

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

LAUSUNTO

12.9.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi valtion viranomaisten aukioloa koskevaa sääntelyä ja kumottavaksi valtion virastojen aukioloajasta annettu asetus (332/1994).

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa erityisesti teemasta: oikeusministeriön hallinnonalan näkökulma sekä suhde hallinto- ja muuhun lainsäädäntöön. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Esityksen valmistelusta

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut lausunnon, jossa ehdotusta arvioitiin erityisesti suhteessa hallinnon yleislakeihin, hyvään hallintoon ja oikeusturvaan sekä yhdenvertaisuuteen. Oikeusministeriö painotti lausunnossaan lisäksi aukiolon yhteyttä tiettyjen määraikojen noudattamiseen.

Esitys on jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen muuttunut merkittävästi. Oikeusministeriön huomioita on jatkovalmistelussa kattavasti otettu huomioon. Uudesta esitysluonnoksesta järjestettiin lyhyellä varoitusaajalla kuulemistilaisuus eräille tahoille. Nopean valmistelun vuoksi vaikutustenarviointia ei ole ollut mahdollista hallinnonalalla systemaattisesti tehdä, minkä vuoksi oikeusministeriö korostaa sääntelyn vaikutusten seurantaa (myös HaVM 11/2021 vp, s. 8) sekä asianmukaista kuulemistä asetusluonnoksesta ennen asetuksen antamista.

Sääntelyn tavoitteista

Esitys on yleisellä tasolla kannatettava ja muutos on tarpeen aukioloasetukseen liittyvien esityksessä kuvattujen ongelmien vuoksi. Oikeusministeriö kannattaa esityksen tavoitteita sääntelyn ajantasaistamiseksi ja sen saattamisesta niin valtiosääntöoikeudellisesti kuin aineellisesti asianmukaiseksi ja ajantasaiseksi. Tarve sääntelyn uudistamiselle on tuotu laillisuusvalvonnassa esille

jo vuonna 2010 (AOA1690/4/09). Voidaan myös yhtyä esityksen arvioon siitä, että aukioloasetus vuodelta 1994 ei kaikilta osin enää sovellu nykyisessä hallinnossa, eikä voimassaoleva sääntely huomioi hallinnon ja hallintoasioiden moninaisuutta.

Esitys on merkityksellinen hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti (PL 21 §) voidaan katsoa kuuluvan myös oikeus saada asianmukaisesti palveluita sekä neuvontaa (hallintolain 7 ja 8 §). Aukiolo liittyy myös asioiden vireillepanoon sekä tiettyjen määräaikojen noudattamiseen, mikä kytkeytyy vahvasti oikeusturvaan. Julkisen vallan on lisäksi huolehdittava hallinnossa asiointin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille. Asiointin asianmukaisuutta on arvioitava yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden kannalta (esim. PeVL 32/2018 vp). Tämä tarkoittaa myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperinen ja henkilökohtainen asiointi, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut perinteisten asiointitapojen kuten paperisen ja henkilökohtaisen asiointin mahdollisuuksien säilyttämistä digitaalisten palveluiden rinnalla, mutta myös tietynlaisissa asiaryhmissä mahdollistanut sähköiseen asiointiin velvoittamisen (PeVM 16/2020 vp, toisaalta PeVL 32/2018 vp). Erilaisten asiointitapojen mahdollistaminen on tärkeää erityisesti eri asiakasryhmien yhdenvertaisuuden toteutumiseksi asianmukaisella tavalla (myös HaVM 11/2021 vp, s. 3-4).

Toisaalta osaksi hyvää hallintoa voidaan katsoa kuuluvan myös se, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 1 ja 7 §). Tämä edellyttää toteutuakseen tarkoituksenmukaista aukiolosääntelyä, jossa voidaan huomioida eri viranomaistoiminnan, asioiden ja asiakasryhmien luonne, kuten esityksessä on otettu lähtökohdaksi.

Soveltamisalasta

Esityksen tavoitteena on täydentää hallintolain (6–8 §) mukaisia hyvän hallinnon perusteita palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumisesta valtion viranomaisten aukioloaikoja koskevan osakysymyksen osalta. Vaikka ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa jo sisältyvän pitkälti yleislainsäädännön vaatimuksiin, varsinaista estettä yleislainsäädännön täsmentämiselle ei tässä sääntely-yhteydessä ole, kunhan ehdotettu sääntely on perustuslain (erit. 21 ja 6 §:n) mukaista. Soveltamiskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tällaista erityislainsäädäntöä voidaan esityksen perusteluiden valossa pitää perusteltuna ja hyvää hallintoa edistävänä.

Ehdotetun aukiolosääntelyn soveltamisala olisi sama kuin voimassaolevan aukioloasetuksen ja rajoittuisi siten ainoastaan valtion viranomaisiin. Näin ollen esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset toimijat (PL 124 §), kunnat ja hyvinvointialueet jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomioistuimet kuuluisivat soveltamisalaan vain erään määräaikasäännöksen osalta. Näihin toimijoihin erityislainsäädännön puuttuessa sovelletaan edelleen hallintolain sääntelyä viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuudesta. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että soveltamisalaa ja sääntelyn ulkopuolelle jääviä toimijoita olisi esityksessä ollut syytä arvioida. Esimerkiksi aukioloasetusta säädettäessä vuonna 1994 tilanne julkista hallintotehtäviä hoitavien osalta oli täysin toinen.

Viranomaistoiminnan moninaisuus

Vaikka lain soveltamisala rajoittuu valtion viranomaisiin tietyin rajauksin, on soveltamisala toisaalta hyvin laaja kattaen hyvin erikokoisia viranomaistoimijoita, erilaisia asiointitapoja ja erilai-

sia asioiden kohteita. Esimerkiksi käyntiasioinnin tarve voi vaihdella merkittävästi eri viranomaisten välillä. Viranomaistoiminnan moninaisuuden ja valmistelun lyhyen aikataulun vuoksi vaikutustenarviointi on ollut hyvin haastavaa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että asiakaspalvelun osalta ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää kaikilta valtion viranomaisilta tiettyjen aukioloaikojen noudattamista, vaan julkishallinnolle tulisi antaa mahdollisuus käyttää viraston toiminnan luonteeseen ja asiakkaiden tarpeisiin perustuvaa harkintaa. Tämä on lähtökohtana neuvontaa ja palvelua koskevassa valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia velvoittavassa hallintolain 6-8 §:ssä.

Lakiehdotukseen on jatkovalmistelussa lisätty 5 c §:n 1 momentti aukiolon suhteuttamisesta asiakkaiden tarpeisiin, asioiden merkitykseen ja perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin asioihin. Esimerkiksi Ulosottolaitoksen 64 toimipaikasta puolet on auki vähemmän kuin 3 tuntia arkipäivisin. Toimipaikoista 18 on avoinna erikseen sovittaessa. Aukioloajat perustuvat käyntiasiakaspalvelun kysynnän kartoittamiseen ja seurantaan. Oikeusministeriön hallinnonalalla on pidetty tärkeänä, että viranomaiselle jää harkintavaltaa palvelujen järjestämiseen niin, että palvelua voidaan kohdistaa oikeille alueille, joissa on suurin kysyntä, ja toisaalta huomioida viranomaistoiminnan erilaisuus.

Lisäksi 5 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tarjota hallinnossa asioivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen. Tällainen sääntely on hallinnonalan kannalta keskeistä, sillä esimerkiksi lapsiasianvaltuutetulla ei ole toimivaltaa hoitaa yksittäistapauksia tai Onnettomuustutkintakeskuksella ei ole käyntiasiakkaita.

Määräaikojen noudattaminen

Oikeusministeriö kiinnitti luonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota laissa säädetyin määräajan noudattamiseen ja viranomaisten aukioloaikoihin. Lakiehdotukseen on jatkovalmistelussa lisätty säännökset, jotka huomioisivat määräajassa tehtävät toimet sekä uuden aukiolosääntelyn.

Vaikka asiakirjan lähettäjän on toimittamistavasta riippumatta huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa, viraston tai sen osan aukiolo on järjestettävä siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymiselle säädetty määräaika on mahdollista tosiasiaa noudattaa. Laissa säädetyin määräajan pituus (määräaikalaki, HOL, HL, erityislainsäädäntö) ei perustuslain 21 §:n säännöskään huomioon ottaen voi jäädä riippumaan satunnaisista seikoista eli esim. sellaisesta seikasta, milloin asianomainen virasto tai muu toimija on auki. Tämän vuoksi määräaikoja koskevan sääntelyn asianmukaisuus on hyvin tärkeää PL 21 § kannalta. Määräaikalain (laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930) 6 §:n 2 momentti on kiinnitetty viraston aukioloaikaan (nykyisin keskeisesti aukioloasetus.)

Ehdotetun 5 a §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädetty määräaika voidaan noudattaa kello 8.00 – 16.15. Säännös on tärkeä, jotta tietyt määräaikoihin sidotut oikeustoimet on mahdollista jatkossakin suorittaa. Säännöstä sovellettaisiin asianmukaisesti myös tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, vaikkei lakia muuten näihin sovellettaisi. Ehdotetun sääntelyn

voidaan katsoa ratkaisevan aukiolon vapautumiseen ja määräaikojen noudattamiseen sekä oikeusturvaan liittyvän ongelman.

Edelleen yksiselitteinen ja kaikkia lain soveltamisalan viranomaisia koskeva säännös määräajan päättymisestä ja aukiolosta (5 b §) on tärkeä määräaika sääntelyn selkeyden, oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi.

Asiakirjojen vastaanottamisen lisäksi on korostettava menettelyneuvonnan tärkeyttä. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tämän voidaan katsoa koskevan myös esimerkiksi vireillepääntä tai määräajassa toimitettaviin asiakirjoihin liittyvää menettelyneuvontaa. Viranomaisen on siten huolehdittava ehdotetun asiakirjojen vastaanottamisvelvollisuuden lisäksi asianmukaisen ja oikeaan aikaan tapahtuvan neuvonnan antamisesta. Tällä voi olla keskeinen vaikutus henkilön oikeusturvaan.

Velvollisuus tiedottaa aukioloajoista

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ko. julkisuuslain säännöksen kanssa päällekkäin 5 d §:ssä nimenomaisesti aukioloaikoja koskevasta tiedottamisesta. Kuten esityksessä todetaan, tiedottamisen merkitys tulisi ehdotettujen muutosten myötä entisestään kasvamaan. Hallinnon asiakkaalle on merkityksellistä hallinnon palveluiden saatavuuden ja aukiolon ennakoitavuus ja johdonmukaisuus. Myös eri asiointitapojen mahdollistamiseksi on tärkeää varmistua siitä, että ilman verkossa asiointiakin on mahdollista saada tieto siitä, miten ja milloin viranomaisen voi tavoittaa kasvokkain / puhelimitse.

Voidaan katsoa, että ehdotettu sääntely osaltaan myös edistäisi tätä säätämällä nimenomaisesti velvollisuudesta tiedottaa, vaikka sinänsä tällainen velvollisuus viranomaisella jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla on. Tässä sääntely-yhteydessä tiedottamista koskeva yksityiskohdainen sääntely lienee perusteltua, eikä se ole ristiriidassa hallinnon yleislakien kanssa.

Valtioneuvoston asetus ja asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksen 5 c §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asiointikeinojen käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Asetuksessa olisi tarkoitus antaa aukiolosta esimerkiksi päivittäistä, viikottaista tai muulla tavalla rajattua aikaa koskevia säännöksiä (s. 39). Ehdotetut aukioloaikaa koskevat säännökset saisivat siten sisältönsä merkittävässä määrin asetuksesta. Sinänsä selvää on, että asetuksella ei voida poiketa lain tasoisesta sääntelystä, kuten hallintolaista, yhdenvertaisuuslaista ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetusta laista. Oikeusministeriö pitää tärkeänä asianmukaisen lausuntokierroksen ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista asetusluonnoksesta.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvien oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tarjoamien palvelujen osalta on noussut esille kysymys siitä, missä määrin lakiehdotus koskee niiden järjestämiä palveluja.

Hallituksen esityksen (HE 73/2022 vp) sivulla 21 todetaan, että uusi sääntely koskisi vain viranomaisten hallintoasioita ja muissa asioissa aukioloaika olisi viranomaisen päätettävissä. Lakiehdotuksen 5 a §:n 3 momentin 3. virkkeessä sekä 5 c §:n 1 momentin 2. virkkeessä säädetään erikseen hallintoasioita koskevista asioista, kuten myös asetusluonnoksen 1 §:n 1 momentissa.

Perustelujen ja lakiluonnoksen hallintoasioita koskevien ilmausten johdosta jää epäselväksi, tulevatko ehdotetut säännökset sovellettavaksi, ja missä määrin, esimerkiksi annettaessa oikeusapua, yleistä edunvalvontaa tai talous- ja velkaneuvontaa. Niiden tehtävät eivät ole luonteeltaan hallintotehtäviä eivätkä ne tee asiakkaita koskevia hallinnollisia päätöksiä. Ainoa hallinnollinen tehtävä, joka kuuluu näihin palveluihin, on oikeusapupäätöksen tekeminen. Muilta osin palvelu on lakisääteistä asiakkaiden edustamista sekä asiantuntijoiden antamaa neuvontaa. Palvelujen luonnetta on osittain sivuttu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2016 vp. Perustuslakivaliokunta totesi, että oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut ovat korostetusti yksityisen edun toteuttamiseen liittyviä palveluja eivätkä siksi lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä. Toisaalta ostopalvelun käytön kannalta lausunnossa todetaan, että tehtävässä on kyse viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voidaan luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tosiasiallista hallintotoimintaa koskevat perustelumaininnat esityksessä vaikuttavat osin ristiriitaisilta (esim. s. 34 ensimmäinen ja kolmas kappale).

Oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen tarjoamat palvelut ovat perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkittäviä palveluja. Toimistojen asiakkaina on myös usein henkilöitä, jotka ovat haavoittuvassa asemassa siitakin näkökulmasta, että heillä ei välttämättä ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä ja digitaalisia palveluja. Säännöksiä tulisi selkeyttää niin, että aukioloaikoja koskevat säännökset koskisivat selkeästi myös oikeusaputoimistoja ja edunvalvontatoimistoja.

Todettakoon lisäksi, että hallintoasia-käsitteen alle ei myöskään kuulu ulosotto, vaikka se valtion viranomaisena sinänsä kuuluu sääntelyn soveltamisalaan.

Aukiolo ja asiointimahdollisuus

Ehdotetun 5 a §:n 3 momentin mukaan viranomaisen ei tarvitse tarjota hallinnossa asioivalla mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen. Saman pykälän 1 momentissa säädetään aukiolopäivistä. Sanamuodon mukaisesti ja perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että viranomaisen olisi oltava ”auki” (aukiolopäivät), vaikka se ei tehtäviensä luonteen vuoksi hoitaisi lainkaan yksittäisiä asioita (3 mom.). Toisaalta asetuksen vaatimuksia (vähintään 6 tunnin aukiolo päätoimipaikan asiointipaikassa) sovellettaisiin valtion viranomaisiin, joilla ylipäätään ”on asiointia yksityisiä koskevissa hallintoasioissa”, vaikka lain 5 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, ettei tietynlaisten viranomaisten tarvitse järjestää käyntiasiointia. Sääntelyä tulisi näiltä osin tarkentaa tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Täsmentämistä ei tulisi näiltä osin jättää asetustasolle.

Virka-aika

Eräissä muissa laeissa ja asetuksissa käytetään edelleen käsitettä virka-aika. Ehdotetun sääntelyn myötä yhteys virka-aikaan ja virka-ajan sisältö muuttuvat epäselvemmiksi. Saattaa olla perusteltua tarkastella systemaattisesti tarvetta arvioida virka-aikaan viittaavan sääntelyn mahdollisia päivitystarpeita.