

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Valtionhallinnon kehittämisosasto

Muistio
20.12.2022

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTION VIRANOMAISTEN VÄHIMMÄISAUKI- OLOSTA

1 Esityksen tausta ja asetuksenantovaltuus

Eduskunta hyväksyi 21.10.2022 muutettuna hallituksen esityksen HE 73/2022 vp käsitteäen lait valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen muuttamisesta ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Tasavallan presidentti vahvisti 11.11.2022 vastaavat lait 892/2022 ja 893/2022.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muutoksella toteutettiin valtion virastojen aukiolon uudistus. Uudistuksen tavoitteena oli turvata käyntiasiointia valtion viranomaisissa kustannustehokkaalla tavalla ja mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen sekä saattaa sääntelykokonaisuus perustuslaissa edellytetyille sääntelytasolle.

Uudistuksessa kumottiin valtion virastojen aukiolosta annettu niin sanottu omaperäinen tasavallan presidentin asetus 332/1994. Perustuslaki ei tunne enää vastaavaa asetuksenantovaltuutta. Uusi aukiolosääntely sijoitettiin lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021). Aukiolouudistuksessa pääosin luovuttiin kellonaikakohtaisesta aukiolosääntelystä. Jatkossa viranomaiset päättävät itse asiointipaikoistaan ja niiden aukioloajoista valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa säädetyissä asiakaslähtöisissä puitteissa, joilla turvataan ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollistamista hallinnossa asioiville. Uuteen sääntelyyn sisältyy myös viranomaisen korostettu tiedottamisvelvollisuus koskien mahdollisesti erilaistuvia aukioloaikoja. Lisäksi uudessa sääntelyssä tarkennetaan aukioloajan suhdetta säädettyjen määräaikain laskemisesta annettuun lakiin (150/1930).

Lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista lisättiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuus. Lain 5 c §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asiointien keinojen käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston asetuksen antamista valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmistelu virkатыönä valtiovarainministeriössä osana hallituksen esitystä laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Asetusehdotus on sanotun hallituksen esityksen liitteenä.

Valtiovarainministeriö järjesti 28.3.2022 kuulemistilaisuuden lakiehdotuksen ja asetusehdotuksen lausuntojen perusteella muutetuista luonnoksista virastoille ja virastojen tulosohjaajille ministeriöissä.

Asetusluonnos lähetettiin esittelymuistioluonnoksella täydennettynä uudelleen lausuntokierrokselle 15. – 29.11.2022 seuraaville tahoille: oikeusministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ – ja elinkeinoministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Verohallinto, Poliisihallitus, Ulosottolaitos, Tulli, Rikosseuraamuslaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ – ja elinkeinotoimistot.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Omaperäinen tasavallan presidentin asetus valtion virastojen aukiolosta on kumottu valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta annetulla lailla.

Muutoslaissa säädettyä valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta käytettäisiin nyt ensimmäisen kerran.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston asetuksen antamista siten, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin eräitä viranomaisia samoin kuin kumotussa asetuksessa valtion virastojen aukiolosta.

Asetuksessa säädettäisiin valtion viranomaisten aukiolon vähimmäismäärästä kolmeportaisesti. Päätoimipaikkojen asiointipaikkojen tulisi olla auki vähintään 6 h ajan aukiolopäivinä, ja käyntiasiointivilkkaukseltaan päätoimipaikan tai vilkkaimman päätoimipaikan käyntimääriin nähden 50 % yltävien asiointipaikkojen tulisi olla auki vähintään 3 h aukiolopäivinä.

Asiointipaikat, jotka eivät ole päätoimipaikoilla ja jotka eivät myöskään täytä 3 päivittäisen aukiolotunnin vaatimuksen kriteerejä, voisivat olla auki harvemmin tai vähemmän aikaa päivässä taikka käyntiasiointi voitaisiin järjestää niissä yksinomaan ajanvarauksella kuitenkin siten, että aukiolo täyttäisi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 c §:ssä säädetty aukioloajan ja asiointin keinon vaatimukset.

4 Pääasialliset vaikutukset

Vähimmäisaukioloa koskevalla asetuksentasoisella sääntelyllä arvioidaan olevan yhdenmukaistavaa vaikutusta. Sääntelykokonaisuutta koskevalla hallituksen esityksen 73/2022 vp lausuntokierroksella valtion viranomaisia edustavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että asetuksella annettavan vähimmäisaukiolon ohjausvaikutus on lakia konkreettisempi.

Asetusehdotuksen ei arvioida johtavan valtion viranomaisten nykyisten aukiolokäytäntöjen muutoksiin lyhyellä aikavälillä. Käytännössä uuden aukiolosääntelyn myötä kumottua asetusta valtion virastojen aukiolosta ei ole enää täysin noudateta erityisesti monipaikkaisesti toimivissa virastoissa. Uusi sääntely mukaan lukien käsillä oleva asetusehdotus noudattavat pitkälti valtion viranomaisten nykyisiä aukiolokäytäntöjä ja -määriä. Siten uuden sääntelykokonaisuuden vaikutus on sekä nykytilaa legalisoiva että hallinnon jatkokehittämisen mahdollistava.

Asetusluonnoksen ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta annetun lain vaikutuksia on arvioitu sanottua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 73/2022. Lain ja asetuksen muodostaman sääntelykokonaisuuden arvioidaan selkeyttävän aukiolon käsitettä valtion viranomaisten nykyisessä toimintaympäristössä, jossa viranomaiset tarjoavat useita asiointin keinoja rinnan kuten sähköisiä asiointipalveluja, puhelinpalvelua, sähköpostia, chat-palveluja jne.

Kellonaikakohtaisesta sääntelytavasta luopuminen ja valtion viranomaisten palvelujen saatavuutta koskevien periaatteiden ja puitteiden sääntelyyn siirtyminen mahdollistaisi erilaisten aukioloaikojen (esim. klo 10 – 18) käyttämisen ja erilaisten asiakasryhmien tarpeisiin vastaamisen kustannustehokkaalla tavalla. Uusi sääntely muodostaisi reunaehdot viranomaisten asiakaspalveluiden kehittämiseksi.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta ei ole budjettilaki. Uusi sääntely toimeenpannaan käytössä olevin resurssein, ja aukiolon mahdolliset muutokset käsitellään normaalisti yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) mukaisesti kunkin viraston yhteistoimintamenettelyssä.

5 Lausuntopalaute

Marraskuun 2022 lausuntokierroksella saaduissa lausunnoissa asetuseronnosta pidettiin ongelmattomana. (HAKE/aluehallintovirastot, KEHA-keskus ELY-keskusten ja TE-toimistojen osalta, DVV, Migri, SM/poliisiosasto, Ulosottolaitos, Verohallinto, Maanmittauslaitos, Tulli, oikeusministeriö)

Tulli esitti lausunnossaan asetuksen soveltamisalan ulottamista Lentotullitoimipaikkaan, jolloin Lentotullitoimipaikka voisi toimia asiointipaikkana, joka olisi auki 6 tunnin ajan arkipäivisin.

Oikeusministeriö katsoi, ettei Syyttäjälaitoksella ole yksityisten asiointia hallintoasioissa ja ettei vähimmäisasetusta siten sovellettaisi Syyttäjälaitokseen. Oikeusministeriö piti kuitenkin vielä selkeämpänä vaihtoehtoa, jossa Syyttäjälaitos rajattaisiin asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin säännökseen vähintään 3 tunnin aukiolosta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei pitänyt lain 5 c §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta riittävänä ehdotetun henkilötövuosien määrään perustuvan säännöksen antamiseksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti luonnoksen 3 §:n 1 momentin säännöstä ongelmallisena myös siksi, että viranomainen voi vapautua säännöksen soveltamiselta yksinkertaisesti vähentämällä asiointipaikan resursseja.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esille tuoman asian ratkaisemiseksi 3 §:n 1 momentin 2 kohta poistettiin. Kommentteja henkilöresursseihin liittyvän edellytyksen poistamisesta tiedusteltiin samoilta monipaikkaisesti toimivilta viranomaisilta, joilta pyydettiin lausuntoa asetusluonnoksestakin. Kommentit saatiin 7.12.2022 mennessä Migritä, DVV:ltä, Verohallinnolta, Tullilta, Ulosottolaitokselta, KEHA-keskukselta (ELY-keskukset ja TE-toimistot), oikeusministeriöltä ja HAKE:lta (aluehallintovirastot). Kohdan 2 poistaminen nähtiin kommentteissa sääntelykokonaisuutta selkeyttävänä.

Kolmen tunnin vähimmäisaukioloajan vaatimus tulee tällöin sovellettavaksi, jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan käyntiasiointimäärästä tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toi lausunnossaan lisäksi esille huolensa asetusluonnoksen 3 §:ssä tarkoitetun asiointivilkkauden laskentakaavasta. Asiointivilkkauden laskemista pyritään tarkentamaan kevätkaudella 2023 valmisteltavassa aukiolo-sääntelyn soveltamisohjeessa.

6 Säännöskohtaiset perustelut

Asetuksen 1 §:ssä säädetään asetuksen soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan asetusta sovelletaan niihin valtion viranomaisiin, jotka kuuluvat valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain soveltamisalaan ja joilla on asiointia yksityisiä koskevissa hallintoasioissa. Niihin viranomaisiin, joilla sanottua asiointia ei ole, ei sovelleta valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista koskevan lain muuttamisesta annetussa laissa tarkoitettuja aukiolosäännöksiä eikä tätä asetusta. Asetuksen 1 §:n 1 momentti liittyy lain 5 a §:n 3

momentin säännökseen, jonka mukaan viranomaisen ei tarvitse tarjota hallinnossa asi-
oivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asi-
ointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai
muusta perustellusta syystä johtuen.

Hallintoasiat ovat yksityisiä koskevia päätöksiä, joista on yleensä muutoksenhaku-
mahdollisuus. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) sää-
detään kaikkia viranomaisia velvoittaen, mutta julkisuuslaista tai muusta hallinnon
yleislaista johtuvia velvoitteita ei voida pitää sellaisina tehtävinä, joiden vuoksi viran-
omainen kuuluisi käsillä olevan lain ja tämän asetuksen soveltamisalaan.

Viranomaisia, joilla ei ole yksityisiä koskevia hallintoasioita, ovat esimerkiksi lapsi-
asiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutettu tiedottaa lasten oikeuksista, arvioi vireillä olevia
hankkeita lapsen oikeuksien näkökulmasta, tekee aloitteita ja antaa kannanottoja lap-
siasioissa.

Pykälän 2 momentin mukaan asetusta ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin,
valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin eikä Puolustusvoimiin, Syyt-
tälaitokseen, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin eikä
Kansallisarkistoon. Näille viranomaille on tyypillistä esimerkiksi se, että ne toimivat
tauotta vuoden jokaisena päivänä (Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos). Myös Kansal-
lisarkisto on rajattu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kuten valtionarkisto ja maa-
kunta-arkistotkin olivat aiemmin rajattu valtion virastojen aukiolosta annetun asetuk-
sen ulkopuolelle. Syyttäjälaitoksessa ei ole yksityisten asiointia hallintoasioissa. Sel-
vyyden vuoksi myös Syyttäjälaitos rajataan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälässä 2 säädetään viranomaisen päätoimipaikan asiointipaikan aukioloajasta, joka
on vähintään 6 h aukiolopäivässä. Pykälän mukaan viranomaisen säädetyn, työjärjes-
tyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla
auki vähintään 6 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä.
Viranomaisen päätoimipaikasta voidaan säätää laissa tai asetuksessa taikka määrätä
työjärjestyksessä. Jos viranomaisella ei ole säädettyä, määrättyä tai muutoin päätettyä
päätoimipaikkaa, vähintään yhden sen asiointipaikoista on oltava samalla tavoin auki
vähintään 6 tunnin ajan aukiolopäivinä.

Pykälässä 3 säädetään viranomaisen muiden kuin päätoimipaikan asiointipaikan auki-
olosta. Muita asiointipaikkoja kuin päätoimipaikan asiointipaikkaa ohjaavat erään
edellytyksin 3 tunnin päivittäisen aukioloajan vähimmäisvaatimus ja niiden asiointi-
paikkojen osalta, joita 3 tunnin vähimmäisaika ei koske, viranomainen päättää auki-
olosta lain 5 c §:ssä säädettyissä puitteissa. Huomioita tulee kiinnittää aukiolon määri-
telmään lain 5 a §:n 2 momentissa (aukiolo tarkoittaa ajanvarauksetonta käyntiasioin-
tia) ja siihen, että viranomainen osoittaa itse auki olevat asiointipaikkansa.

Pykälän 1 momentin mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan tulee olla
auki vähintään 3 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä,
jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipai-
kan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet päätoimipaikan käyntiasiointimäärästä

tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä. Jos asiointipaikassa on sekä ajanvarauksetonta että ajanvarauksella tapahtuvaa asiointia, käyntiasiointimäärä lasketaan yhteen ja tulosta verrataan päätoimipaikan käyntiasioinnin kokonaismäärään vuositasolla.

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

Tämän asetuksen vähimmäisaukiolon määrää koskevat säännökset eivät takaa sitä, että viranomaisen aukiolo aina täyttäisi lain 5 c §:n vaatimukset tai olisi kaikissa tapauksissa hallintolain 7 §:ssä säädetyin palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukainen.

Pykälässä 4 § säädetään asetuksen voimaantulosta.

7 Voimaantulo

Esitetty asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta annetun lain kanssa 1.1.2023.