

28.1.2022

EOAK/529/2022

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: VN/21414/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on 24.1.2022 lähettänyt eduskunnan oikeusasiamiehelle lausuttavaksi otsikossa mainitun esitysluonnoksen. Oikeusasiamiestä ei ole mainittu 22.12.2021 julkaistun lausuntopyynnön alkuperäisessä jakelussa. Lausunto on pyydetty annettavaksi lausuntopalvelussa 31.1.2022 mennessä tai tässä tapauksessa lausuntopyynnön myöhäisen toimittamisen johdosta lausunnoille varatun määräajan päättymisen jälkeen erikseen sovittavalla tavalla. Lausuntopalvelu sulkeutuu nyt kysymyksessä olevan lausuntopyynnön osalta 31.1.2022.

Käytettävissäni on nyt siis ollut huomattavan lyhyt aika annettavan lausunnon valmisteluun.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen perusteista annettuun lakiin tehtävillä muutoksilla uudistettaisiin valtion virastojen aukiolosääntely ja kumottaisiin voimassa oleva asetus valtion virastojen aukiolosta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että virastojen aukioloaikojen sääntelyn sijasta siirryttäisiin käyttämään palveluajan käsitettä. Valtion virastojen henkilökohtaisen asiointin palveluajankoja (käyntiasiointi, asiointi ääni- ja kuvayhteydellä, puhelinasiointi erotuksena sähköisestä ja digitaalisesta asioinnista) koskevat uudet säännökset sijoitettaisiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 b §:ssä säädettäisiin valtion viranomaisen palveluajan määrällisistä vaatimuksista (kohtuullisen riittävät palvelut). Laissa annetun asetuksenantovaltuuden nojalla voitaisiin asetuksella määritellä valtion virastojen päivittäisen palvelun vähimmäisaikoja.

Uudistus johtaisi siihen, että viranomaisten palveluajoissa voisi olla nykyistä enemmän vaihtelua, mistä syystä palveluaikoja koskeva tiedottamisen tarve korostuisi. Lain 5 c §:ssä säädettäisiin palveluaikoja koskevasta tiedottamisvelvollisuudesta.

Luonnosteltu esitys sisältää myös luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi valtion viranomaisten vähimmäispalveluajoista. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin viranomaisten tarjoaman henkilökohtaisen palvelun vähimmäismäärästä siten, että valtion viranomaisten ajanvarauksettoman henkilökohtaisen vähimmäispalveluajat jaettaisiin kolmeen ryhmään toimipaikkarakenteen mukaan.

En katso aiheelliseksi vastata lausuntopyynnössä yksilöityihin viranomais- ja hallinnonalakohtaisiin kysymyksiin vaan annan lausuntoni kokonaisuudessaan lausuntopyynnön kohdassa 8 (Muuta).

Valtion palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen perusteista annettua lakia ei sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan virastoihin. Näiltä osin sääntely jää hyvän hallinnon yleisperiaatteita koskevien normien varaan. Sanottu koskee myös erittäin suuren asiointimäärän Kansaneläkelaitosta; Kelan ja Suomen kuntaliiton mukanaolon lain 4 §:n mukaisessa yhteistyöryhmässä on kuitenkin ilmeisesti tarkoitus vaikuttaa siten, että niidenkin asiointipalveluita järjestettäisiin nyt ehdotettuja muutoksia mukaillen.

Totean lausuntonani, joka annetaan siirtämällä jäljempänä oleva teksti lausuntopalveluun, seuraavaa:

Taustaa

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin totesi 20.1.2010 antamassaan päätöksessä (Dnro 1690/4/09), että nyt kumottavaksi esitetty valtion virastojen aukiolosta annettu tasavallan presidentin asetus oli tullut voimaan 1994 ennen perustuslain ja hallintolain antamista ja sen antaminen oli perustunut Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 28 §:ään. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki ei kuitenkaan enää tuntenut hallitusmuodon 28 §:n mukaista niin sanottua omaperäistä asetusta. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli ollut tarkoitus selvittää ja arvioida yksityiskohtaisesti omaperäisiin asetuksiin sisältyvän sääntelyn tarpeellisuus ja kumota tarpeettomiksi katsottavat omaperäiset asetukset.

Apulaisoikeusasiamies esitti valtiovarainministeriölle, että se ryhtyisi pikaisesti arvioimaan mainittua asetusta apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä selostettujen perustuslain säännösten, hallintolain palveluperiaatteen vaatimusten ja viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kannalta sekä ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeusasiamiehen esityksen johdosta valtiovarainministeriö teki luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi valtion virastojen aukioloasta annetun asetuksen muuttamisesta ja lähetti sen lausunnolle. Apulaisoikeusasiamies katsoi 8.5.2012 antamassaan lausunnossa (Dnro 1529/5/12), että valtiosääntöisistä syistä asiasta ei voida valtiovarainministeriön kaavailemalla tavalla säätää pelkästään asetustasolla.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen totesi 9.3.2018 antamassaan puhelinpalveluaikoja koskeneessa ratkaisussa (EOAK/3108/2017), että omaperäinen aukioloasetus oli edelleen voimassa eikä lainsäädäntötoimenpiteisiin sen muuttamiseksi tai kumoamiseksi ollut vielä kukaan ryhtynyt.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin saattoi 1.10.2020 antamassaan ratkaisussa EOAK/6264/2020 vihdoin todeta nyt kysymyksessä olevan lainsäädäntöhankkeen olleen käynnistymässä.

Pidän hallinnon lainalaisuuden periaatteen (perustuslaki 2 § 3 mom.) ja julkisen hallinnon toiminnan uskottavuuden kannalta kestävämmänä, ettei sisällöltään vanhentuneen ja valtiosääntöiseltä pohjaltaan ongelmalliseksi jo vuosia sitten todetun asetuksen suhteen ole aikaisemmin ryhdytty lainsäädäntötoimenpiteisiin vaan tilanteen on annettu hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 11 kuvatuin tavoin edetä siihen, että käyntiasioinnin suhteen valtionhallinnossa on yleisesti käytetty asetuksen 3 §:n sanamuodon vastaisia järjestelyjä.

Edellä todetun perusteella suhtaudun kuitenkin hyvin myönteisesti siihen, että toimenpiteisiin aukioloasetuksen korvaamiseksi nykyisen perustuslain vaatimukset täyttävällä sääntelyllä on vihdoin ryhdytty.

Aukioloaikojen vapauttaminen

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan valtion virastojen aukioloajat "vapautettaisiin" kellonaikakohtaisesta sääntelystä. Kysymys ei kuitenkaan olisi kauppajen aukioloaikojen vapauttamiseen rinnastuvasta uudistuksesta. Viranomaiset eivät (pääsääntöisesti) palvelisi käyntiasiakkaitaan läpi vuorokauden kaikkina vuoden päivinä kuten monet kaupat. Kysymys olisi pikemminkin siitä, että viranomaisten palveluajat supistuisivat siitä, mitä niiden nykyisen sääntelyn perusteella tulisi olla.

Luonnosteltua muutosta perustellaan toimintaympäristön muutoksella kuten monia muitakin valtiovarainministeriössä valmisteltuja uudistuksia. Yleensä toimintaympäristön muutoksella tarkoitetaan ennen muuta digitalisaatiota, mutta tässä tapauksessa ilmeisesti myös sitä, ettei perinteisiä virastopalveluja valtion toimitilastrategiakaan puitteissa enää tulevaisuudessa voida tarjota entisessä laajuudessa. Toimitilastrategian mukaan virastoissa ei enää lähitulevaisuudessa ole paikalla kuin murto-osa viraston virkamiehistä. Pääosa virastojen virka-

miehistä työskentelee strategian mukaisesti kotona, kesämökeillä tai kolmansissa paikoissa kuten kahviloissa tai kirjastoissa. Henkilökohdainen palvelu ei siis toimintaympäristön muutoksen (työnteon uusi ekosysteemi) johdosta enää käytännön syistä voi toteutua entisellä tasolla ainakaan niin, että paikalle olisi tarvittaessa saatavissa paras-ta neuvontapalvelua antava tai muu asiantuntevin taho.

Hallintovaliokunta on valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia koskeneessa mietinnössään ([HaVM 121/2021 vp](#), s. 4) tähdentänyt, että voimakkaasti lisääntyneiden sähköisten palvelujen rinnalla on säilytettävä riittävä mahdollisuus käyntiasiointiin valtion viranomaisten toimipisteissä. Eri asiakasryhmillä on hyvin erilaisia palvelutarpeita, ja on tärkeää huolehtia siitä, että tosiasialliset mahdollisuudet myös käyntiasiointiin turvataan. Kaikkia viranomaisten toimintoja ei hallintovaliokunnan mukaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan toteuttaa sähköisinä palveluina.

Valtion viranomaisen palveluajan määrälliset vaatimukset (5 b §)

Kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on useassa kohdassa aiheellisesti todettu, sääntelyä on arvioitava myös hyvää hallintoa ja siihen kuuluvaa palveluperiaatetta ilmentävän hallintolain 7 §:n perusteella. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointiin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asiointiin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu palvelujen saatavuuden edellyttävän viranomaisen järjestävän palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen helppokäyttöisyys voi edellyttää muun muassa asiointiaikojen ja -paikkojen järjestämistä siten, että palvelu on vaivatta saatavissa (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94).

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista on yleislaki, josta voidaan poiketa erityislainsäädännössä.

Nyt en ole löytänyt mainitusta laista tai sen esitöistä tahi nyt käsillä olevasta esitysluonnoksesta lähempää johtoa siihen, onko hallintolakiä myöhemmin säädetyn yleislain eli lain valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tarkoitettu olevan hallintolakiin nähden ensisijaisesti soveltuva laki, mitä asiointiin tulee (*lex posterior* ja *lex specialis* -tulkintaperiaatteet). Lähden siitä, että näin on tarkoitettu. Jos näin on, tällöin lienee myös niin, että uudemman lain soveltamisalaa koskevat mietintövaliokunnan perustelut, joissa tosin myös toistetaan voimassa olevan hallinto-oikeudellisen lainsäädännön palveluperiaatetta koskevia lähtökohtia, osittain korvaavat hallintolain vastaavia asioita koskevat perustelut ja ainakin jossain määrin muuttavat tulkintojen painotuksia. Nähdäkseni hallintolain ja nyt puheena olevan lain keskinäissuhteita tulisi asian jatkovalmistelussa vielä selventää.

Lakiluonnoksen 5 b § 1 momentin 1 kohdan mukaan palveluaikojen olisi kohtuudella vastattava asiamääriä ja asiakkaan neuvonnan tarvetta. Kohtuudella -sanana käyttäminen ei tässä yhteydessä välttämättä olisi ongelmatonta. Selvää toki on, että kaikki viranomaiset eivät voi poliisin hälytystoiminnan tai pelastuslaitoksen tapaan olla kaiken aikaa valmiita palvelemaan. Sitä ei voitaisi kohtuudella vaatia. Toisaalta asiakas voi vaatia kohtuudella, että henkilökohtaista palvelua on saatavilla joka arkipäivä eivätkä jonot ja odotusajat ole kohtuuttomia.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hallinnon lainalaisuuden kannalta on olennaista, että kirjoitetusta laista löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomainen tai virkamies velvollisuuden täyttämisestä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

Jos viranomaisten tarjoamien palvelujen kattavuutta säädellään siten, että palvelujen tason on kohtuudella vastattava tarvetta, on lähes mahdotonta sanoa, millaista tasoa käytännön tilanteissa edellytetään.

Virkavastuun toteutumisen ja valvonnan kannalta säännös, jonka sisältö jäisi virkavastuullisen oman kohtuusharkinnan varaan, olisi kestämätön. Virkavelvollisuuden sisältö tulisi säännöksissä ja määräyksissä määritellä niin selvästi, että sekä virkamies että hänen asiakkaansa, mieluiten myös virkamiehen esimies ja ylin laillisuusvalvoja, säännöksen tai määräyksen luettuaan tietävät, mitä virkamieheltä edellytetään. Luonnosteltu asetukseen ei välttämättä, ainakaan luonnostellussa muodossa, poistaisi sääntelyyn jäävää väljyyttä tältä osin kokonaan.

Luonnostellun 5 b §:n 2 kohta sisältää ajatuksen eri asiaryhmien keskinäisestä arvottamisesta. Arvottamisen perusteena voitaisiin ilmeisesti käyttää perusoikeuksiinkin liittyvää viranomaisen määrittelyä

arvojärjestystä esimerkiksi siten, että turvallisuuteen liittyvät asiat katsottaisiin tärkeämmiksi kuin elinkeinovapauteen tai lupahallintoon liittyvät asiat. Palveluaikojen tarve voitaisiin mitoittaa tämän tärkeysjärjestyksen mukaisesti niin, että muita asioita tärkeämmiksi katsottuihin asioihin voitaisiin kohdistaa paremmat palveluresurssit kuin vähemmän merkityksellisiin asioihin.

Ajatus joidenkin asiaryhmien ja julkisten palveluiden priorisoinnista toisten edelle ei ole uusi. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) priorisointia ei kuitenkaan ole ainakaan nimenomaisesti mainittu, vaikka nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta (s. 25) sellaisen käsityksen saakin.

On toki selvää, että esimerkiksi veroneuvonnassa palvelun saamisen vasteaika voi olla pidempi kuin hätäkeskuksessa. Suurimmassa osassa viranomaisasioita arvottamista ei kuitenkaan voida vaikeuksitta tehdä. Perusoikeuksilla ei ole ehdotonta etusijajärjestystä, johon priorisoinnissa voitaisiin tukeutua. Hallinnossa asioivan kannalta viranomaisen näkökulmasta merkityksettömältä tuntuva asia voi syystä tai toisesta olla erityisen merkityksellinen. Viranomaisella ei saisi olla asioiden merkityksen suhteen liian laajaa harkintavaltaa, ja joka tapauksessa kaikenlaisten asioiden ja asiakkaiden olisi saatava palveluaikaa. Ehdotuksessa korostuu nyt vahvasti viranomaisen joustava harkintavalta.

Luonnostellun 5 b §:n 3 kohta siirtäisi ilmeisesti käytännössä historiaan sen mahdollisuuden, että asiakas voisi saapua virastoon tai asiointipisteeseen paperipinon kanssa ja pääsisi suullisesti esittelemään asiakirjojaan ja niihin liittyvää asiaansa virkamiehelle siitä huolimatta, että asiakas ei ole ennakolta varannut tapaamisaikaa.

Mahdollisuuden henkilökohtaiseen asiointiin katsotaan usein liittyvän siihen, etteivät esimerkiksi vanhukset tai vammaiset osaa käyttää tai kykene käyttämään kehittyntä tekniikkaa. Virastossa tapahtuvassa henkilökohtaisessa palvelussa katsotaan usein olevan kysymyksen ennen muuta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen tarpeiden turvaamisesta. Pidän tätä lähestymistapaa jossain määrin yksipuolisena.

Tietotekniikan ammattilainenkin saattaa valita eri palveluvaihtoehdoista henkilökohtaisen palvelun virastossa tai viranomaisen asiointipisteessä. Toisaalta vanhus saattaa mielellään asioida verkossa. Kysymys ei ole aina siitä, että vain henkilöt, jotka eivät osaa tai pysty asiomaan verkossa taikka etäyhteyksin, tarvitsevat mahdollisuuden henkilökohtaiseen asiointiin.

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 14 selostetun syksyllä 2021 toteutetun haastattelututkimuksen mukaan 46 prosenttia vastaajista piti puhelinkeskustelua tai asiointikäyntiä parhaana tapana käyttää

julkisen hallinnon palveluja. Kolmannes vastaajista nimesi verkkopalvelut mieluisimmaksi vaihtoehdoksi.

Henkilökohtaista asiointia paikan päällä virastossa tai viranomaisten yhteisessä asiointipisteessä ei nähdäkseni tulisi arvioida ilmiönä, joka koskisi vain haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita tai joka olisi poistumassa, koska ihmisten tekniset valmiudet paranevat. Asiointipisteiden ei myöskään tulisi olla paikkoja, joissa ihmisiä lähinnä vain opastetaan verkkoasiointiin.

Kun digitaaliset palvelut ovat lähtökohtaisesti kaiken aikaa asiakkaiden saatavissa, henkilökohtaiseen palveluun liittyvät palveluajat eivät nähdäkseni voi olla kovin rajoitettuja. Muuten asiakkaiden valinnanvapautta ja yhdenvertaisuutta loukattaisiin. Asetusluonnoksessa kaavailtu kuuden tunnin palveluaika sisältäisi melko suuren muutoksen entiseen kahdeksan tunnin ja 15 minuutin aukioloaikaan, jota tosin ei ole kaikkialla enää edes noudatettu.

Mikäli kuuden tunnin palveluaika olisi palvelujen kysyntäpiikkejä vastaavasti ajoitettu ja siitä pystyttäisiin tiedottamaan asiakaskunnalle kattavalla tavalla, muutokseen ei ilmeisesti sisältyisi merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Palveluaikaa olennaisempi kysymys saattaisi käytännössä olla pikemminkin se, kuinka kauan asiointi viranomaisen luona palveluaikojen puitteissa kestää.

Palveluiden saatavuutta koskeva tiedottaminen (5 c §)

Luonnostellun säännöksen mukaan valtion viranomaisen olisi tiedotettava tehokkaasti palvelujensa saatavuudesta mukaan lukien palveluajoista sekä näitä koskevista tiedossa olevista muutoksista verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla.

Tehokkaaseen tiedottamiseen liittyisi mielestäni myös se, ettei palveluaikoja kovin usein muutettaisi vaan ne vahvistettaisiin esimerkiksi vähintään vuodeksi kerrallaan. Vaikka palveluajat esimerkiksi heinäkuussa olisivat suppeammat kuin yleensä, koko vuoden palveluajakalenteri voitaisiin vahvistaa ja tiedottaa hyvissä ajoin ennen vuodenvaihdetta. Asiakkaan kannalta olisi helpointa, jos puhelinpalvelun ajat eivät poikkeaisi kirjaamon palveluajoista tai käyntiasioinnin palveluajoista ainakaan niin, että ne olisivat suppeampia kuin käyntiajat.

Määräaikojen suhde palveluaikaan

Pidän keskeisenä asian jatkovalmistelussa ratkaistavana seikkana sen varmistamista, että mahdollisuus muualla lainsäädännössä säädettyjen määräaikojen noudattamiseen muutoksenhakemuksia ja muita paperimuotoisia asiakirjoja viranomaisille toimitettaessa turvataan, vaikka palveluajat supistuisivatkin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan määräajan päättymisen tapahtuu fyysisen asiakirjan

jättämisen osalta viraston aukioloajan päättyessä klo 16.15. Vastavaa selkeää sääntöä tarvitaan tulevaisuudessakin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole säännöstä eikä tarkempia arvioita siitä, miten asiakirjan jättäminen määräajassa toteutettaisiin jatkossa. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä ehdotettua sääntelyä sovellettaessa on viraston aukioloaika esimerkiksi säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa merkityksessä. Kysymys on asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeinen.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.