Olli Mäenpää
30.9.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksen tarkoituksena on uudistaa valtion viranomaisten aukioloa ja asiointipalveluja koskeva sääntely ja samalla joustavoittaa sitä. Samalla aukioloaikoja määrittelevä asetuksentasoinen sääntely saatettaisiin lain tasalle. Aukioloa koskevalla sääntelyllä on keskeinen merkitys hallinnossa asioivan oikeuksia ja palvelujen saatavuutta koskevan informaation kannalta. Lisäksi aukioloa koskevan asetuksentasoisen sääntelyn saattamista lain tasolle voidaan pitää perustuslain näkökulmasta välttämättömänä. Sääntelyn lähtökohtia ja sisältöä voidaan pitää asianmukaisena.

Aukiolosääntelyn soveltamisala

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat 1. lakiehdotuksen mukaan vain valtion hallintoviranomaiset. Tällaiseen kohdentamiseen ei sinänsä ole huomauttamista. Toisaalta kunnat ja hyvinvointialueet toteuttavat lakisääteisinä tehtävinään paljolti samanlaisia hallinnollisia toimintoja kuin valtion hallintoviranomaiset. Niillä on myös runsaasti yhteistoimintaa valtion viranomaisten kanssa, mikä käy eräiltä osin ilmi myös 2. lakiehdotuksesta.

Itsehallintoon perustuvat näkökohdat puoltavat sitä, että kunnat ja hyvinvointialueet päättävät edelleen itsenäisesti niiden viranomaisten aukioloajoista. Hallinnon asiakkaiden oikeuksien velvollisuuksien kannalta aukioloaikojen yhtenäinen määrittely olisi kuitenkin perusteltua viranomaisen organisatorisesta asemasta riippumatta. Tähän lähtökohtaan perustuvat yhtenäiset hallinnossa asiointia koskevat sääntelyt muun muassa hallinto- ja julkisuuslaissa. Vastaavanlainen sääntelyn yhtenäistäminen olisi perusteltua myös hallinnolliseen päätöksentekoon perustuvan hallintoasian käsittelyä koskevien aukioloaikojen ja vireillepanon määrittelyssä. Tällaista sääntelyn yhtenäistämistä ei tosin ole mahdollista toteuttaa tämän esityksen käsittelyssä, koska se vaatisi itsehallintoyhteisöjen tehtävien ja aseman erityispiirteiden arviointia.

Erikseen on kuitenkin paikallaan kiinnittää asian vireillepanoa ja asiakirjan toimittamista sääntelevään 5 b §:ään, joka on merkitykseltään ja sisällöltään yleishallinto-oikeudellinen säännös. Voidaan pitää tärkeänä, että erilaisten oikeuksien, etujen ja velvollisuuksien määräytymiseen vaikuttavan vireillepanon määräajan

perusteet määräytyisivät samalla tavoin ja säädännäisin perustein kaikissa hallintopäätöksen tekemiseen päätyvissä hallintoasioissa riippumatta siitä, missä viranomaisessa asia käsitellään. Vireillepanoajan sääntely olisi luonteensa ja merkityksensä vuoksi paikallaan laajentaa hallintolain koko soveltamisalalle, mikä edellyttäisi sääntelyä hallintolaissa.

Viranomaisten aukiolopäivät

Aukioloaikoja koskeva perussääntely sisältyy 1. lakiehdotuksen 5 a §:ään, joka määrittelee ainoastaan aukiolopäivät. Niitä olisivat kaikki arkipäivät lukuun ottamatta lauantaita, vapunpäivää, juhannusaattoa ja jouluaattoa. Tätä voidaan pitää riittävän kattavana aukiolopäivien määrittelynä. Viranomainen voisi kuitenkin poiketa näistä aukiolopäivistä, jos sen toiminta niin vaatii. Aukiolopäiviä koskeva poikkeamistoimivalta on muotoiltu varsin väljästi, ja toimivallan käytössä olisi säännösehdotuksen mukaan merkitystä vain viranomaisen toiminnallisilla näkökohdilla. Toimivaltaa käytettäessä tulisi yksinomaan viranomaisen toiminnallisten vaatimusten lisäksi ottaa huomioon myös asiakasnäkökulma, kuten riittävät ja asianmukaiset asiointimahdollisuudet. Poikkeussäännöstä olisi aihetta täsmentää tältä osin.

Viranomaisten aukioloajat

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluisi päättää, minä kellonaikoina se on aukiolopäivänä yleisölle avoinna. Tätä toimivaltaa rajoittaisi 4 momentin mukaan kuitenkin se, että asiakirjojen jättämisen viranomaisella ja asian vireillepanemisen viranomaisessa tulee olla mahdollista kello 8.00-16.15.

Ehdotettu aukioloajan kellonaikoihin perustuva sääntely merkitsee periaatteellisesti merkittävää poikkeamista nykyisestä yhtenäisestä ja kaikki valtion viranomaisen toiminnot ja asiointitavat kattavasta aukioloaikojen sääntelystä. Erityisesti 4 momentin sisältämää sääntelyä arvioitaessa on merkitystä myös sillä, että fyysisen asioinnin tarvetta on olennaisesti vähentynyt lisääntynyt mahdollisuus sähköiseen asiointiin, jota viranomaisen aukioloajat eivät rajoita. Toisaalta on hyvän hallinnon ja yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi välttämätöntä säilyttää perinteiset asiointitavat kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin mahdollisuudet digitaalisten palveluiden rinnalla (esim. PeVM 16/2020 vp). Säännösehdotuksen voitaneen katsoa turvaavan ajalliset vähimmäistakeet henkilökohtaiseen asiointiin sekä yksilöä koskevan kirjallisesti käsiteltävän hallintoasian vireillepanoa ja käsittelytoimia varten.

Muunlaista viranomaisasiointia varten viranomainen voisi päättää aukioloajasta 5 c §:ssä määritellyissä puitteissa. Säännöksen mukaan viranomaisen on määriteltävä aukioloaikansa niin, että se vastaa sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja on asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asioinnin keinoihin. Aukioloajan on lisäksi oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville ja au-

kioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida määrittelevän aukioloajalle asianmukaiset puitteet samalla, kun se mahdollistaa riittävän ajallisen jouston viranomaisten erilaiset toiminnot ja asiointitarve huomioon ottaen.

Asetuksenantovaltuus 5 c §:n 2 momentissa mahdollistaisi tarpeen mukaan aukioloaikojen yhtenäistämisen eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa. Myös asetuksentasoisessa sääntelyssä on välttämätöntä ottaa huomioon 1 momentissa määritellyt kriteerit.

Aukioloaikoja koskevaa tiedottamisvelvollisuutta määrittelevä 5 d §:n edellyttää tehokasta tiedottamista viranomaisen verkkosivuilla ja muilla sen asiakkaiden helposti saatavilla olevilla keinoilla. Tehokas tiedottaminen on välttämätöntä, kun viranomaisten aukioloajat eivät enää määräytyisi säädösperustaisesti yhtenäisellä tavalla.

Tiedottamisen kohteeksi olisi kuitenkin aiheellista määritellä myös viranomaisen aukiolopäivät, mikä on tavanomaista aukioloaikojen määrittelyssä palvelusektorilla. Aukiolopäivistä tiedottamisella on lisäksi erityistä merkitystä, jos viranomainen on käyttänyt niiden määrittelyä koskevaa poikkeamistoimivaltaansa.

Asian vireillepanoa koskeva sääntely

Asian vireillepanoa koskeva säännösehdotus 5 b §:n 1 momentissa kirjaa pääsääntönä olevan kellonajan asiakirjan toimittamiselle ja vireillepanolle. Perussäännöksen mukaan asiakirja on toimitettava ja asia on vireillepantava määräpäivänä viimeistään klo 16.15. toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa. Sääntelyä voidaan pitää riittävän yksiselitteisenä.

Säännösehdotus 5 b §:n 2 momentissa määrittelee vireillepanoa ”määräpäivää seuraavana päivänä”. Jos asiakirja toimitetaan määräpäivän jälkeen minä päivänä tahansa eikä pelkästään seuraavana päivänä, vireillepanon määräaikaa ei ole noudatettu. Tämä merkitsee, että viranomainen ei voi tutkia asiaa, koska se on pantu vireille myöhässä. Myöhästyneen vireillepanon sääntelyn tarpeellisuus on kyseenalainen, ja säännös voisi näin muotoiltuna aiheuttaa epäselvyyttä.

Sähköisen vireillepanon määräajasta säädetään erikseen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, jonka mukaan vireillepanoaika määräytyy muilla perusteilla kuin ehdotetussa 5 b §:ssä. Selvyyden vuoksi säännökseen olisi paikallaan lisätä viittaus kyseiseen lakiin.

Kuten edellä on todettu, hallintoasian vireillepanoaikaa koskeva sääntely olisi menettelyllisen oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden takaamiseksi perusteltua yhtenäistää säädännäisesti kaikissa hallintoasioissa, joissa tehdään yksityisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeva hallintopäätös. Kun esimerkiksi oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, tämän määräajan tulisi määräytyä yhtenäisin perustein kaikissa hallintoasioissa. Yhtenä sääntelymallina

olisi se, että ehdotetun pykälän 1 momentti sisältöinen säännös lisättäisiin myös hallintolakiin, jota sovelletaan kaikkiin hallintoasioihin. Tämä edellyttäisi ilmeisesti kuitenkin hallintolain 18 §:n muuttamista ja sääntelyteknistä arviointia.

Viranomaisen asiointipalvelut

Ehdotuksen 5 a §:n 2 momentti perustuu erotteluun viranomaisen päätoimipaikan ja asiointipaikan välillä. Erottelu on sisällöltään uusi. Viranomainen päättää (”osoittaa”) päätoimipaikasta ja asiointipaikoista. Erottelulla on merkitystä ainakin siltä kannalta, että asiointipaikassa viranomaisella ei 3 momentin mukaisilla perusteilla ole velvollisuutta tarjota asiointimahdollisuutta. Viranomaisen päätösvallan perusteista ei tämän erottelun määrittelyssä ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, vaikka erottelu vaikuttaisi asiointipalvelujen saatavuuteen. Perusteluissa näitä kriteerejä on kuitenkin selostettu pääpiirteissään (s. 33). Koska erottelulla on olennaista merkitystä asiointimahdollisuuksien kannalta, olisi perusteltua, että viranomaisen 5 d §:n mukainen tiedottamisvelvollisuus koskisi myös sitä, mitkä ovat viranomaisen 5 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja asiointipaikkoja ja mikä on sen päätoimipaikka.

Mahdollisuus ja oikeus asioida viranomaisessa ilman ajanvarausta kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Tältä kannalta voidaan pitää periaatteellisesti tärkeänä 5 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on aukioloaikanaan tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Tämän pääsäännön noudattaminen ei kuitenkaan säännöksen mukaan estäisi ajanvarauksella tapahtuvaa asiointia. Palvelujen tarjoaminen voisi säännösehdotuksen mukaan yleensä perustua ajan varaukseen, mitä voidaan pitää vakiintuneena ja palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuutta turvaavana käytäntönä myös julkisten palvelujen tarjoamisessa.