



27.11.2023

VKO
Lainsäädäntöneuvos Isoksela

| |
|---|
| Sisältöalue/Innehåll Aukioloaika, valtionhallinto |
| Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu Stadganden på vilka behörigheten att meddela föreskrifter / anvisningar grundar sig VNOS 17 §, kohta 9, 262/2003 |
| Kohderyhmät / Målgrupper Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset |
| Voimassaoloaika / Giltighetstid 1.12.2023 alkaen toistaiseksi |
| Kumooa määräyksen (pvm nro) / Upphäver föreskrift (datum, nr) --- |

Ohje valtion viranomaisten aukiolosta

Sisällys

| | |
|--|----|
| 1 JOHDANTO | 2 |
| 2 AUKIOLOSÄÄNTELYN SOVELTAMISALASTA | 3 |
| 3 ASIOINNIN JA AUKIOLOAIKOJEN JÄRJESTÄMINEN..... | 4 |
| 4 VIREILLEPANO JA ASIAKIRJOJEN JÄTTÄMINEN AUKIOLOAIKANA | 8 |
| 5 ASIOINTITARPEIDEN SEURANTA JA NIIDEN MUUTOKSIIN VASTAAMINEN..... | 9 |
| 6 AUKIOLOAJOISTA TIEDOTTAMINEN | 10 |
| 7 MUUT HUOMIOON OTETTAVAT SEIKAT..... | 12 |
| 7.1 Aukiolo ja varautuminen..... | 12 |
| 7.2 Palvelu- ja toimitilaverkkohanke | 13 |
| 7.3 Muut ohjeet | 13 |

1 JOHDANTO

Valtion viranomaisten aukiolouudistus tuli voimaan vuoden 2023 alusta. Uudistuksessa kumottiin vuoden 1994 asetus valtion virastojen aukiolosta ja lisättiin uudet aukiolosäännökset lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021, jäljempänä *palvelulaki*). Palvelulain nojalla annettiin valtioneuvoston asetus valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta (VNA 1203/2022). Asetuksen soveltamisala on palvelulain soveltamisalaa suppeampi. Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa valtion viranomaisten aukioloaikojen asiakaslähtöinen kohdentaminen ja viranomaistoiminnan joustava kehittäminen.

Ohje on valmisteltu valtiovarainministeriön toimikaudelle 14.3. – 1.6.2023 asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä. Työryhmän puheenjohtaja on ollut valtiovarainministeriöstä ja jäsenet oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sisäministeriöstä, Poliisihallituksesta, Digi- ja väestötietovirastosta, Verohallinnosta, Ulosottolaitoksesta, Maanmittauslaitoksesta sekä Maahanmuuttovirastosta. Työryhmä on järjestänyt toukokuussa 2023 tilaisuuden, jossa ohjeluonnoksesta on kuultu Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto VALLI ry:tä sekä Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:tä.

Ohje koskee aukiolon järjestämistä valtion viranomaisissa hallintoasioiden hoitamiseksi. Aukioloaikana hallinnossa asioivan edellytetään saavan viranomaisen asiointipaikassa ajanvarauksetta ja viranomaisen toimivallan rajoissa neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi. Hallinnossa asioivan tulee voida laittaa aukioloaikana asioita vireille ja jättää asiakirjoja viranomaiselle.

Uusi aukiolosääntely ja tämä ohje eivät koske muuta valtion viranomaisten toimintaa eivätkä rajoita valtion viranomaisten työaikaa, tosiasiallisen toiminnan kellonaikoja eivätkä ajanvarauksella järjestettyä asiointia hallintoasioissa. Aukiolosääntelyssä käytettyjä käsitteitä on selitetty ohjeen liitteessä.

Tämän ohjeen tarkoituksena on edistää palvelulain ja valtion viranomaisten vähimmäisaukioloa koskevan valtioneuvoston asetuksen yhdenmukaista soveltamista.

2 AUKIOLOSÄÄNTELYN SOVELTAMISALASTA

- **Aukiolosääntelyä sovelletaan ajanvarauksettomaan käyntiasiointiin hallintoasioissa valtion viranomaisissa sekä puhelinpalveluun.**
- Jos viranomaisen tehtäviin ei kuulu muita hallintoasioita kuin yleishallinnollisia asioita, sen ei tarvitse järjestää säännöllistä aukioloa.
- Palvelulain aukiolosääntelyä ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätioihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.
- Tuomioistuinten ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien osalta noudatetaan 8.00–16.15 aukioloaikaa.
- **Valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta annetun valtioneuvoston asetuksen soveltamisala on palvelulain aukioloa suppeampi.** Vähimmäisaukioloa koskevia säännöksiä ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin, puolustusvoimiin, Syyttäjälaitokseen, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin eikä Kansallisarkistoon.

Ajanvarauksetonta käyntiasiointia tarjoavassa asiointipaikassa edellytetään annettavan neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi kaikissa asiointikeinoissa ja mahdollisuutta laittaa vireille hallintoasia sekä jättää asiakirjoja viranomaiselle. Lisäksi palvelulain 5 c § velvoittaa viranomaista olemaan helposti tavoitettavissa puhelimitse. Puhelinpalvelun vähimmäismäärästä ei säädetä. Puhelinpalvelua ei tarvitse tarjota käyntiasioinnin kanssa samoina kellonaikoina eikä samasta asiointipaikasta käsin. Viranomaisella voi olla esimerkiksi keskitetty puhelinpalvelu, joka hoitaa kaiken puhelimitse annettavan neuvonnan tai palvelee riittävästi ottaen huomioon puhelinneuvonnan kysyntä, asioiden merkitys hallinnossa asioivalle ja asioiden perusoikeusherkkyys. Viranomainen voi tarjota myös muita asiointin keinoja, kuten sähköpostia ja chatia. Aukiolosääntely ei koske muita asiointin keinoja.

Valtion organisaatiossa on myös viranomaisia, joilla ei ole lakisääteisenä tehtävänäan yksityisiä koskevia hallintoasioita. Lain 5 a §:n 3 momentin mukaan (soveltamisalaan kuuluvan) viranomaisen ei 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. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaiset, joiden lakisääteisenä tehtävänä on palvella muita viranomaisia tai yleisesti edistää joidenkin yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Pykälän perusteluissa esimerkkinä tällaisista viranomaisista on käytetty Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria ja lapsiasiavaltuutettua. Muita viranomaisia, joilla ei käytännössä ole yksityisiä koskevia hallintoasioita, ovat esimerkiksi valtakunnansovittelija ja Geologian tutkimuskeskus.

Viranomainen voi pyynnöstä järjestää joustavalla tavalla käyntiasiointimahdollisuuden hallinnossa asioivalle, joka haluaa esittää esimerkiksi asiakirjapyyntönsä suullisesti tai jättää virkaa koskevan hakemuksen paperimuotoisesti. Kun käyntiasioinnin mahdollisuutta pyydetään erikseen, käyntiasiointi on järjestettävä hallintolain 7.1 §:ssä säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen edellyttämällä tavalla helposti.

Aukiolosääntelyä ei sovelleta kaikkiin valtion viranomaisiin. Palvelulakia ja sen aukiolosääntelyä ei lain 1 §:n 2 momentin mukaan sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.

Tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan 1.3 §:n mukaan vain lain 5 a §:n 4 momenttia, jonka mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00–16.15. Muilta osin palvelulaki ei koske tuomioistujia ja valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia.

Valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta annetun valtioneuvoston asetuksen soveltamisala on lain soveltamisalaa suppeampi. Asetuksen 1.2 §:n mukaan asetusta ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin, puolustusvoimiin, Syyttäjälaitokseen, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin eikä Kansallisarkistoon. Kuitenkin myös näissä viranomaisissa käyntiasiointi on järjestettävä hallintolain mukaista palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta noudattaen.

3 ASIOINNIN JA AUKIOLOAIKOJEN JÄRJESTÄMINEN

- Viranomaisen on edistettävä kaikkien asiakkaiden yhtäläisiä asiointimahdollisuuksia.
- Aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi, hallinnossa asioivan on saatava asia vireille ja voitava jättää asiakirjoja.
- Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 c §:n säännös konkretisoi sitä, mitä palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät valtion viranomaisten aukioloilta ja tavoitettavuudelta puhelimitse.
- Valtion viranomaisen aukioloajan on
 - vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asiointin keinoin.
 - oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville.
- Aukiolon riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa.
- Viranomaisen tulee olla kohtuudella tavoitettavissa puhelimitse.
- Valtioneuvoston asetuksella säädetään aukiolon vähimmäismäärästä, ei aukioloajoista.
- Saman viranomaisen eri asiointipaikkojen aukioloajat voivat olla keskenään erilaiset. Saman asiointipaikan aukioloajat voivat eri päivinä olla erilaiset. Asiointipaikka voi olla auki joinakin viikonpäivinä, jollei laajemmille aukioloajoille ole tarvetta.
- Vähimmäisvaatimuksena päätoimipaikalta edellytetään 6 h aukioloa per aukiolopäivä.
- Jos muun asiointipaikan asiointivilkkaus on vähintään puolet päätoimipaikan käyntiasiointivilkkaudesta ja asiointia on merkittävästi – vähintään 3 h per aukiolopäivä.

- Muut kuin 6 h ja 3 h asiointipaikat voivat toimia puhtaasti ajanvarauksella, ellei niiden käyntiasiointivilkkaus muodostu sellaiseksi, että asiointipaikkaan on sovellettava asetuksen 3 §:ssä tarkoitettua 3 h vähimmäisaukioloaikaa.
- Aukioloaika järjestetään aina (muissakin kuin vähimmäisaukioloa koskevan asetuksen mukaisissa tapauksissa) hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukset täyttäen – tuloksellisuus ja palvelujen saatavuus huomioon ottaen.

Asioiden järjestäminen palveluperiaatteen ja aukiolosäätelyn mukaisesti

Hallintolain 7.1 §: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 asianmukaisuuden vaatimus kuuluvat hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin.

Hallintolain perustelujen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioiden osalta olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. (HE 72/2002 vp, s. 62) Asioiden keinojen ensisijaisuudesta voidaan kuitenkin erityislainsäädännössä poiketa. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7 a §:n mukaan yhteisön ja yhteisetuuden on annettava veroilmoitus sähköisesti.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään aukiolon vähimmäismäärästä eikä varsinaisista aukioloajoista. Joustavan aukiolosäätelyn tarkoituksena on, että viranomaisen järjestää aukioloaikansa asiakaslähtöisesti. Siten saman viranomaisen eri asiointipaikkojen aukioloajat voivat olla keskenään erilaiset ja myös saman asiointipaikan aukioloajat voivat olla erilaiset eri päivinä palvelutarpeiden mukaisesti. Erilaisin aukioloajoin turvataan käyntiasiointimahdollisuus eri asiakasryhmille. Jos asiakkaiden käyntiasiointitarpeet ovat vähäiset eli jäävät valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta annetun asetuksen 3 §:ssä tarkoitetun kynnyksen alle (vähintään puolet päätoimipaikan asiointimäärästä tai vilkkaimman päätoimipaikan asiointimäärästä), asiointipaikan ei tarvitse olla auki kaikkina arkipäivinä. Monimuotoisin aukioloajoin voidaan tavoittaa erilaiset asiakasryhmät ja turvata kustannustehokkaalla tavalla käyntiasiointimahdollisuus lähellä asiakasta.

Palvelulain 5 c §:ssä säädetään aukioloajan ja asioiden keinojen järjestämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen aukioloajan on vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asioiden keinoihin. Aukioloajan on lisäksi oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville. Aukioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa. Lisäksi viranomaisen tulee olla tavoitettavissa puhelimitse.

Asiakkaiden tarpeet

Hallinnossa asioivien tarpeita arvioidaan palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Hallintolain perustelujen mukaan kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Asioiden järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon tai turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toiminta tulisi pyrkiä järjestämään siten, että palvelujen saanti kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu. (HE 72/2002 vp, s. 62)

Hyvä hallinto edistää jokaisen mahdollisuuksia hoitaa itse omat viranomaisasiansa. Aukioloaikaa ja puhelinpalveluaikaa järjestettäessä tulee huomioida, että sähköiset ja digitaaliset palvelut eivät tue kaikkien asioiden omia toimintamahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Muun toimintakyvyn alentuessa myös sähköisen ja digitaalisen asioinnin taidot voivat huonontua, vaikka ne olisivat aiemmin olleet hyvät. Lisäksi digitaitoisten ryhmään, kuten yleensä nuoriin, voi kuulua henkilöitä, joilla ei ole juurikaan aiempaa kokemusta viranomaisasiointista. Henkilökohtainen neuvonta käyntiasioinnin ja puhelinpalvelun yhteydessä eivät ole vain erityisryhmiä ja niitä asiakkaita varten, joille se on välttämätöntä. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät, että asiakkaalla on vapaus valita itselleen mieluisin asiointikeino.

Asioiden merkitys hallinnossa asioiville ja perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen

Palvelujen saatavuutta arvioidaan viranomaisen käytettävissä oleviin voimavaroihin ja niiden uudelleenjärjestelymahdollisuuksiin nähden. Samalla kuitenkin edellytetään, että viranomaisen priorisoi hallinnossa asioiden kannalta tärkeiden palvelujen hoitamisen koko maassa ja kaikissa oloissa mukaan lukien häiriötilanteissa. Hallinnossa asioiville erityisen merkittäviä ovat viranomaisen päätökset ja palvelut, jotka vaikuttavat asiakkaan arkeen ja jokapäiväiseen elämään. Palvelulain 5 c §:n 1 momentissa edellytetään käyntiasioinnin saatavuutta niissä viranomaisissa, joilla on henkilöasiakkaita ja joiden palveluilla on vaikutuksia asiakkaiden liikkumisvapauteen, yksityiselämään, omaisuuden suojaan, toimeentuloon, sosiaaliturvaan tai oikeusturvaan taikka muihin perusoikeuksiin. Aukioloajat tulee suunnitella siten, että sekä suoraan että välillisesti (asioissa, jotka vaikuttaessaan muihin asioihin johtavat esim. toimeentulon vaarantumiseen) merkitykselliset ja perusoikeusherkät hallintoasiat saadaan hoidettua ajallaan.

Viranomaisen tavoitettavuus puhelimitse

Henkilökohtaisen asioinnin riittävyys kuuluu se, että viranomaisen on tavoitettavissa puhelimitse. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt viranomaisen puhelinpalveluja riittämättöminä tilanteissa, joissa viranomaisen asiakaskuntaan kuuluvalla ryhmällä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia soittaa puhelimitse suppean puhelinpalveluajan puitteissa, puhelimesta jonottamiseen on kulunut useita kymmeniä minuutteja, jopa lähes tunnin verran, ja osaan puheluita ei ole vastattu lainkaan. Lisäksi laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, millaisesta hallinnonalasta on kysymys asiakaskunnan, käyntiasiointipaikkojen tarjoaman henkilökohtaisen neuvonnan saatavuuden sekä hallinnonalan sääntelyn ja ohjeiden muutostiheyden kannalta.

Puhelinpalveluaikaa ei olisi tullut rajoittaa suhteessa hallinto-oikeuden kirjaamon aukioloaikaan 8 – 16.15. Oikeusasiamies perusteli ratkaisuaan hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden suurella merkityksellä hallinnossa asioiden kannalta (oikeusturva) sekä hallinto-oikeuden asiakaskunnan monipuolisuudella. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että asiakaskuntaan kuuluu myös laitoksiin sijoitettuja ja muita sellaisia henkilöitä, joille juuri puhelimitse saatava palvelu koko aukioloaikana voi olla erityisen tärkeää ja totesi, että hallinto-oikeudelle sellaiset voimavarat, että se kykenee tarjoamaan tällaisen [8.00 – 16.15] puhelinpalvelun. (EOAK/3108/2017 9.3.2018)

Verohallinnon puhelinpalvelun toiminta ei ollut asianmukaista, kun 91 puhelusta vain 25 vastattiin ja 66 asiakasta jäi ilmeisesti ilman asianmukaista puhelinpalvelua ja neuvontaa. Kantelija joutui soittamaan palvelunumeroon kolme kertaa ja viimeisellä puhelukerralla hän joutui jonottamaan palveluun 58 minuuttia. Jonotusaika oli kohtuuttoman pitkä ja muodostui tosiasialliseksi esteeksi asianmukaisen neuvontapalvelun saatavuudella. (EOAK/1875/2020 23.4.2021)

Verohallinnon toiminnassa ja menettelyssä tapahtuu vuosittain lukuisia lainsäädäntöön ja verotusmenettelyyn liittyviä muutoksia, joilla on vaikutusta Verohallinnon asiakkaisiin ja aiheuttaa lisääntyvää neuvonnantarvetta. Lisääntyvää neuvontaa tarvitsevat erityisesti ne verovelvolliset, joita sähköisesti tarjolla oleva neuvonta ei saavuta, kuten ikääntyneet henkilöt. Ottaen huomioon verovelvollisuuden luonteen ja verovelvollisuuden muuttumisen entistä enemmän verovelvollisen omaan aktiivisuuteen perustuvaksi en ole voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon neuvontapalvelut täyttävät perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on keskeinen ja tärkeä viranomaisen tarjoama palvelukanava erityisesti Verohallinnossa, jossa on merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin. Käsitykseni mukaan Verohallinnon puhelinpalvelu 12.12.2018 ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelun asianmukaisuuden ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaatimuksia. (EOAK/6525/2018 4.11.2019)

Viranomaisen vähimmäisaukiolo

Valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta annetun asetuksen 2 §:n mukaan viranomaisen säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 6 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina tavanomaisina viraston aukiolopäivinä. Jos viranomaisen päätoimipaikasta ei ole säädetty, määrätty tai päätetty, vähintään yhden asiointipaikan on oltava vastaavasti auki vähintään 6 tunnin ajan tavanomaisina viraston aukiolopäivinä. Tätä säännöstä sovellettaessa tulee kiinnittää huomiota palvelulain 5 a §:n 3 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan 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.

Asetuksen 3 §:n mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, 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. Pykälän 2 §:n mukaan viranomainen päättää muiden kuin 2 §:ssä ja 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloajoista siten, että niiden aukioloajat täyttävät palvelulain 5 c §:ssä ja muualla lainsäädännössä säädetyt vaatimukset. Tämä säännös ohjaa esimerkiksi siten, että käyntiasiointia ei voida rajattomasti järjestää yksinomaan ajanvarauksella. Jos ajanvarauksella toimiva käyntiasiointi on riittävän vilkasta, asiointipaikassa on oltava myös ajanvarauksettoman käyntiasiointin mahdollisuus. Käyntiasiointin suuri kokonaisuus samoin kuin se, että ensimmäiset vapaat ajanvarausajat ovat useiden viikkojen päässä, on merkki käyntiasiointin yleisestä tarpeesta, ja tällöin viranomaisen tulee harkita aukiolon laajentamista.

4 VIREILLEPANO JA ASIAKIRJOJEN JÄTTÄMINEN AUKIOLOAIKANA

- **Viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen vähintään yhdessä asiointipaikassa siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaika voidaan noudattaa klo 8.00 – 16.15.** Muissa viranomaisen asiointipaikoissa ei tarvitse tarjota asiakirjojen vastaanottoa ja vireillepanomahdollisuutta muutoin kuin asiointipaikan aukioloaikana.
- Asiointipaikan aukiolon jatkuminen klo 16.15 jälkeen ei pidennä määräaikalain mukaan laskettua määräajan päättymisen kellonaikaa. Määräaikalaisissa tarkoitettussa säädettyssä määräajassa tapahtuva vireillepano on tehtävä ja asiakirja jätettävä viranomaiselle tekniikasta ja teknologiasta riippumatta (sähköisesti tai paperimuotoisena) viimeistään määräpäivänä klo 16.15, vaikka asiointipaikan aukiolo jatkuisi vielä tämän jälkeen.
- **Asiakirjojen jättämismahdollisuuden** järjestäminen ei edellytä viranomaiselta muuta palvelua kuin sitä, että viranomainen ottaa vastaa asiakirjan ja huolehtii viimeistään klo 16.15 jätettyjen määräaikalain mukaisesti jätettävien asiakirjojen kirjaamisesta jättöpäivänä toimitetuiksi.

Mahdollisuus toimittaa paperimuotoinen asiakirja viranomaisen asiointipaikkaan on yhä tärkeämpää postin jakelun harventuessa. Postilain (415/2011) 1.10.2023 voimaan tulleen muutoksen (178/2023) myötä postin yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kolmena arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta. Samalla palvelulain mukainen aukiolosääntely mahdollistaa aiempaan sääntelyyn nähden erilaisia ja aiempaa monimuotoisempia aukioloaikoja myös saman viranomaisen eri asiointipaikoissa. Aukioloaikana käyntiasiointiin yhteydessä jätettävien asiakirjojen vastaanottamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Palvelulain 5 a §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaika voidaan noudattaa kello 8.00–16.15. Määräaikalain aiempi käytäntö on uudessa aukiolosääntelyssä säilytetty siten, että viranomaisella tulee olla toimialueellaan vähintään yksi paikka, jossa asiakirjan jättäminen on mahdollista klo 8 - 16.15.

Vireillepanoa koskevat määräajat ovat hallintoasioissa verraten harvinaisia. Hallintoasia voidaan pääsäännön mukaan panna vireille milloin tahansa. Hallintoasioissa noudatettavista määräajoista säädetään hallintolaissa (434/2003) ja erityislainsäädännössä. Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Näiden määräaikojen laskemiseen sovelletaan lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930, jäljempänä *määräaikalaki*).

Erilaisten ilmoitusten ja esimerkiksi viran täyttämistä koskevien hakemusten tekemiselle on kuitenkin saatettu asettaa määräaika. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat yleensä ehdottomia ja sitovia. Viranomaisten on valvottava niiden noudattamista eikä määräajan jälkeen saapunutta hakemusta voida käsitellä. (HE 72/2002 vp, s.69) On myös asioita, joissa lainsäädännössä säädetyn määräajan ylitys ei johda hakemuksen käsittelemättä jättämiseen, vaan aiheuttaa hakijalle epäedullisia seuraamuksia, esimerkiksi veronkorotuksen. Tällainen on muun muassa maakaaren (540/1995) 11:1 §:ssä säädetty lainhuudon hakemisen 6 kuukauden määräaika.

Määräaikalain 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.

Määräajan laskeminen ja päättymisen määräytyvät eri tavalla sen mukaan, onko kysymyksessä säädetty määräaika vai viranomaisen itse asettama määräaika. Säädetyn määräajan laskeminen ja määräajan päättymisen kellonaika riippuvat siitä, sovelletaanko asiaan kansallista määräaikalakia vai onko kyseessä EU-oikeudellinen määräaika, johon sovelletaan neuvoston asetusta määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä (1182/71/ETY).

Hallintopäätökseen tehtävän oikaisuvaatimuksen ja valituksen varalta päätöksessä tai sen liitteenä on muutoksenhakuohje tai valitusosoitus, jota tulee noudattaa. Muutoksenhakuohjeeseen ja valitusosoitukseen merkitään erikseen, mihin kellonaikaan ja mihin osoitteeseen valitus tulee toimittaa määräajassa perille sähköisesti ja sähköisessä asiointijärjestelmässä (molemmat vaihtoehdot ovat käytössä hallinto-oikeuksissa) ja paperimuotoisena. Muita asiakirjoja voi toimittaa ja vastaanottaa myös julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007, jäljempänä *yhteispalvelulaki*) tarkoitettuun asiointipisteeseen, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana. Yhteispalvelulaissa tarkoitetun asiointipisteen aukiolon jatkuminen klo 16.15 jälkeen ei pidennä säädettyä määräaika.

5 ASIOINTITARPEIDEN SEURANTA JA NIIDEN MUUTOKSIIN VASTAAMINEN

- Aukioloaikojen tulisi olla verrattain pysyviä hallinnon toiminnan ennakoitavuuteen liittyvän vaatimuksen vuoksi.
- Viranomaisen on sopivalla tavalla säännöllisesti seurattava asiointimäärää erilaisissa palvelukanavissaan ja reagoitava muutoksiin.
- Ennakoitavissa oleva kysynnän kasvu ei saa johtaa palveluiden saatavuuden heikentymiseen.
- Myös ennakoimattomiin muutoksiin on reagoitava.
- Asiointipalvelujen mukaan lukien neuvonnan saatavuuden heikentymistä ei voida perustella viranomaisen resurssien niukkuudella. Viranomaisen on priorisoitava toimintaansa ja kohdennettava resurssinsa siten, että asiointipalvelujen saatavuus voidaan turvata. Asianmukaisesti neuvotun asiakkaan asia tulee myös tuloksellisella tavalla kerralla hoidetuksi.
- Asiointipalvelujen saatavuus on pyrittävä turvaamaan myös häiriötilanteissa.

Laissa ja asetuksessa ei ole säännöstä siitä, kuinka usein valtion viranomaisen aukioloaikoja voidaan muuttaa. Aukioloaikojen tulee tästä huolimatta olla verrattain pysyviä, koska hallinnon toiminnan tulee olla ennakoitavaa ja perusteltua. Aukioloaikojen toistuva muuttaminen asettaa myös viestinnällisiä haasteita, koska kansalaisilla ja yrityksillä tulee olla mahdollisuus riittävän ajoissa etukäteen tietää, koska asiointi on mahdollista. Aukioloaikojen muuttaminen voi olla perusteltua asiointipalveluja koskevien tarpeiden muuttumisen vuoksi. Tietyt ajat kalenterivuoden aikana voivat olla ruuhkaisempia, jolloin aukioloa on lisättävä, vaikka lisäys ei olisi pysyvä. Viranomaisen on palveluiden saatavuuden turvaamiseksi reagoitava asiointipalvelujen kysyntäpiikkeihin esimerkiksi pidentämällä aukioloaika. Viranomaisen on huolehdittava myös toimintansa tuloksellisuudesta, kun asiointipalvelujen kysyntä vähenee merkittävästi esimerkiksi sääntelyn soveltamisalan supistuessa tai hallinnossa asioivien siirtyessä sähköisiin tai digitaalisiin palveluihin.

Näissä tilanteissa toiminnan tuloksellisuuden lisääminen aukioloaikaa lyhentämällä voi olla mahdollista ilman, että hallinnossa asioiminen vaikeutuu.

Aukioloaikoja ja asiointin keinojen järjestämistä koskeva palvelulain 5 c § velvoittaa välillisesti viranomaista seuraamaan erilaisten asiointin keinojen käytön määrää ja asiointin keinojen välistä suhdetta. Vähimmäisaukioloasetuksen 3.1 §:n mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan (päätoimipaikan tai, jos sellaista ei ole, vilkkaimman asiointipaikan) tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, 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.

Asiointimäärää ja asiointitarpeiden, kuten neuvonnan tarpeen, muutoksia on seurattava viranomaisessa sopivalla tavalla eri asiointikanavissa. Asiointivilkkauksen muuttuessa on tarvittaessa tehtävä seurantatiheyden muutoksia. Myös asiointipalvelujen laatua tulee seurata esimerkiksi asiakaskyselyin. Jos viranomaisen joutuu jatkuvasti pyytämään lisäselvityksiä vireille pannuissa asioissa, tulee arvioida, onko asiaa koskeva tiedottaminen ja henkilökohtainen neuvonta riittävää.

Asiointipalveluiden saatavuus ei saa vaarantua silloin, kun kysynnän kasvu on ennakoitavissa. Viranomaisen tulee ennakoida, että henkilökohtaisen neuvonnan tarvetta on tai se lisääntyy, kun

- viranomaisen asiakkaiden piiri on laaja (esim. Verohallinto, tuomioistuimet)
- viranomaisten asiakkaisiin kuuluu tai voi kuulua haavoittuvassa asemassa olevia (ikäntyneet, vammaiset, vieraskieliset, digisyrjäytyneet)
- puhelinpalvelun tarve voi kasvaa, kun käyntiasiointimahdollisuudet vähenevät
- viranomaisen asiakasryhmiin kuuluu ihmisiä, joilla on erityistarpeita kuten laitoksiin sijoitetuilla (tuomioistuimet)
- uutta sääntelyä tai ohjeistusta tulee voimaan viranomaisen toimialalla tai
- toistuvat muutokset ovat tyypillisiä toimialan sääntelylle ja ohjeistukselle (Verohallinto)

Kaikenlaisiin asiointitarpeiden merkittäviin muutoksiin, myös ennakoimattomiin, on kuitenkin reagoitava, ja viranomaisen on resursseistaan riippumatta järjestettävä toimintonsa siten, etteivät perusoikeuksina taatut yksilön oikeudet vaarannu. (EOAK/5276/2021 31.5.2022)

6 AUKIOLOAJOISTA TIEDOTTAMINEN

- Aukioloajoista, puhelinajoista ja asiakirjojen jättämisestä on tiedotettava monikanavaisesti.
- Muutoksista on lähtökohtaisesti tiedotettava hyvissä ajoin ennen muutosten toimeenpanoa.
- Tiedottamisessa on käytettävä niitä kanavia, joita viranomaisen asiakasryhmät seuraavat.
- Viranomaisen, joilla on laajat asiakasryhmät, tulee käyttää erilaisia viestinnän keinoja laajasti.
- Haavoittuvassa asemassa olevat, kuten ikääntyneet ja vieraskieliset, tulee huomioida tiedottamisen kanavia valittaessa. Vieraskielisten tavoittamiseksi viranomaisen voi olla tarpeen laajentaa tiedotteiden kielivalikoimaa.

- Viranomaisen asioissa voi olla kahdenlaisia määräaikoja, lakisääteisiä määräaikoja ja määräaikoja, jotka viranomainen itse asettaa hallinnossa asioivalle. Viranomaisen on tiedotettava siitä, miten asia on pantava vireille tai muu asiakirja toimitettava, jotta se saapuisi määräajassa viranomaiselle.
- Viranomaisten toimitiloissa olevien asiakirjojen vastaanottolaatikoiden ja toimitilojen ulkopuolella olevien postilaatikoiden yhteydessä on ilmoitettava, milloin laatikot tyhjenetään eli milloin laatikkoon jätettyjen asiakirjojen katsotaan saapuneen viranomaiselle.
- Aukioloajoista ei saa jättää tiedottamatta tai tiedottaa supistetusti asiakkaiden ohjaamiseksi esimerkiksi sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin tai ajanvarausasiointiin. Ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollisuuksista ja paperimuotoisesta asiointista on tiedotettava yhtä lailla kuin sähköisistä ja digitaalisista palveluista ja ajanvarausasiointistakin. Palveluperiaate velvoittaa edistämään asiakkaan valinnanvapautta asiointitavassaan.

Palvelulain 5 d §:ssä säädetään korostetusta tiedottamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisen on tiedotettava tehokkaasti verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla: 1) päätoimipaikastaan, asiointipaikkojensa aukiolopäivistä ja -ajoista sekä tiedossa olevista aukiolon muutoksista; 2) ajoista, jolloin se on puhelimitse tavoitettavissa; 3) asian vireillepanosta säädettyssä määräajassa ja asiakirjojen toimittamisesta säädettyssä ja viranomaisen antamassa määräajassa.

Viestinnän kannalta on tärkeää hahmottaa viranomaisen keskeiset asiakasryhmät ja asiakkaiden yleisesti seuraamat mediat. Viranomaisten, joilla on laaja asiakasryhmä, tulee tiedottaa aukioloajoista, puhelinpalveluista ja asiakirjojen jättämisestä useampia keinoja käyttäen kuin niiden viranomaisten, joiden asiakasryhmät ovat suppeampia.

Tehokkuus edellyttää viestintää verkkosivujen lisäksi ei-digitaalisia välineitä käyttäen esimerkiksi painetuissa lehdissä ja asiointipaikan sisäänkäynnin yhteydessä ja joissakin tapauksissa myös kotiin jaettava tiedottein. Tiedottamisen tulisi koskea erikseen kutakin asiointin keinoa (puhelin, käyntiasiointi ajanvarauksella ja käyntiasiointi ilman ajanvarausta, kirjaamon palveluaika). Tiedottamisen olisi oltava melko yksityiskohtaista, koska saman viranomaisen eri asiointipaikkojen ja asiointin keinojen ajat voisivat olla keskenään erilaiset siten, että viranomaisen puhelinpalvelun ajat poikkeaisivat esimerkiksi saman viranomaisen aukioloajoista. Jotta uusi sääntely ei johtaisi yleiseen epätietoisuuteen valtion viranomaisten palveluajoista, viranomaisten tulisi kiinnittää aukioloaikoja ja laajemmin palveluiden saatavuutta koskevaan viestintään erityistä huomiota.

Viranomaisen tulee tiedottaa aukioloajoistaan, puhelinpalveluajoistaan ja asiakirjojen jättämisestä suomen ja ruotsin kielellä. Saamen kielilain (1086/2003) soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten tulee saamen kielilain 8 §:n mukaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käyttää myös saamen kieltä. Jos viranomaisen keskeisissä asiakasryhmissä on vieraskielisiä, viranomaisen on toimintansa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta asianmukaista tiedottaa harkintansa mukaan myös muilla kielillä.

Viranomaisen on annettava oikeat tiedot ajanvarauksettomasta ja ajanvarauksella tapahtuvan asiointin mahdollisuuksista sekä asiointimahdollisuuksista eri kanavissa. Viranomainen ei voi jättää tiedottamatta tai tiedottaa niukasti aukioloajasta tai hallinnossa asioivan käytettävissä olevista puhelinnumeroista. Hyvän hallintotavan mukaista on antaa vain oikeat ja ajantasaiset tiedot kaikista asiointimahdollisuuksista, ajanvarauksettomasta ja ajanvarauksella tapahtuvasta samoin kuin asiointimahdollisuuksista kaikissa viranomaisen tarjoamissa kanavissa.

Asiakirjojen toimittamista koskevassa viestinnässään viranomaisen tulisi erottaa säädettyssä määräajassa toimitettavia asiakirjoja koskevat tiedot ja viranomaisen itse asettamassa määräajassa toimitettavia asiakirjoja

koskevat tiedot. Viranomaisen tulee asiointipaikassaan tiedottaa postilaatikkonsa tyhjentämisaajoista eli siitä, milloin laatikkoon jätetyt asiakirjat katsotaan viranomaiselle saapuneiksi.

Yhteispalvelun osapuolten velvollisuudesta tiedottaa yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista säädetään yhteispalvelulain 10 §:ssä.

Viranomaisen tulee tiedottaa käyntiasioinnin ja puhelinasioinnin mahdollisuuksista tehokkaasti, jotta vuorovaikutteinen henkilökohtainen asiointi olisi aidosti kaikkien saatavilla. Vähäinen tiedottaminen ja suppeat asiointin keinot voivat johtaa käytännössä asiointikeinoja koskevan valinnanvapauden kaventumiseen.

7 MUUT HUOMIOON OTETTAVAT SEIKAT

7.1 Aukiolo ja varautuminen

- Valmius- ja varautumistoiminnan tavoitteena on, että viranomainen varautuu etukäteistoimenpitein riskiarvioiden mukaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ylläpitämään tavanomaiset palvelunsa mahdollisimman pitkään normaalisti.
- Jos häiriö estää normaalin toiminnan, viranomaisen on priorisoitavaa toimintaansa ja turvattava yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.
- Väestön toimintakyvyn turvaamiseksi viranomaisen on huolehdittava peruspalveluiden saatavuudesta.

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevan periaatepäätöksen mukaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on turvattava normaalioloissa ja kriisin sattuessa. Elintärkeiksi toiminnoiksi on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tunnistettu johtaminen; kansainvälinen ja EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus; väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen perustuu valmiuslain, pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen.

Pääperiaatteena häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on, että organisaatiot toimivat mahdollisimman pitkään mahdollisimman normaalisti. Häiriötilanteet ja poikkeusolot eivät lähtökohtaisesti tarkoita, että viranomaisen palvelutoiminta voidaan keskeyttää. Palvelujen sulkeminen häiriötilanteessa voi olla hetkellisesti tarpeen, mutta se ei ole ensisijainen vaihtoehto. Viranomaisen tehtävänä on uudelleenjärjestää toimintansa, jos häiriö estää normaalin palvelun. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulisi turvata vähintään ne valtion palvelut, joilla on suoraa tai välillistä vaikutusta peruspalveluiden saatavuudelle (perusoikeusherkkyyys). Jos palvelua on supistettava, supistamisen tulee tapahtua siinä suhteessa ja niin kauan kuin se on välttämätöntä häiriöstä tai tehtävien priorisoimisesta johtuen. Viranomainen palaa häiriötilanteista normaaliin toimintaansa mahdollisimman pian.

Häiriötilanteissa tulisi antaa vähintäänkin neuvontaa ja vastaanottaa asiakirjoja. Häiriötilanteisiin liittyy usein muutoinkin lisääntyneitä tiedottamistarvetta, johon viranomaisen on varauduttava suunnittelussaan kriisiviestintäohjein ja reagoitava käytännön häiriötilanteissa. Valtionhallinnon viestinnästä häiriötilanteissa on annettu erillinen ohje *Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje, Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161972/VNK_2019_23.pdf?sequence=1&isAllowed=y Valtioneuvoston kanslia on päivittämässä häiriötilanteiden viestintäohjetta. Lisäksi valtioneuvoston kanslia tulee antamaan erillisen ohjeen poikkeusolojen viestinnästä. Yleisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnässä korostetaan viranomaisen aloitteellisuutta ja oikea-aikaisuutta (nopeutta) sekä annettavan tiedon luotettavuutta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista (N:o 1313/2013/EU) velvoittaa laatimaan kansallisen riskiarvion ja informoimaan siitä komissiota säännöllisin väliajoin sekä aina, kun on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kansallinen riskiarvio osaltaan muodostaa perusteet sille, millaisiin riskeihin eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden on varauduttava. Viimeksi päivitetty kansallinen riskiarvio on julkaistu 14.2.2023. (Sisäministeriön julkaisuja 2023:4) Kansallista riskiarviota täydentävät alueelliset riskiarviot. Lisäksi kukin toimija ja toimiala laativat ja hyödyntävät varautumisessaan omia riskiarvioitaan ja arvioivat hallinnonala- ja toimialaa koskevan lainsäädännön mukaisesti riskejä yksityiskohtaisemmin suhteessa tehtäviinsä ja toimintaansa.

Viranomaisen tulee varautua ylläpitämään palvelujaan kaikissa tilanteissa mukaan lukien asiointipalveluaan, kuten käyntiasiointi ja puhelinpalvelu, mahdollisimman normaalisti kansallisen, alueellisen, hallinnonala- ja toimialakohtaisen sekä omaa tehtävänsä koskevan riskiarvion mukaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

7.2 Palvelu- ja toimitilaverkkohanke

Käynnissä olevan valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistushankkeen tavoitteena on koota laajasti valtionhallinnon eri viranomaisten käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin sekä siirtä virastoissa ja laitoksissa yhteiskäyttöisiin toimistotiloihin kuluva vuosikymmenen aikana.

Palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen linjausten mukaiset ensimmäiset toimitilat yhteisine palvelupisteineen rakentuvat vuosina 2023 – 2024. Mitä palvelulaissa ja valtioneuvoston asetuksessa valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta säädetään, ei koske palvelu- ja toimitilaverkkohankkeessa tarkoitettuja palvelupisteitä. Hankkeen yhteiset palvelupisteet toteutetaan toistaiseksi yhteispalvelulain puitteissa virastojen välisin sopimuksin. Palvelupisteiden aukioloajat kuuluvat yhteispalvelulain 8 §:ssä tarkoitettuihin yhteispalvelusopimuksessa sovittaviin asioihin.

Yhteisten palvelupisteiden aukioloajoista säädetään tarvittaessa erikseen.

7.3 Muut ohjeet

Aukioloajat on tarkoitettu verrattain muuttumattomaksi johtuen hallinnon toimintaa koskevasta ennakoitavuuden vaatimuksesta ja tiedottamiseen liittyvistä haasteista, joita aukioloaikojen usein toistuvat muutokset aiheuttaisivat.

Viraston on huolehdittava yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) säädettyjen veloitteiden huomioimisesta osana palvelutoimintansa ja aukioloaikojensa suunnitteluprosessia. Jos aukioloaikojen muuttamisella on vaikutuksia työvuorojärjestelyihin tai muita henkilöstövaikutuksia, niitä on ennen aukioloaikojen muuttamista käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä yhteistoimintalain 15.1 §:n 1 kohdan mukaisesti.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Ylijohtaja, osastopäällikkö Juha Sarkio

Liitteet / Bilagor Aukioloasetuksessa käytetyt käsitteet

Jakelu / Sändlista Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

Tiedoksi / För kännedom Valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Liite aukiolo-ohjeeseen

AUKIOLOSÄÄNTELYSSÄ KÄYTETYT KÄSITTEET

Viranomainen

Aukiolosääntelyssä ei määritellä, mitä valtion viranomaisella siinä tarkoitetaan. Viranomaisen ja viraston käsitteet poikkeavat toisistaan. Epäselvyyttä voi olla siitä, onko kyseessä yksi valtion viranomainen, joka jakautuu tehtäviensä hoitamiseksi alueellisesti, vai useita viranomaisia.

Viranomaisen käsitteestä valtion eri toimialoilla ei yleensä säädetä tarkasti. Ei ole esimerkiksi täysin selvää, tulisiko valtion aluehallinnon viranomaisia, kuten aluehallintovirastoja, pitää yhtenä viranomaisena, jolla on alueellinen verkosto, vai jokaista aluehallintovirastoa omana viranomaisenaan. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1.2 §:ssä säädetään siitä, että poliisilaitos on Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen. Lain esitöiden perusteella näyttäisi siltä, että jokainen poliisilaitos on viranomainen, ei viranomaisen osa.

Jos viranomaisen alue- ja paikallishallinnosta on säädetty lailla tai asetuksella, aukiolosääntelyä tulisi soveltaa alue- ja paikallishallinnossa kuten itsenäisessä viranomaisessa. Toisin sanoen säädetyllä alueella tulisi noudattaa palvelulakia ja asetusta, vaikka palvelulaissa tai sen nojalla annetussa vähimmäisaukioloa koskevassa asetuksessa ei nimenomaisesti näin säädetä. On selvää, että esimerkiksi poliisin lupa-asioiden aukioloaika ei olisi valtakunnallisesti riittävä eikä hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukainen, jos asiakkaalla olisi mahdollisuus käyntiasioida ilman ajanvarausta vain Helsingin poliisilaitoksella, eikä tätä mahdollisuutta olisi muualla maassa. Aukiolosääntely on tarkoitettu noudatettavaksi jokaisella toimialueella riippumatta siitä, salliiko sääntely asiakkaalle mahdollisuuden valita, millä saman viranomaisen toimialueella hän asioi.

Aukiolo

Aukiolon käsite määritellään palvelulain 5 a §:n 3 momentissa. Momentin toisen virkkeen mukaan aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Lain esitöiden mukaan aukiolona ei pidettäisi esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa neuvontaa annettaisiin vain ajan varanneille tai asiakirjoja otettaisiin vastaan vain ajan varanneelta. Aukiolo ei tarkoita sitä, että ilman ajanvarausta hallinnossa asioiva pääsee sisälle toimitiloihin, mutta jää ilman palvelua. Aukioloon liittyy aina mahdollisuus hallintoasian vireillepanemiseksi, asiakirjojen jättämiseksi ja neuvonnan saamiseksi ilman ajanvarausta. Toisaalta viranomainen voi aukioloaikana ja sen ulkopuolellakin tarjota neuvontaa ja palvelujaan myös ajanvarauksella. (HE 73/2022 vp, s. 33 – 34)

Neuvonta

Palvelulaissa neuvonnalla tarkoitetaan samaa kuin hallintolain 8 §:ssä. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Hallintolain perustelujen mukaan neuvonta jaetaan menettelyneuvontaan ja yleisneuvontaan. Menettelyneuvonta koskee esimerkiksi asian vireillepanoa, ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi sekä viraston käytäntöjä. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Neuvontavelvollisuus koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita. Neuvontaa on siten tarpeen mukaan annettava asiaa vireille pantaessa, sitä käsiteltäessä ja myös asian jo tultua vireille. (Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6., uudistettu painos, s. 214)

Hallintolain perustelujen mukaan asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Hallintoasian hoitamiseen liittyvän menettelyneuvonnan lisäksi viranomaisella on velvollisuus antaa yleisneuvontaa viranomaisen toimialan palveluista ja asioinnista. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. (HE 72/2002 vp, s. 57 - 58)

Ei ole yksiselitteistä, miten kattavaa hallintolain 8 §:ssä tarkoitetun neuvonnan tulisi olla ajanvarauksettoman käyntiasiain yhteydessä. Vähimmäisvaatimuksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että viranomaisen antaa hallinnossa asioivalle riittävästi neuvontaa, jotta asiakas saa asian vireille. Jos kysymys on rutiininomaisesta hallintoasiasta, viranomaisen tulisi pystyä antamaan ajanvarauksetta asioivalle kattavampaa neuvontaa kuin monimutkaiseen tai laajaan asiakokonaisuuteen liittyvän hallintoasian hoitamisessa. Rutiininomaisessa hallintoasiassa viranomaisen pystynee ajanvarauksettakin tarkistamaan vireillepanoasiakirjan täyttämisen oikeellisuuden, tarvittavat liitteet sekä vastaamaan käsittelyaikaa koskeviin kysymyksiin.

Neuvontaa annetaan tarpeen mukaan. Neuvojen tarpeellisuutta arvioitaessa ensisijaisena mittapuuna ovat yksilön tosiasialliset valmiudet itse selviytyä asian hoitamisesta ja asian laatu. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on yleensä suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä. Neuvonnan tarve vaikuttaa myös sen laajuuteen. Neuvonnan toteuttamiseksi viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta laatia asiakkaan pyynnöstä yleisiä selvityksiä tai vastaavia laajempia katsauksia. (Mäenpää, s. 231)

Mäenpään mukaan neuvonta voi käytännössä ulottua myös käsiteltäväksi tulevan asian sisältöön siltä osin kuin on kysymys viranomaisen ratkaisukäytännöistä tai vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Jos noudatetun ratkaisukäytännön perusteella on esimerkiksi hyvin todennäköistä, että hakemus tulee hyväksytyksi tai hylätyksi, noudatettua käytäntöä koskeva alustava arvio voidaan ilmoittaa neuvonnan yhteydessä. Tällainen suuntaa antava ilmoitus auttaa asiakasta arvioimaan omaa menettelyllistä asemaansa ja on siten myös hallinnon palveluperiaatteen mukainen. Ilmoitus ei kuitenkaan sido viranomaista päätöksen teossa, sillä jokainen asia ratkaistaan erikseen ja ratkaisukäytäntöä on myös lain rajoissa mahdollista muuttaa. (Mäenpää, s. 219) Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKA 7.5.2001 D 818/1/99). (HE 72/2002 vp, s. 62)

Käytännössä viranomaiselta on laillisuusvalvojien ratkaisuissa edellytetty myös aineellisen neuvonnan antamista, kuten lainsäädännön tulkintaa. Laillisuusvalvojat ovat ratkaisuissa AOK 302/1/96, 522/1/96 ja 1103/1/96 sekä OKA 818/1/99 edellyttäneet, että hallinnossa asioivalle annetaan tietoa asiaan liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta ja asianosaiselle mahdollisesti aiheutuvasta epäedullisesta lopputuloksesta. Hallinnossa asioivalle tulee samalla kertoa arvio alustavasta ja asian ratkaisijaa sitomattomasta luonteesta. (KHO 2003:21)

Hallinnossa asioivaa on neuvottava viranomaisen tarjoamien asiointikeinojen valikoimasta ja viranomaisen digitaalisen palvelun, paperimuotoisen asiointin, puhelinpalvelun jne. käytössä. Viranomaisen tulee tarjota neuvontaa riippumatta siitä, mitä tarjolla olevaa asiointikeinoa hallinnossa asioiva haluaa käyttää.

Hallintoasia

Hallintoasialla tarkoitetaan hallintolain perustelujen mukaan vakiintuneesti kaikkia sellaisia viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomaisen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun. Viranomaiselle esitettyä vaatimusta kutsutaan tavallisesti hakemukseksi. Hakemusasioita ovat esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden tai hallinnollisen luvan hakeminen. Hakemusasioita ovat myös virkanimitysasiat. Viranomaisaloitteisista hallintoasioista voidaan mainita erilaiset ympäristönsuojelua koskevat velvoitteet ja rakennuslainsäädännön alaan kuuluvat

kaavoitusasiat. Myös hakemuksesta myönnetyn etuuden takaisinperintää koskeva asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. (HE 72/2002 vp, s. 45)

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

Neuvonta ei ole hallintoasia, mutta hallintolaki edellyttää viranomaisen antavan neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi, kuten edellä todetaan.

Hallinnossa asioiva

Hallintolain perustelujen mukaan hallinnossa asioivilla tarkoitetaan hallintolaissa yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitettaisiin kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalvelulle on ominaista, että sen käyttäjänä on yksityinen. (HE 72/2002 vp, s. 61)

Asiointipaikka

Viranomaisen kaikki toimipaikat ja kaikki tilat eivät ole lähtökohtaisesti käytettävissä viranomaisasiointia ja hallinnossa asioivia varten, eikä esimerkiksi asiakirjoja voida jättää mihin tahansa viranomaisen toimitiloihin.

Palvelulain 5 a §:n 2 momentin mukaan, jos viranomaisella on useita toimipaikkoja, viranomaisen on osoitettava ne toimipaikat ja muut toimitilat, jotka toimivat säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn tai muutoin päätetyn päätoimipaikan lisäksi viranomaisen auki olevina asiointipaikkoina hallintoasioiden hoitamiseksi. Säännös edellyttää viranomaista osoittamaan ajanvarauksettoman käyntiasioinnin asiointipaikat. Auki olevat asiointipaikat voivat ovat samoja, joissa viranomainen ottaa vastaan myös ajanvarausasiakkaita, mutta ne voivat olla myös eri toimitiloja tai osittain eri toimitiloja.

Viranomaisen asiointipaikkaa kutsutaan usein kirjaamoksi tai kansliaksi. Viranomaisilla, joilla ei ole muita yksityisiä koskevia asioita kuin yleishallinnollisia asioita (kantelut, asiakirjapyynnöt, viranhakua koskevat asiat jne.) ei yleensä ole muita asiointipaikkoja kuin kirjaamo/kanslia.

Asioinnin keinot

Asioinnin keinoista säädetään palvelulain 2 §:ssä ja 5 c §:n 1 momentissa. Lain perustelujen mukaan asioinnin keinoilla viitataan asiointimahdollisuuksien monikanavaisuuteen kuten sähköiseen ja digitaaliseen asiointiin, käyntiasiointiin ja puhelinasiointiin. Monikanavaisuus on jatkuvasti kehittyvä periaate, joka voi edelleen avata uusia asioinnin keinoja.