

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 73/2022)

Hallituksen esitys eduskunnalle ehdotetaan muutettavaksi lakia valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021) ja lakia julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007, *yhteispalvelulaki*) 2 §:ää. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamista koskevan lain muuttamisella (1. lakiehdotus) uudistettaisiin valtion virastojen aukiolosäätely. Yhteispalvelulain 2 §:n muutos (2. lakiehdotus) laajentaisi yhteispalvelulain soveltamisalaa siten, että myös hyvinvointialueet voisivat olla toimeksiantajana ja toimeksisaajana yhteispalvelulaissa tarkoitetuissa asiakaspalvelutehtäviä koskevissa yhteispalvelusopimuksissa.

Aukiolouudistuksen tausta ja tavoitteet

Valtion virastojen aukioloa koskevan säätelyn uudistamisen tarve on ollut pitkään tiedossa. Voimassa oleva asetus valtion virastojen aukiolosta (332/1994, jäljempänä *aukioloasetus*) on tasavallan presidentin niin sanottu omaperäinen asetus, jonka antamiseksi tasavallan presidentillä ei enää perustuslain voimaantulon myötä ole toimivaltaa, eikä valtion virastojen tai viranomaisten aukioloa koskevaa asetuksenantovaltuutta ole säädetty valtioneuvostollekaan. Lisäksi uudistamistarve johtuu viranomaispalvelujen toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Virastojen käyntiasioinnin määrä on viime vuosina vähentynyt voimakkaasti asiakkaiden siirryttyä käyttämään sähköisiä palveluja. Aukioloasetus aiheuttaa jatkuvasti myös tulkintaongelmia, eikä sitä käytännössä enää täysin noudateta.

Voimassa olevan aukioloasetuksen pääsäännön mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00–16.15. Aukioloaikaa voidaan asetuksen 3 §:n mukaan lyhentää vain tilapäisesti. Virasto voidaan niin ikään pitää arkisin suljettuna vain tilapäisesti. Aukioloasetus ei tunne aukiolon pysyvää rajoittamista. (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 20.12.2010 Dnro1690/4/09)

Aukioloasetuksen soveltamatta jääminen koskee ennen muuta monipaikkaisesti toimivia virastoja ja viranomaisia, joilla on pysyvällä tavalla

rajoitetusti auki olevia pieniä toimipaikkoja. Monipaikkaisesti toimivilla viranomaisilla on yleisesti toimipaikkoja, jotka ovat auki vain joinakin arkipäivinä, esimerkiksi 2 – 3 päivänä viikossa. Käytännössä myös valtion virastojen keskeisillä toimipaikoilla on pysyvässä käytössä hieman klo 8.00 – 16.15 aukioloa lyhyempiä aukioloaikoja, esim. 9.00 – 15.00 tai 9 - 16.00.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on suhtautunut sinänsä hyväksyvästi rajoitetusti auki olevien toimipaikkojen ylläpitämiseen ja katsonut, että aukioloasetuksen soveltaminen saattaisi johtaa nykyisten palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joilla ei ole asiakasmäärien vuoksi tarkoituksenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan voisi johtaa alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen. Apulaisoikeusasiamies on viitannut valtionhallinnon joustavan kehittämisen tarpeeseen sekä viranomaisten toimintaympäristön muuttumiseen ja esittänyt valtiovarainministeriölle, että valtiovarainministeriö arvioisi aukioloasetusta muun muassa perustuslakiuudistuksen ja viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kannalta sekä ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt esityksen valmisteluvaiheessa valtion virastojen aukiolokäytäntöjä ja hallinnossa asioivien toiveita aukioloaikojen suhteen. Valtioneuvoston vastaajista 90 % piti voimassa olevan aukioloasetuksen tarkkarajaista päivittäistä aukioloaikaa 8.00 – 16.15 ongelmallisena ja nykyiseen käyntiasioinnin määrään sopimattomana. Valtiovarainministeriön syksyllä 2021 teettämän kyselytutkimuksen mukaan julkisen hallinnon asiakkaista lähes puolet (49 %) asioisi viranomaisessa mieluiten arkisin klo 10 - 18. Selvitysten perusteella näytti selvältä, ettei aukioloasetuksen noudattaminen valtion viranomaisten nykyisellä palveluverkolla olisi kustannustehokasta eikä asetuksen sääntely vastaa parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden tarpeisiin ja toiveisiin.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa (728/2021) aukioloon viitataan (5.1 §) osana palvelujen saatavuuden käsitettä. Lain 2 §:ssä tarkoitetut palveluiden saatavuuden tavoitteet liittyvät valtion yksikköjen ja toimintojen palveluvalikoimaan ja aukioloon, ja aukiolokysymykset kuuluvat 3 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen

suunnitelman tarkasteluun. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettu laki muodostaa luontevan ympäristön viranomaisten aukioloa koskevan uuden sääntelyn sijoittamiseksi.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on täyttää apulaisoikeusasiamiehen tiivistämä sääntelytarve. Tavoitteena on luoda valtion viranomaispalvelujen saatavuutta sekä joustavaa, tuloksellista ja tarkoituksenmukaista palvelutoimintaa edistävä sääntely. Uuden sääntelyn tulisi myös selkeyttää käsitteitä ja mahdollistaa valtion toiminnan jatkuva kehittäminen.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat

Valtion viranomaisten aukiolouudistusta merkitsevä sääntely esitetään toteutettavaksi siten, että uudet säännökset lisätään lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista ja aukioloasetus kumotaan. Lisäksi valtioneuvostolle annettaisiin valtuutus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä viranomaisten aukiolosta.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettu laki on yleislaki. Ehdotetusta laista voitaisiin poiketa erityislakilla. Ehdotettu aukiolosääntely merkitsisi erityislakia suhteessa hallintolakiin siten, että aukiolosääntely konkretisoisi hallintolain 7.1 §:ssä säädettyä hallinnon palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimusta valtion viranomaisissa.

Voimassa olevan aukioloasetuksen sääntely muodostaa uuden sääntelytarpeen arvioinnin lähtökohdan. Aukioloasetuksessa käytettyä käsitteistöä ei määritellä, mikä on osaltaan vaikeuttanut sen soveltamista. Käsillä olevassa ehdotuksessa käytetyt käsitteet on pyritty määrittelemään ja liittämään hallintolakiin (434/2003).

Ehdotetut säännökset

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset valtion viranomaisten aukiolopäivistä, asiointipaikoista ja aukioloajoista; asian vireillepanosta ja asiakirjan toimittamisesta viranomaiselle; aukioloajan ja asioinnin keinojen järjestämisestä ja näitä koskevasta valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta sekä tiedottamista.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen perusteista annetun lain soveltamisala poikkeaisi aukioloasetuksen soveltamisalasta. Uudistuksessa eduskunta ja eduskunnan alaiset virastot sekä tasavallan presidentin kanslia jäisivät aukiolosäätelyn ulkopuolelle. Esityksessä ehdotetaan, että valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin ehdotuksen mukaisen asiakirjojen vastaanottamisen ja vireillepanon järjestämistä koskevan velvollisuuden osalta. Käytännössä tämä ehdotus säilyttäisi ennallaan tuomioistuinten ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien yleensä kansliaksi tai kirjaamoksi kutsutun asiointipaikan aukioloajan. Asiakirjojen vastaanottamisvelvollisuus arkisin kello 8.00 – 16.15 säilyisi muillakin valtion viranomaisilla, mutta kunkin viranomaisen osalta vain yhdessä toimipaikassa. Muutoin valtion viranomaisten kiinteistä aukioloajoista 8.00 – 16.15 luovuttaisiin.

Voimassa olevassa aukioloasetuksessa ei ole määritelty aukiolon käsitettä, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä muun muassa siitä, voiko virasto palvella aukioloaikanaan yksinomaan ajanvarausasiakkaita. On myös ollut epäselvää, millaista palvelua hallinnossa asioivan tulee saada aukioloaikana. Ehdotetun 5 a §:n 3 momentissa määriteltäisiin aukiolo siten, että aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Neuvonnalla tarkoitettaisiin hallintolain 8.1 §:ssä tarkoitettua neuvontaa. Voimassa olevan aukioloasetuksen on katsottu koskevan hallintoasioissa tapahtuvan asiointien saatavuutta, esimerkiksi poliisissa lupapalveluja. Myös nyt ehdotettu sääntely koskisi viranomaisasiointia hallintoasioissa.

Viranomaisen päättäisi itse asiointipaikoistaan ja aukioloajoistaan ehdotetun lain puitteissa. Viranomaisen osoittaisi itse ne toimipaikat ja muut toimitilat, joissa päätoimipaikan lisäksi asiointi hallintoasioissa olisi mahdollista. Viranomaisen aukioloaika voisi vaihdella esimerkiksi eri toimipaikoissa ja eri viikonpäivinä. Viranomaisen voisi hyödyntää mahdollisuutta rajoitettuun aukioloaikaan ja kustannustehokkaalla tavalla tarjota ajanvarauksetonta käyntiasiointia myös vähäisten asiakasmäärien alueilla. Aukiolosäätely ei estäisi sitä, että viranomaisella olisi aukioloaikanaan myös ajanvarausasiointia eikä sitä, viranomaisella olisi myös puhtaasti ajanvarauksella toimivia asiointipaikkoja.

Aukioloajan järjestämistä viranomaisessa ohjaisivat ehdotetussa 5 c §:ssä säädetyt vaatimukset sekä hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukset. Valtion viranomaisten aukiolosäätely konkretisoisi sitä, mitä hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus käytännössä edellyttävät valtion viranomaisen aukiololta. Ehdotetussa pykälässä säädettävät vaatimukset liittyvät hallintolain 7 §:ään ja niiden perusteluihin sekä laillisuusvalvojan ratkaisuihin näiden periaatteiden ja aukioloasetuksen tulkinnassa. Viranomaisen aukioloajan tulisi vastata asiakkaiden tarpeisiin ja asiakkaiden käyttämiin asioinnin keinoihin, ja viranomaisen tulisi sovittaa aukioloaikansa asian merkitykseen hallinnossa asioivan kannalta sekä turvata perusoikeudet. Lisäksi säädettäisiin siitä, että viranomaisen tulisi olla puhelimitse tavoitettavissa. Säännöksellä suojattaisiin sitä, että valtionhallinnossa asioiva voisi helposti tavoittaa viranomaisen edustajan puhelimitse ja kasvotusten asiointipaikassa. Viranomaisen ei voisi olla tavoitettavissa ainoastaan sähköisessä palvelussa.

Koska viranomaisen asiointipaikkojen aukiolopäivät ja –ajat voisivat olla keskenään erilaisia, viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi asian vireillepanosta ja asiakirjan toimittamisesta viranomaiselle (5 b §) sekä aukioloaikoja koskevasta viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta (5 d §). Palvelujen saatavuuden turvaamiseen ja kustannustehokkaaseen järjestämiseen erilaisin aukioloajoin liittyy myös riskejä. Asiakkaat voivat kokea vaihtelevat aukioloajat myös sekavina. Säädetyssä ja pyydytyssä määräajassa liittyvien asiakirjojen jättämiseen liittyy nykyisinkin epäselvyyttä. Tilanteen selkeyttämiseksi ehdotetaan 5 b §:ää, jossa säädettäisiin asiakirjan toimittamisesta viranomaiselle ja asiakirjan kirjaamisesta siinä tapauksessa, että viranomaisen toimipaikan aukioloaika jatkuisi vireillepanon säädettynä määräpäivänä klo 16.15 jälkeen. Tässä yhteydessä tulee huomata, että säännös ei koske EU-oikeudellisten määräaikojen laskemista, joihin sovelletaan neuvoston asetusta määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä (1182/71/ETY).

Ehdotetun 5 c §:n 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa eri asiointin keinojen käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa. Esityksen liitteenä olevassa valtioneuvoston asetusluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi valtion viranomaisten vähimmäisaukioloajoista ja asetuksen soveltamisalaa lakia suppeammaksi. Asetusluonnoksessa soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen piiri noudattaisi nykyisen aukioloasetuksen soveltamisalasta poisrajattuja viranomaisten piiriä.

Asetusluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen päätoimipaikan aukiolon päivittäisestä vähimmäismäärästä (6 h/aukiolopäivä, lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu arkipäivä). Säännös legitimoisi käytännön, johon jotkut valtion virastot ovat käyntiasiointimäärien vähentyessä ja nykyisen aukioloasetuksen voimassa ollessa jo siirtyneet.

Toiseksi asetuksella pyritään säätämään aukioloajan vähimmäismäärästä merkittävien asiointipaikkojen ryhmässä, joka asettuisi käyntiasiointin määrän osalta vähintään 50 %:iin suhteessa viranomaisen päätoimipaikkaan (suhteessa vilkkaimpaan asiointipaikkaan, jos päätoimipaikkoja on useita) ja johon sijoitettuna viranomaisella olisi vähintään viisi päätoimista käyntiasiointitehtävää hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä. Muilta osin viranomaisen aukioloajat jäisivät viranomaisen päätettäväksi lain 5 c §:ssä säädetyissä puitteissa.

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella monet viranomaisia edustavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että lakiehdotuksen soveltaminen ei vaikuttanut tavoitetyyppisenä sääntelynä käytettävissä olevien resurssien puitteissa haasteelliselta, mutta valtioneuvoston asetuksella säädettävät vähimmäisaukioloajat ovat asiakaspalvelun kustannustehokkaan järjestämisen ja resurssien riittävyyden kannalta kriittisiä.

Vaikutukset ja sääntelyn mahdolliset kehittämistarpeet

esityksen mukaisen sääntelyn välitön vaikutus olisi teknisluontoinen. Ensinnäkin uusi sääntelytaso vastaisi perustuslaissa säädettyä ja toiseksi se legitimoisi rajoitetun aukiolon toimipaikkojen ylläpitämisen. Jatkossa ehdotettu sääntely avaisi valtion toiminnan kehittämislle mahdollisuuksia. Viranomaisten aukioloajat voisivat erilaistua keskenään ja myös saman viranomaisen sisällä.

esitystä ei toteutettaisi budjettilakina. Aukioloaikojen erilaistumista hillitsisi se tosiasia, että aukioloa voitaisiin kehittää vain viranomaisten nykyisin käytössä olevien resurssien puitteissa. Viranomaisen aukioloaikojen mahdolliset muutokset käsiteltäisiin kunkin viraston yhteistoimintamenettelyssä siten kuin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) säädetään. Aukiolosääntelyllä ei olisi vaikutusta valtion viranomaisten henkilöstön työaikaan, josta päätetään nykyisenkin sääntelyn voimassa ollessa valtion virka- ja työehtosopimuksin. Työajan sijoittelusta päätettäisiin niin ikään nyt ja jatkossa virastokohtaisesti.

Aukiolosääntelyn uudistamista on rajoittanut se, ettei lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930, *määräaikalaki*) esitetä samassa yhteydessä muutettavaksi. Määräaikalaille on keskeinen merkitys tuomioistuinkäytännössä ja hallinnossa asioivien oikeusturvan kannalta. Määräaikalain muuttaminen esimerkiksi siten, että kiinteistä aukioloajoista olisi luovuttu myös tuomioistumissa ja valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa, olisi edellyttänyt nyt käsillä olevan ehdotuksen valmistelua huomattavasti laajapohjaisempaa valmistelua ja vaikutusarviointia.

Jatkossa aukiolosääntelyn ja määräaikalain suhdetta on kuitenkin hyvä arvioida uudelleen. Huomioita tulee kiinnittää siihen, ettei kunnallisia viranomaisia koskevaa aukiolosääntelyä ole. Ruotsissa kiinteää aukioloaikaa ei ole valtion viranomaisissakaan.

Valtiovarainministeriön johdolla valmistelussa on parhaillaan valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen. Sen tavoitteena on kuluva vuosikymmenen aikana keskittää valtion asiakaspalvelu yhteiskäyttöisiin asiakaspalvelutiloihin ja ottaa käyttöön myös yhteiskäyttöiset toimistotilat. Myös palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen tavoitteena ovat käyntiasioinnin asiakaslähtöinen ja kustannustehokas järjestäminen. Palvelu- ja toimitilaverkkohanketta pilotoivien asiakaspalvelukokeilujen on tarkoitus käynnistyä keväällä 2023. Pilottien oikeudellisia reunaehtoja sekä palvelu- ja toimitilahankkeen käytännön ratkaisujen oikeudellisia reunaehtoja selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriössä. Nyt ehdotetun sääntely ei ole tarkoitus vastata palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen tulevaisuuden sääntelytarpeisiin, eikä se voikaan vielä vastata niihin.

Aukiolouudistuksen valmistelussa tavoiteltiin joustavuutta ja valtion toiminnan kehittämisen mahdollistavia muotoiluja. On kuitenkin mahdollista, että aukiolosääntelyä joudutaan esittämään muutoksia valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistukseen edetessä.

Elina Isoksela
Lainsäädäntöneuvos
Valtiovarainministeriö