %) ja käyntiasiointi
asiakaspalvelupisteessä (22 %). Puhelinasiointi mainittiin haastattelussa useiten, kun kaikki asiointi-
tavat lasketaan yhteen.

Suosituimmat asiointitavat vaihtelivat ikäryhmittäin. Alle 50-vuotiaalla verkkopalvelu on selvästi
useimmin mieluisimmaksi mainittu tapa asioida. Yli 50-vuotiailla eniten mainintoja keräävät käyn-
tiasiointi asiakaspalvelupisteissä sekä puhelimen välityksellä asiointi. Kuntakoon mukaan tarkastel-
tuna verkkopalvelu on suosituin tapa pääkaupunkiseudulla sekä suurissa (yli 50.000 asukkaan) kau-
pungeissa. Käynti- ja puhelinasiointi ovat nettiasiointia suosituimpia pienemmissä kaupungeissa ja
maaseutukunnissa.

Maakunnittain tarkasteltuna käynti- ja puhelinasiointi näyttävät olevan nettiasiointia suosituimpia
vaihtoehtoja Pohjanmaan maakunnissa sekä Pohjois-Karjalassa. Maakuntakohtaiset vastaajamäärät
ovat joidenkin maakuntien kohdalla lähinnä suuntaa-antavia. Mitä koulutetumpaa väestö on, sitä
enemmän kasvaa verkkopalvelun mielisyys. Aluekohtaisia eroja selittää alueiden erilainen ikä-
rakenne. Harvaan asuttujen alueiden väestö on iäkkäämpää, ja näillä alueilla suositaankin käyntiasi-
ointia, vaikka etäisyydet toimipisteisiin olisivat pitkät. Samoin puhelinasiointi on iäkkäille mielui-
sampaa 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 par-
haaksi klo 18 jälkeen. Muut vaihtoehdot keräävät mainintoja vain muutamalta prosentilta vastaa-
jista. 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
korkeakoulututkimuksen 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 ennakkoon varattuna ajankohtana. Vastaajista 39 % asioisi mieluiten ilman ajanvarausta ja 3 % ei osaa ottaa kantaa asiaan. Ennakkoon 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 ennakkoon 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 ajankohdana.

Muuta

Aukioloasetuksen soveltaminen nykyisessä toimintaympäristössä on vaikeaa, koska aukioloasetuksessa ei määritellä sen keskeisiä käsitteitä ja koska se on annettu toimintaympäristössä, jossa asiakaspalvelulla 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 eräiden määräaikain laskeamisesta 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 pidättämisoikeudesta toimialansa viranomaisen palvelujen saatavuutta ja toimintojen sijoittamista koskevaan päätöksentekoon.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista on yleislaki, josta voidaan erityislakilla poiketa. Aukioloasetus on alemmantasoinen yleissäädös. Normiristiriitatilanteessa 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 henkilökohtaista palvelua (kasvokkain käyntiasiointina tai ääni- ja kuvayhteyden avulla tapahtuva asiointi, puhelinasiointi) koskeva sääntely sijoitettaisiin lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Aukiolosta siirryttäisiin uudistuksessa laajempaan palvelujen saatavuuden käsitteeseen, jonka yksi ulottuvuus on viranomaisen henkilökohtaisen asioinnin palveluajat.

Uusi sääntely asettaisi valtion viranomaiselle henkilökohtaisen asioinnin määrälliset vaatimukset. Sääntelyssä otettaisiin huomioon hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus, muut hyvän hallinnon perusteet sekä perustuslain mukainen oikeus asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Uusi sääntely tarkentaisi sitä henkilökohtaisen asioinnin palvelujen saatavuuden tasoa, jota valtion viranomaisilta edellytetään mainittujen oikeuksien toteutumiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarvittaessa viranomaisittain tai viranomaisryhmittäin, palvelukanavittain, palveluittain ja eri toimipaikkojen resurssit huomioon ottaen vähimmäistuntimäärät, joiden verran viranomaisen olisi ainakin järjestettävä asiakaspalvelua.

Lisäksi valtion viranomaiselle säädettäisiin erityinen velvoite tiedottaa tehokkaasti palveluajoistaan mukaan lukien siitä, miten ja mistä yhteispalvelussa hoidettavien palvelujen saatavuudesta saa tiedon.

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 palveluaikoja koskeviin vähimmäistuntimääriin parantaisi palvelujen saatavuutta. Käytännössä uudistus vapauttaisi palveluajat kellonajoista, jolloin valtion viranomainen voisi jatkossa sijoittaa palveluaikojaan joustavammin esimerkiksi niiden kellonaikojen tai päivämäärien ympärille, joiden aikana asiakaspalvelulla on taipumusta ruuhkautua. Palveluaikojen ei tarvitsisi olla joka päivä samoja. Viranomainen voisi sijoittaa joinakin viikonpäivinä asiakaspalveluaikansa esimerkiksi ilta-aikaan joidenkin asiakasryhmien kuten päivätyössä käyvien palvelujen saatavuuden parantamiseksi.

Yhtenä aukioloasetuksen soveltamisen ongelmana on koettu aukiolon käsite nykyisessä toimintaympäristössä. Henkilökohtaisen asioinnin käsitteeseen siirtymisellä samoin kuin ajanvarauksella tapahtuvaan asiointia koskevalla perussäännöksellä olisi valtion viranomaisten asiakaspalveluaikoja yhdenmukaistavaa vaikutusta. Tältä osin uudistus voisi näyttäytyä hallinnossa asioivalle hänen oikeuksiaan selkeyttävänä.

Toisaalta entistä joustavammat palveluajat voisivat johtaa hallinnossa asioivan kannalta entistä suurempaan epävarmuuteen, jolla voisi olla jossakin määrin asiakkaan oikeusturvaa heikentävää vaikutusta. Asiakas ei voisi enää luottaa siihen aukioloasetuksen lähtökohtaan, että asiakirjat ovat jätettävissä viraston kirjaamoon klo 8.00 – 16.15. Tällä olisi merkitystä erityisesti asioissa, joihin liittyy määräaika ja määräajan menettämisestä seuraava oikeudenmenetys. Kirjaamon asiakaspalveluaika on asiakkaalle merkityksellinen prosesseissa, joita ei ole digitalisoitu tai joissa sähköisten ja digitaalisten palvelujen käyttöaste on matala. Toisaalta aukioloasetuksen nykytilassakaan kaikkien valtion virastojen kirjaamot kaikissa toimipaikoissa ei tälläkään hetkellä noudata aukioloasetusta. Uudistuksessa valtioneuvostolla säädettävät vähimmäispalveluajat säädettäisiin hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaisesti siten, että hallinnossa asioiva saisi asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voisi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Myös valtion viranomaisten kirjaamojen vähimmäispalveluajat muodostettaisiin tarvittaessa toimipaikkaryhmittäin siten, että niiden noudattaminen olisi toimipaikan resurssien puitteissa mahdollista ja hallinnossa asioiva voisi luottaa siihen, että toimipaikkaa koskevaa säädettyä palveluaikaa noudatetaan. Hallinnossa asioivan luottamusta suojattaisiin myös viranomaisen tiedottamisvelvollisuudella. Tiedottamisvelvollisuus tarkentaisi palveluaikojen osalta julkisuuslaissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa.

Joustava aukiolosäätely mahdollistaisi valtionhallinnon joustavan kehittämisen ja erityisesti viranomaisen johtamiselle entistä laajemmat vaikutusmahdollisuudet palvelutoiminnan järjestämiseen ja viranomaisen resurssien kohdentamiseen. Palveluaikojen joustavalla ja asiakastarpeita vastaavalla sijoittelulla olisi todennäköisesti viranomaisen prosessien sujuvuutta ja toiminnan tuloksellisuutta edistävä vaikutus.

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

Viranomaisvaikutukset

Lyhyellä tähtämellä esityksen viranomaisvaikutukset kuten 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 legitimoisi vaihtelevat käytännöt, joiden avulla palvelutoiminta on ylipäänsä pystytty säilyttämään kohtuullisella etäisyydellä hallinnossa asioivista.

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 seurantaa. Palveluaikoja myös koordinoitaisiin valtakunnallisesti saatavuuden ja sijoittamisen yhteistyöryhmässä. Aukioloasetuksen nykytilassa suunnittelua, seurantaa ja koordinaatiota ei lähtökohtaisesti tarvita, koska aukiolosta säännellään yksiselitteisesti aukioloasetuksessa.

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 sijoittumisesta sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa ja muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa käyttää viranomainen. Aukioloasetuksen pääsäännöstä poikkeamisesta päättää valtion virasto itse. Käsiteltäessä aukioloa ja palveluaikoja osana valtion palvelujen saatavuutta, toimivalta palveluajoista 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. Edellä mainitut vapautuisivat viranomaisasiointia koskevasta aukiolosääntelystä. Toisaalta hallintolain palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimusta sovelletaan niissä jatkossakin.

Yhteispalvelulain soveltamisalan laajentaminen hyvinvointialueisiin avaa hyvinvointialueille mahdollisuuden sopia yhteispalvelusta kuntien ja valtion kanssa yhteispalvelulaissa tarkoitetulla 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 tehtävälänsä 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 virastoasetus ei koske valtion virkamiesten eikä työntekijöiden työaika vaan virastojen työaika. Myös ehdotettu sääntely koskisi viranomaisten palveluaikoja, ei työaika. Valtion virkamiesten ja työntekijöiden työaika määräytyy

valtion virka- ja työehtosopimuksessa, johon ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta. Nykyisen virka- ja työehtosopimuksen sopimuskausi päättyy 28.2.2022. Pidemmällä aikavälillä, jos valtion viranomaisten palveluajat eriytyisivät ja painottuisivat muuhun vuorokaudenaikaan kuin päiväaikaan, esityksellä voisi olla myös vaikutuksia työaikoihin. Ei ole kuitenkaan odotettavissa, että aukiolosääntelyn uudistuessakaan viranomaisten palveluajat painottuisivat päinvastaisella tavalla kuin nykyisin. Valtion asiakaspalveluja tarvittaneen jatkossakin pääasiassa päivisin.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyllä sääntelyllä olisi haavoittuvassa asemassa olevien hallinnossa asioivien asemaa edistävä vaikutus. Vähimmäistason sääntelyllä pyritään turvaamaan erityisesti niiden hallinnossa asioivien yhdenvertaisuutta hallintoasioissa, joilla ei ole sähköisessä ja digitaalisessa asiointissa tunnistamiseen tarvittavia pankkitunnuksia, asiointissa tarvittavia laitteita tai osaamista niiden käyttämisessä. Vähimmäistason säätämällä turvataan kasvokkain tapahtuva ja muu henkilökohtainen asiointi eli hallinnossa asioivan henkilön kontakti viranomaisen edustajan kanssa. 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 asiointin osa-alueita kuten itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa, jotka hallintolain perustelujen mukaan liittyvät näihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluviin periaatteisiin ja huolehtimaan siitä, että kaikilla hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet asiansa hoitamiseen. Kasvokkain tapahtuvan ja muun henkilökohtaisen palvelun vähimmäistason ja vuorovaikutuksen turvaaminen edistävät hallinnossa asioivien yhdenvertaisuutta.

Viranomaisen tiedotusvelvollisuus palveluaikojaan sekä asiakaspalveluaan hoitavien yhteispalvelupisteiden palveluajoista 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 palveluaikojensa järjestämisen mahdollisuuden. Viranomainen järjestäisi palveluaikansa asiakastarpeiden mukaisesti käytettävissään olevien resurssien puitteissa. Eri toimipaikoilla ja eri asiakaspisteissä voisi olla käytössä erilaisia asiointitapoja 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 seuranta 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 kumottaisiin, 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, aukioloista 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 yleislaeilla 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. Edelleen on kuitenkin hallintoasioita, joissa paperimuotoisten asiakirjojen jättäminen on arkipäivää, esim. sosiaali- ja terveydenhuollon salassa pidettävien asiakirjojen osalta.

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

Lain tasolla annettaisiin palveluiden saatavuuden ajallisen ulottuvuuden eli palveluaikojen harkintaa ohjaava säännös. Säännöksellä ohjattaisiin käyntiasiointia, etäpalvelua, puhelinpalvelua, etäpalvelua tai 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. Uusissa säännöksissä huomioitaisiin niiden toissijaisuus esimerkiksi sähköisten ja digitaalisten palvelujen saatavuutta ohjaavaan säännöksiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa.

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. Palveluaikoja koskevia vähimmäis- tai enimmäissäännöksiä ei annettaisi lain tasolla.

Laintasoinen sääntely tarjoaisi viranomaisille runsaasti joustoa, mutta ohjaisi samalla palveluaikoja koskevaa harkintaa. Tässä vaihtoehdossa sääntely ohjaisi enemmän palveluaikoja 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.

Palveluaikoja ja niistä päättävää viranomaista tai virastoa koskeva yhteinen käsitteistö ja terminologia selkeyttäisi toimivalta-asioita ja palvelujen saatavuutta. Palveluaikoja koskeva astetta täsmällisempi sääntely voisi osaltaan vähentää palveluaikojen erilaistumista ja turvata hallinnossa asioivan asemaa. Jos viranomaisen tiedottamisvelvollisuus otettaisiin palveluaikojen osalta lakiin, se väistämättä heijastuisi myös oikeuskäytäntöön. Hallinnossa asioivan asema täsmentyisi jonkin verran myös tätä kautta.

Myös tässä sääntelyrakenteessa valtiovarainministeriö antaa myös ei-sitovan ohjeen palveluaikojen 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 palveluaikoja koskevia vähimmäisaikoja. 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. Mikäli oikeusvarmuuden kannalta katsotaan tarpeelliseksi tai välttämättömäksi valtioneuvosto voitaisiin valtuuttaa antamaan vastaavia vähimmäissäännöksiä esimerkiksi ajanvarauksettoman käyntiasioinnin tai laajemmin henkilökohtaisen asioinnin (kasvokkain tapahtuvat etäasiointi ja käyntiasiointi, puhelinasiointi) turvaamiseksi sekä asiakirjojen saatavuuden ja jättämisen toteuttamiseksi. Vähimmäisajat voisivat olla erilaisia asiakastarpeiden, pääasiallisten asiakasryhmien, palvelun merkityksen ja toimipaikan resurssien mukaan.

Myös tällainen sääntely antaisi viranomaisille hyvin laajat vaikutusmahdollisuudet palvelutoimintansa järjestämiseen sekä ministeriölle saman ohjaus- ja pidättämistoimivallan kuin edellä selostetussa toisessa vaihtoehdoisessa sääntelytavassa. Palveluaikojen vähimmäissääntelyllä olisi edellä tarkoitettuja vaihtoehtoja yhtenäistävämpi vaikutus valtion viranomaisten palveluaikoihin. Toisaalta yhtenäistävä vaikutus koskisi vain vähimmäispalveluaikoja, ei viranomaisten tosiasiallisia palveluaikoja jotka voisivat olla pidempiä. Esimerkiksi asiakirjan jättävän hallinnoissa asioivan kannalta palveluaikoihin jäisi edelleen epävarmuutta.

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 yhdessäkään 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 asiointille 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 käsittelyyn osallistumisesta 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.

6. Lausuntopalaute

7. Säännöskohtaiset perustelut

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta

5 a § *Valtion viranomaisen palvelupäivät ja -ajat.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin päivistä, jolloin valtion viranomaisen on järjestettävä kasvokkain tapahtuvia asiointipalveluja, puhelinpalvelua ja kirjaamopalveluja. Palveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muita kuin digitaalisia palveluja, joita koskeva informatiivinen viittaus on tämän pykälän 3 momentissa. Viranomaisen palvelupäiviä olisivat 1 momentin mukaan muut arkipäivät lukuun ottamatta lauantaita, yleisiä juhlapäiviä ja pyhäpäiviä. Yleisiä juhlapäiviä ovat vapunpäivä ja itsenäisyyspäivä. Pyhäpäiviä ovat sunnuntait ja kirkolliset pyhäpäivät, joita ovat uudenvuodenpäivä, loppiainen, pitkäperjantai, pääsiäispäivä, toinen pääsiäispäivä eli pääsiäismaanantai, helatorstai, helluntai, juhannuspäivä, pyhäinpäivä, joulupäivä ja tapaninpäivä eli toinen joulupäivä. Viranomaisella ei olisi velvollisuutta järjestää palveluja lauantaisin, yleisinä juhlapäivinä ja pyhäpäivinä, mutta sillä olisi mahdollisuus järjestää palveluja myös niinä päivinä.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen palvelut, osa niistä ja osa palvelukanavista voivat perustellusta syystä olla tilapäisesti poissa käytöstä palvelupäivinä kokonaan tai osan aikaa, jollei asiakaspalvelu- ja viranomaistehtävien hoitaminen katkon aikana vaarannu ja jos laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymisille säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa myös katkon aikana. Perusteltuna syynä palvelun tilapäiselle sulkemiselle voitaisiin pitää esimerkiksi viranomaisen toimitiloista johtuvia syitä kuten remonttia ja muuttoa tai viranomaisen kehittämistoiminnan tarpeita kuten henkilöstökoulutusta, toiminnan kehittämispäivää tai muuta vastaavaa syytä.

Palvelujen tai niiden osan tai palvelukanavan sulkemisella on kaksi edellytystä, jotka tilapäisen sulkemisen on täytettävä. Ensiksikin asiakaspalvelu- ja viranomaistehtävien hoitaminen ei saa vaarantua katkon johdosta. Viranomaisen olisi varmistettava, että asiakaspalvelut pystytään kohtuudella varmistamaan sinäkin aikana, jolloin osa palveluista tai palvelukanavista on poissa käytöstä esimerkiksi lisäämällä korvaavan palvelukanavan kapasiteettia ja palveluaikaa. Viranomaisen olisi esimerkiksi muuton aikana huolehdittava siitä, että asiakkaiden palvelutarpeeseen vastataan käyntiasioinnin estyessä esimerkiksi puhelimitse ja verkkopalveluin. Lisäksi viranomaisen on varmistettava, että asiakas voi palvelukanavan tai palvelun katkoksesta huolimatta jättää asiakirjoja siten, että asiakas saa asiansa vireille määräajassa, eikä palvelukatko johda asiakkaan oikeudenmenetykseen. Säännös vastaisi pitkälti nykyisen aukioloasetuksen 3 §:n ensimmäistä virkettä ja 4 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 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 § *Valtion viranomaisen palveluajan määrälliset vaatimukset.* Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin lisättäisiin uusi 5 a §. Uudessa pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisen palveluajan riittävää määrää koskevista vaatimuksista.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin niihin hallintolain keskeisiin periaatteisiin, jotka on otettava huomioon viranomaisen palveluajoista päätettäessä. Hallintolaki ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettu laki ovat yleislakeja. Ehdotetulla lailla ei poikettaisi siitä, mitä hallintolain 7 ja 8 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja neuvonnasta. Pykälässä asetettaisiin valtion henkilökohtaisen palvelun ajallisen ulottuvuuden riittävän tason yleiset kriteerit ottaen huomioon linjaukset, joita laillisuusvalvoja on tehnyt hallintolaissa tarkoitettusta palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta.

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 palveluajat 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 viranomaisasiointinissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Palveluaikojen asianmukainen järjestäminen näyttäisi edellyttävän sitä, että riittäviä palveluja saavat haavoittuvassa asemassa olevat (yhteiskunnallisiin erityisryhmiin kuuluvat kuten vanhukset, sairaat, vammaiset), jotta heidän yhtäläinen mahdollisuutensa asiansa hoitamiseen turvattaisiin mutta myös kaikki muut hallinnossa asioivat halutessaan, jotta heidän valinnanvapautensa ja itsemääräämisoikeutensa toteutuisi. Hallintolain perusteluissa asiakkaiden toiveita asiointin 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 velvollisuus.

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 hoide-
tuiksi. 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)

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä elementeistä, joita viranomaisen on palveluaikojen järjestämistä koskevassa harkinnassaan hallintolaissa säädetyn lisäksi otettava huomioon. Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen palveluaikojen on kohtuudella vastattava viranomaisen toimialueen asiamäärää ja asiakkaiden neuvonnan tarvetta. Koska digitaalisten palvelujen saatavuudesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa, nyt käsillä olevaa lakia sovelletaan muiden kuin digitaalisten palvelujen saatavuuteen. Muina kuin digitaalisina palveluina on pidettävä henkilökohtaista palvelua (asiointia kasvokkain viranomaista edustavan henkilön kanssa sekä puhe-
linpalvelua). Henkilökohtaisen asiointin käsite kiinnittyy pykälän 1 momentin 3 kohtaan, jossa se

määritellään käyntiasioinnin ja ääni- ja kuvayhteyksin tapahtuvaksi asiointiksi. Pykälän 1 momentin 1 kohta ei edellytä, että palvelua olisi saatavilla jonottamatta. Henkilökohtaisen palvelun, puhelinpalvelun ja kirjaamopalvelujen saatavuutta ja 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 henkilökohtaista asiointia tarvitseville ja myös niille, jotka haluavat asioida henkilökohtaisesti.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan riittävältä palveluajoilta edellytetään, että ne ovat suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioivan kannalta. Viranomaisen on turvattava palveluajojen riittävyys erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä palveluissa. Momentin 2 kohta korostaisi palvelujen ajallista saatavuutta niissä viranomaisissa, joilla on henkilöasiakkaita ja joiden palveluilla on vaikutuksia asiakkaiden liikkumisvapauteen, yksityiselämään, omaisuuden suojaan, toimeentuloon, sosiaaliturvaan tai oikeusturvaan taikka muihin perusoikeuksiin. Palveluita, joilla on perusoikeusherkkiä vaikutuksia ovat tyypillisesti Digi- ja väestötietoviraston palvelut, joita ovat esimerkiksi avioliittoasiat kuten avioliiton esteiden tutkinta, esteettömyystodistus ja vihkiminen 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 oikaisupyynnöitä ja muutoksenhakuja tai hallintokanteluja. Hallintokantelun tekeminen ei aiheuta viranomaisen palveluajoille samanlaista saatavuuden vaatimusta kuin oikaisupyynnön ja muutoksenhakuilmoituksen vastaanottaminen, koska hallintokantelun voi tehdä milloin tahansa määräajoista riippumatta.

Asiakkaan kannalta tärkeitä voivat olla myös palvelut, joihin ei liity perusoikeusherkkyttä. Erityisesti jokapäiväiseen elämään liittyvien ja laajasti käytettyjen palvelujen tulee olla helposti saatavilla. Esimerkiksi Verohallinnon palvelut ovat asiakkaille tärkeitä sekä perusoikeuksien näkökulmasta (esim. omaisuuden suoja, oikeusturva) että jokapäiväisen elämän sujuvuuden ja oman talouden hallinnan kannalta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen on turvattava henkilökohtainen asiointi käyntiasiointina tai ääni- ja kuvayhteyden yhdistelmällä. Henkilökohtaista asiointia olisi kohdan kasvokkain tapahtuva asiointi riippumatta siitä, ovatko viranomaisen edustaja ja hallinnossa asioiva samassa tilassa vai asioidaanko tilanteessa teknisen käyttöyhteyden avulla siten, että keskustelun osapuolilla on näkö- ja kuuloyhteys toisiinsa. Henkilökohtainen asiointi voidaan järjestää riippumatta siitä, missä fyysisissä tiloissa (viranomaisen toimitiloissa, yhteisessä asiakaspalvelupisteessä) viranomaisen edustaja ja hallinnossa asioiva ovat ja riippumatta siitä, ovatko he samassa tilassa. Kohdassa määriteltäisiin henkilökohtainen asiointi ja velvoitettaisiin viranomainen turvaamaan tämä asiointitapa.

Käyntiasiointi sekä ääni- ja kuvayhdistelmällä tapahtuva henkilökohtainen asiointi voidaan turvata tulevaisuudessa esimerkiksi siten, että hallinnossa asioiva voi käyttää omia laitteitaan paikkariippumattomasti. Valtiovarainministeriön asettamassa valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus 2030 –

hankkeessa kehitetään toimitila- ja etäpalveluratkaisuja, joiden avulla käyntiasiointia kootaan julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin, vähennetään valtion toimistotiloja ja edistetään monipaikkaista työskentelyä. Henkilökohtainen asiointi ei välttämättä edellytä sitä, että asiointi tapahtuu valtion viranomaisen toimitiloissa eikä sitä, että hallinnossa asioiva on samassa tilassa palvelua tarjoavaa viranomaista edustavan henkilön kanssa.

Kohdan toisen virkkeen mukaisesti henkilökohtaisen asioinnin palveluajan riittävää määrää koskeva vaatimus täyttyisi, vaikka henkilökohtainen asiointi järjestettäisiin viranomaisessa yksinomaan ajanvarauksella, jos viranomainen pystyisi tällä tavoin turvaamaan asioinnin kyseisessä toimipaikassa tai jatkamaan asiointimahdollisuuksia toimipaikassa. Säännös koskisi käytännössä viranomaisten vähäisten resurssien toimipaikkoja, joiden toiminta olisi mahdollista tai se olisi lopetettava resurssien puutteessa, jos toimipaikassa tulisi ajanvarauksetta ottaa vastaan hallinnossa asioivia. Ajanvaraukseton asiointitapa olisi siten ensisijainen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten vähimmäispalveluajoista sekä vähimmäispalveluaikojen soveltamisesta eri viranomaisissa ja viranomaisryhmissä, palveluissa, palvelukanavissa ja toimipaikoissa. Asetuksenantovaltuus koskisi vain vähimmäispalveluaikoja, koska riittävän palveluajan tuntimäärää tulee arvioida tapauskohtaisesti ja hallintolain säännökset huomioon ottaen. Riittävä palveluaika voisi ylittää vähimmäispalveluajan.

5 c § *Palveluiden saatavuutta koskeva tiedottaminen*. Lakiin lisättäisiin uusi 5 c §, jonka 1 momentin ensimmäinen virke sisältäisi informatiivisen säännöksen viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 20 §:n 2 momentti). Pykälän toisen virkkeen säännöksellä konkretisoitaisiin sitä, millaista tiedottamista valtion viranomaisilta edellytetään palvelujensa saatavuuden mukaan lukien palveluaikojensa osalta.

Säännöksen mukaan valtion viranomaisen olisi tiedotettava tehokkaasti palvelujensa saatavuudesta mukaan lukien palveluajoista sekä näitä koskevista tiedossa olevista muutoksista verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla. Tehokkaana viestintänä ei ole esimerkiksi pidettävä sitä, että yksinomaan viranomaisen toimitilojen sisäänkäynnin yhteydessä on ilmoitus eri asiointikanavia koskevista palveluajoista. Tehokkuus edellyttäisi käytännössä viestintää esimerkiksi verkkosivuilla, tiedotteissa ja toimipaikan sisäänkäynnin yhteydessä. Tiedottamisen tulisi olla asiointikanavakohtaista (puhelin, käyntiasiointi ajanvarauksella ja käyntiasiointi ilman ajanvarausta, kirjaamon palveluaika) ja siinä tulisi kuvata palvelukanavittain palvelujen laajuus sekä kellonajat, joina palvelut olisivat käytettävissä samoin kuin tiedossa olevat näitä koskevat muutoksista (esim. palveluajat muuttuvat vuodenvaihteessa). Tiedottamisen olisi oltava melko yksityiskohtaista, koska uusi palveluaikasääntely mahdollistaisi viranomaisten keskenään poikkeavat palveluajat. Lisäksi jatkossa, samoin kuin nykyisinkin, saman viranomaisen eri palvelukanavien palveluajat voisivat olla keskenään erilaiset siten, että puhelinpalvelun ajat poikkeaisivat esimerkiksi kirjaamon palveluajoista tai käyntiasioinnin palveluajoista. Jotta uusi sääntely ei johtaisi yleiseen epätietoisuuteen valtion viranomaisten palveluajoista, viranomaisten tulisi kiinnittää palveluiden palveluaikoja ja laajemmin palveluiden saatavuutta koskevaan viestintään erityistä huomiota.

Pykälän 2 momentti toistaisi 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. Säännös olisi informatiivinen. Verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonta ja tuki työllistävät merkittävällä tavalla yhteispalvelupisteitä, joissa toimeksiantajina ovat pääosin valtion viranomaiset ja

Kansaneläkelaitos ja toimeksisaajina 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 b §:ään lisättäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten vähimmäispalveluajoista sekä vähimmäispalveluaikojen soveltamisesta eri viranomaisissa ja viranomaisryhmissä, palveluissa, palvelukanavissa ja toimipaikoissa.

Valtioneuvosto voisi valtuussäännöksen puitteissa antaa esimerkiksi päivittäistä, viikoittaista tai muulla tavoin rajattua aikaa koskevia vähimmäispalveluaikoja palvelujen saatavuuden vähimmäistason turvaamiseksi. Vähimmäispalveluaikoja koskevia tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa esimerkiksi virastoittain, virastotyypeittäin, palveluittain tai palvelukanavittain.

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

Vähimmäispalveluaikojen 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 asioinnin vähentyessä vähimmäispalveluaikojen 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

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan 1.3.2022, jolloin hyvinvointialueiden valtuustot aloittavat toimintansa ja voivat päättää hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisestä, tai mahdollisimman pian tämän jälkeen.

10. Toimeenpano ja seuranta

Uudistetun aukiolosääntelyn toimivuuden seuranta tapahtuisi osana valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa 1.1.2022 voimaan tulevassa laissa tarkoitettua 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. Suunnitelma valmistellaan poikkihallinnollisessa ministeriöiden ja virastojen välisessä yhteistyössä ja käsitellään valtioneuvostossa. Lisäksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja valtakunnallisen suunnitelman toimivuutta arvioidaan noin kahden vuoden kuluttua suunnitelman valmistumisesta, kun hallituskausi on vaihtunut. (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. Edelleen hallintovaliokunta edellytti, että jos toimivallan käyttöön liittyy lain soveltamisessa epäselvyyksiä, tarvittavat säädösmuutokset on valmisteltava mahdollisimman ripeästi.

Hallintovaliokunta edellytti myös valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita koskevan sääntelyn kokonaiskoordinaatiota muiden asiaan liittyvien hankkeiden kesken. Mietinnössä mainitaan esimerkkeinä valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla, valtion toimitilastrategian uudistamishanke sekä monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistäminen valtionhallinnossa. (HaVM 21/2021 vp, s. 8)

Valtiovarainministeriö asetti 15.9.2021 valtakunnallista palvelurakenteen ja palvelujen sijoittamisen suunnitelman valmisteluhankkeen. Suunnitelma valmistellaan osana laajempaa poikkihallinnollista hanketta, jossa valmistellaan hallituksen puoliväli- ja kehysriihen mukaisesti linjaukset monipaikkaisuuteen ja valtion alueelliseen läsnäoloon liittyen. Linjaukset vahvistetaan valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuoden 2022 alussa. Periaatepäätöksen yhteydessä selvitetään mm. eri hallinnonalojen tarvittavia toimia, joilla tuetaan joustavan monipaikkaisen työskentelyn, opiskelun tai asumi-

sen mahdollisuuksien vahvistumista. Monipaikkaisuuskehityksen vaikutuksia arvioidaan muun muassa suhteessa aluekehitykseen ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi selvitetään hallinnonalojen lainsäädännön nykytilaa suhteessa monipaikkaisuuskehitykseen.

11.Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 palveluaikojen tai aukioloaikojen 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 aiheetonta 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 perusteiden 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 kehittämiseksi tai näitä täydentävien erityissäännösten antamiselle. (HE 72/2002 vp, s. 48)

Esityksessä ehdotettu valtion viraston palveluaikasääntely koskisi palveluaikojen vähimmäisvaatimuksia. Säännökset täydentävät perustuslain 21 §:n eivätkä hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita valtion virastojen palveluaikoja koskevan osakysymyksen osalta.

Aukiosääntelyn uudistaminen edistäisi käytännössä palveluiden saatavuutta ja perustuslain 21 §:n mukaista jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Apulaisoikeusasiamies viittaa verohallinnon aukioloaika 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)

Ehdotetun 5 b §:ssä eri palvelukanavien palveluaikojen 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 kattavina kellonaikoina.

Ehdotetun 5 b §:n 1 momentin 3 kohdassa turvattaisiin käyntiasioinnin ja näkö – ja kuuloyhteyteen perustuvan vuorovaikutteisen asioinnin riittävä taso alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Hallinnossa asioivalla olisi aina oikeus henkilökohtaiseen asiointiin. 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 toimiva näkö- ja kuuloyhteys 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. Valtion viranomainen voisi järjestää henkilökohtaisen asioinnin yksinomaan ajanvarauksella, jos asiointi tai sen jatkuvuus toimipaikassa pystytään turvaamaan ajanvarauksella. Pykälästä ilmenee, että henkilökohtainen asiointi tulisi järjestää siten, että se olisi mahdollista myös ajanvarauksella. Momentti turvaisi palvelujen järjestämistä ja jatkuvuutta niissä tilanteissa, joissa yksinomaan ajanvarauksella tapahtuvan asioinnin järjestäminen mahdollistaisi sen, että käyntiasiointi tai muun henkilökohtaisen asioinnin järjestäminen ääni- ja kuvayhteydellä toimipaikassa olisi mahdollista vain ajanvarauksella. Momentilla turvattaisiin hyvin vähäisten resurssien toimipaikkoja tai –pisteitä palvelujen kohtuullisten asiointimatkojen ja palvelujen alueellisesti yhdenvertaisen saatavuuden järjestämiseksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1. Laki

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin uusi 5 a §, uusi 5 b § ja uusi 5 c § seuraavasti:

5 a § Valtion viranomaisen palvelupäivät ja -ajat

Valtion viranomaisen kasvokkain tapahtuvia asiointipalveluja, puhelinpalvelua ja kirjaamopalveluja on järjestettävä arkipäivisin lukuun ottamatta lauantaita, yleisiä juhlapäiviä ja pyhäpäiviä. Viranomaisella voi olla eri toimipaikoissa, palveluissa ja palvelukanavissa erilaisia palveluaikoja.

Viranomaisen palvelut, osa niistä ja osa palvelukanavista voivat perustellusta syystä olla tilapäisesti poissa käytöstä palvelupäivinä kokonaan tai osan aikaa, jollei asiakaspalvelu- ja viranomaistehtävien hoitaminen katkon aikana vaarannu ja jos laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymisille säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa myös katkon aikana.

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

5 b § Valtion viranomaisen palveluajan määrälliset vaatimukset

Sen lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta, tulee valtion viranomaisen palveluaikojen riittävän määrän osalta noudattaa seuraavaa:

- 1) Viranomaisen palveluaikojen on kohtuudella vastattava sen toimialueen asiamäärää ja asiakkaiden neuvonnan tarvetta;
- 2) Palveluaikojen on oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioivan kannalta. Viranomaisen on turvattava palveluaikojen riittävyys erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä palveluissa;
- 3) Viranomaisen on turvattava kasvokkain tapahtuva asiointi käyntiasiointina tai ääni- ja kuvayhteyden yhdistelmällä. Viranomaisen voi järjestää kasvokkain tapahtuvan asioinnin yksinomaan ajanvarauksella, jos asiointi tai sen jatkuvuus toimipaikassa pystytään turvaamaan ajanvarauksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten vähimmäis-palveluajoista sekä viranomaisista, viranomaisryhmistä, palveluista, palvelukanavista ja toimipaikoista, joihin palveluaikoja sovelletaan.

5 c § Palveluiden saatavuutta koskeva tiedottaminen

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa. Valtion viranomaisen on tiedotettava tehokkaasti palvelujensa saatavuudesta mukaan lukien palveluajoista sekä palveluaikojen tiedossa olevista muutoksista verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla.

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

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta tulee voimaan päivänä kuuta 2022.

Tällä lailla kumotaan 6 päivänä toukokuuta 1994 annettu asetus valtion virastojen aukiolosta (334/1994).

2. laki

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:

2 § (5.5.2017/247) Soveltamisala

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

Laki valtion julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta tulee voimaan päivänä kuuta 2022.

ASETUSLUONNOS

Valtioneuvoston asetus valtion viranomaisten vähimmäispalveluajoista

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

1 §

Tätä asetusta ei sovelleta puolustusvoimiin, rajavartiolaitokseen, Kansallisarkistoon, maakunta-arkistoihin, eikä tullilaitoksen paikallishallintoon.

2 §

Jos viranomaisella on vain yksi toimipaikka, sen on tarjottava palveluissa asioiville kasvokkain tapahtuvaa neuvontaa ja puhelinpalvelua hallintoasian hoitamiseksi sekä yleisneuvontaa, kirjaamopalveluja asiakirjojen jättämiseksi ja viranomaisen asiakirjojen pyytämiseksi ajanvarauksettomana käyntiasiointina vähintään 6 tuntia palvelupäivässä.

Jos viranomaisella on useita toimipaikkoja, sillä on oltava vähintään yksi toimipaikka, joka palvelee vähintään edellä 1 momentissa säädetyn mukaan.

3 §

Jos viranomaisella on useita toimipaikkoja, vähintään yhden toimipaikan on tarjottava palveluja edellä 2 §:ssä säädetyn mukaan. Viranomaisella voi lisäksi olla toimipaikkoja ja palveluja, jotka tarjoavat kasvokkain tapahtuvaa neuvontaa ja puhelinpalvelua hallintoasian hoitamiseksi sekä yleisneuvontaa ja kirjaamopalveluja viranomaisen asiakirjojen pyytämiseksi ajanvarauksettomana käyntiasiointina vähemmän kuin 6 tuntia, kuitenkin vähintään 3 tuntia palvelupäivässä.

4 §

Viranomainen voi järjestää palveluaikoja yksinomaan ajanvarauksella toimipaikoissa, joihin sillä on sijoitettuna enintään 5 henkilötyövuoden henkilöstö.

5 §

Kaikkien toimipaikkojen tulee ottaa vastaan asiakirjoja vähintään 6 tuntia palvelupäivässä.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2022.

Helsingissä päivänä kuuta 2022