

Asia: VN/3611/2023

Ohje valtion viranomaisten aukiolosta

1. Yleiset kommentit

Ohjeesta, sen tarpeellisuudesta, selkeydestä, lisäarvosta jne.

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot kiittävät mahdollisuudesta lausua valtion viranomaisten aukioloa koskevasta ohjeluonnoksesta.

Aukioloa koskevan sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen viranomaisissa on tärkeää. Ohjeistusta voidaan pitää tarpeellisenä tulkintojen yhdenmukaistamiseksi sekä sen kautta kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

Kokonaisuutena ohjeluonnos on selkeä ja hyvin laadittu. Ohjeen luettavuutta voitaisiin pyrkiä vielä lisäämään esimerkiksi jakamalla kappaleita lyhemmiksi kokonaisuuksiksi ja yksinkertaistamalla kirjoitusasua. Viittaukset asiaan vaikuttavien muiden lakien keskeisiin säännöksiin sekä esimerkit laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä ovat erinomaisia; ne lisäävät ohjeen ymmärrettävyyttä ja käytännönläheisyyttä.

Sisällöllisestikin ohjeen linjaukset ovat näkemyksemme mukaan pääosin selkeitä ja kannatettavia. Yhteisessä ohjeistuksessa on mahdotonta ja tarpeetontakin huomioida kattavasti eri viranomaisten toimialakohtaisia erityispiirteitä. Piirimme oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen kesken on kuitenkin keskusteltu jo laajasti, miten ohjeen soveltaminen vaikuttaisi arjen käytäntöihin oman toimintamme kannalta. Tästä syystä lausumaamme on sisällytetty jäljempänä myös pohdintaa, joka voidaan luontevimmin huomioida nimenomaan tulevilla oman hallinnonalamme ohjeissa.

2. Kommentit osioon 2

Aukiolosääntelyssä käytetyt käsitteet

Aukiolosääntelyssä käytettyjen käsitteiden määritelmät on ohjeluonnoksessa kuvattu hyvin.

Neuvontaan ei liity hallinnollisen ratkaisun tekemistä eikä neuvonta kuulu muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Esitämme ohjeeseen selvyyden vuoksi nimenomaista mainintaa siitä, että ”neuvonta” ei ole palvelulain tai hallintolain tarkoittama ”hallintoasia”. Neuvontaa on annettava hallintolain 7.1 §:ssä säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen edellyttämällä tavalla helposti. Hallinnossa asioivan oikeus saada ajanvarauksetta neuvontaa asiassaan ei kuitenkaan ole samalla tavoin määrääkaaan sidottua kuin oikeus laittaa asia vireille tai toimittaa asiakirjoja viranomaiselle tiettyyn ajanhetkeen mennessä (vrt. esimerkiksi Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 11 §). Aukiolosääntely ei siis velvoita esimerkiksi antamaan ajanvarauksetta neuvontaa tiettyinä päivinä klo 16.15 asti.

Aukiolosääntelyn soveltamiseen liittyviä epäselvyyksiä voisi kaikkiaan vähentää se, että aukiolosääntelyn ja hallintoasioiden määrääkoja koskevan sääntelyn erillisyyttä tuotaisiin ohjeessa korostetummin esille.

Yhdymme Digi- ja väestötietoviraston kannanottoon, jonka mukaan ohjeessa voisi tarkastella myös sitä, mihin tilanteisiin mahdollisuus asian vireillepanoon erityisesti liittyy.

Lisäksi esitämme harkittavaksi muutamien muiden käsitteiden tarkempaa määrittelemistä:

Aukiolosääntelyssä on käytetty ”viranomaisen” käsitettä, jonka täsmällistä sisältöä ei ole ainakaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen osalta missään yksiselitteisesti määritelty, vaikka hallinnonalallamme toimivien eri tahojen käsitykset ovatkin tältä osin vakiintuneet käytännössä yhdenmukaisiksi. Nykyisin oikeusavun, talous- ja velkaneuvonnan sekä yleisen edunvalvonnan palvelut on järjestetty oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä, joista jokainen toimii omana virastonaan; myöhemmin nämä palvelut tultaneen järjestämään yhden yhteisen Oikeuspalveluviraston puitteissa. Toisaalta esimerkiksi yhden ja saman piirin alueella toimivat oikeusaputoimistot ovat mm. asianajajien esteellisyysäännösten velvoittamina toisistaan erillisiä yksiköitä, joiden toimintoja ei kaikilta osin edes voida yhdistää ilman, että samalla niiden laissa säädetyistä tehtävistä huolehtiminen tulee mahdottomaksi.

Sillä, katsotaanko aukiolosääntelyssä tarkoitetuksi viranomaiseksi kukin yksittäinen virasto eli oikeusapu- ja edunvalvontapiiri – vai onko saman viraston sisällä katsottava olevan useita eri viranomaisia – on keskeinen merkitys muun muassa sääntelyn edellyttämien ”päätoimipaikkojen” määrittämisen sekä aukioloja koskevan päätöksenteon näkökulmasta.

Palvelulain 5 a §:n 4 momentissa sekä 5 c §:ssä on viitattu viranomaisen ”toimialueeseen”. Esimerkiksi oikeusapupalveluiden osalta hallinnossa asioivat voivat hakea oikeusapua mistä tahansa oikeusaputoimistosta, asuinpaikastaan (tai muusta alueellisesta liitynnästä) riippumatta. Asuinpaikasta riippuen viranomaispalvelun käyttäjän omaan piiriin kuuluva lähin oikeusaputoimisto voi olla maantieteellisesti lähempänä tai kauempana kuin naapuripiirin lähin oikeusaputoimisto.

Vaikka käsitteiden määrittelyyn vaikuttavia käytännön haasteita on tässä esitetty nimenomaan oikeusavun ja edunvalvonnan näkökulmasta, samankaltaista problematiikkaa voi liittyä muidenkin viranomaisten toimintaan. Aukiolosäätelyssä käytetyt käsitteet ”viranomainen”, ”päätoimipaikka” ja ”toimialue” olisikin näkemyksemme mukaan syytä määritellä tarkemmin.

3. Kommentit osioon 3

Aukiolosäätelyn soveltamisala

Ohjeen teksti aukiolosäätelyn soveltamisalan osalta on selkeä.

4. Kommentit osioon 4

Asioinnin ja aukioloaikojen järjestäminen

Yhdymme Maahanmuuttoviraston ehdotukseen, että ohjeessa avattaisiin laajemmin aukiolosäätelyssä tarkoitettuja perusteltuja syitä, joiden vuoksi viranomaisen ei tarvitse tarjota hallinnossa asioivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja.

Ohjeessa (ja sääntelyssä) lähtökohtana on asiakkaan mahdollisuus valita aina haluamansa asiointikeino. Ajatus on periaatteellisesti tärkeä, mutta kyse on ymmärrettävästi aina myös resurssien käytön järkevästä tasapainosta asiointikeinon tosiasialliseen tarpeeseen nähden. Ohjeessa voisikin tuoda vielä selvemmin esille, ettei aukiolosäätely edellytä kaikkien asiointikeinojen olevan käytettävissä yhtä laajasti, vaan esimerkiksi puhelinalvelun käytettävyys voi olla kestoaltaan pidempi kuin käyntiasiointia varten varattu aukioloaika, kunhan palvelujen saatavuudelle säädetyt muut edellytykset täyttyvät (vrt. esimerkiksi palvelulain 5 c §).

Vastaavasti ohjeessa olisi hyvä tuoda selkeästi esille, että aukiolosäätely ei edellytä viranomaisen kaikkien asiointipaikkojen olevan auki jokaisena arkipäivänä, vaan asiointipaikoilla voi olla myös eri aukiolopäiviä ja -aikoja, mikä mahdollistaa palvelujen saatavuuden edistämisen lähellä palvelujen käyttäjiä silloinkin, kun asiointimäärät ovat vähäisiä (HE 73/2022 s. 33).

Vaikka lainsäädännön muutokset eivät lausumapyynnön aiheena olekaan, todettakoon vielä, että yksinkertaisia sähköisten palveluiden muotoja tulisi näkemyksemme mukaan kehittää, jotta käyntiasiakkuuksille voitaisiin tarjota aidosti vaihtoehtoja. Esimerkiksi ns. Tanskan mallin mukainen sähköinen yhteydenpito viranomaisiin voisi tuoda joustavuutta niin viranomaisen palvelujen

organisoinnin kuin hallinnossa asioivan näkökulmasta. Näkemyksemme mukaan viranomaistoimintaan vaikuttavaa säännöspohjaa kehitettäessä tulisi avoimin mielin selvittää myös sellaisia palvelun järjestämisen malleja, jotka pohjautuvat pääasiassa sähköisiin asiointikeinoihin.

5. Kommentit osioon 5

Vireillepano ja asiakirjojen jättäminen aukioloaikana

Palvelulain 5 a § velvoittaa viranomaisen aukioloaikana tarjoamaan ajanvarauksetta neuvontaa ja ottamaan vastaan asiakirjoja (3 mom.). Aukioloajan määrittämisen osalta laki jättää harkintavallan lähtökohtaisesti viranomaiselle. Säännökset edellyttävät, että viranomaisen on järjestettävä ”asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00–16.15” (4 mom.). Lisäksi palvelulain 5 b §:ssä todetaan, että ”toimi katsotaan tehdyksi määräajassa, jos se on tehty viimeistään määräpäivänä kello 16.15 toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa tai, jos viranomainen yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana” (1 mom.).

Ohjeluonnoksen mukaisesti viranomaisen on järjestettävä vähintään yksi asiointipaikka, johon voi jättää asiakirjoja ja panna asia vireille 8.00–16.15. Ohjeluonnoksessa ei ole otettu suoraan kantaa siihen, minkälaisia järjestelyitä asiointipaikassa voidaan pitää riittävinä sääntelyn edellyttämän asiakirjojen vastaanottamisen järjestämisvelvollisuuden täyttämiseksi. Ohjeistus perusteluineen kuitenkin näyttäisi viittaavan siihen, että lähtökohtana olisi pidettävä vähintään yhden asiointipaikan normaalia (asiakaspalvelullista) aukioloa klo 8.00–16.15 välisenä aikana.

Palvelulain säännösten sanamuoto itsessään ei kuitenkaan edellytä, että asiakirjat tulisi voida jättää nimenomaan virkamiehelle tai muulle henkilölle tai edes varsinaiseen asiointipaikkaan (myös asiointipiste on mahdollinen yhteispalvelusopimustilanteissa). Keskeistä on ainoastaan se, että asiakirjojen jättämiselle ja asian vireille panemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa klo 8.00–16.15.

Oikeusapulain 24 §:n mukaisesti oikeusaputoimiston päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi (ratkaisupyyntö), ja ratkaisupyyntö on toimitettava päätöksen tehneelle oikeusaputoimistolle. Mikäli jokainen oikeusaputoimisto katsotaan aukiolosääntelyn tarkoittamaksi ”viranomaiseksi”, jokaisella toimistolla tulisi siis ohjeistuksen valossa olla vähintään joku toimipaikoista auki klo 8.00–16.15 asiakirjojen tuomisen varalta. Tämä veisi suhteettomasti resursseja tavoitetun päämäärän saavuttamiseksi. Todettakoon, että esimerkiksi Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin useammassa oikeusaputoimistossa ei ole vuosiin saapunut yhtään ratkaisupyyntöä käyntiasioinnin tuloksena.

Kysymystä välttämättömistä järjestelyistä asiakirjojen jättämisestä ja asioiden vireille panemista koskevien määräaikojen noudattamisen mahdollistamiseksi tulisikin käsityksemme mukaan lähestyä kokonaisvaltaisesti.

Tähän liittyen olisi esimerkiksi tärkeä saada selkeä ohjeistus (viime kädessä hallinnon alojen ja virastojen sisäisissä ohjeissa), voidaanko ja millä tavoin asiointipaikkojen palveluita toimialueella keskittää. Palvelulain 5 b §:n mukaisesti ”toimivaltainen viranomainen” voi antaa toimeksiannon yhteispalvelusopimuksen toiselle osapuolelle, joka vastaanottaa asiakirjat viranomaisen puolesta asiointipisteessä. Emme näe periaatteellisia esteitä solmia yhteispalvelusopimusta esimerkiksi oikeusaputoimistojen välillä (tai oikeusapupiirien / keskusviraston ja tiettyjen oikeusaputoimistojen välille) siten, että asiakirjojen vastaanottaminen kohdennettaisiin tietyille, käytännössä isoimmille toimistoille. Hallinnossa asioivien asiointimatkat tulisi toki ottaa asianmukaisesti huomioon tällaisten asiointipaikkojen valinnassa.

Oma vaikutuksensa asiaan on kuitenkin sillä, että oikeusaputoimistoissa toimivien julkisten oikeusavustajien tulee toiminnassaan noudattaa Suomen Asianajajaliiton tapaohjeita. Esteellisyyteen liittyvistä syistä asiakirjojen vastaanottaminen toisen toimiston puolesta saattaa olla mahdotonta järjestää, vaikka tapaohjeet onkin salassapito- ja esteellisyyssääntöjen osalta muutettu 1.6.2023 joustavampaan suuntaan. Asiaan olisi tältä osin hyvä saada Suomen Asianajajaliiton kannanotto.

Asian kokonaisvaltaiseen ratkaisemiseen liittyy myös kysymys siitä, mitä muita keinoja kuin yhteispalvelupisteiden järjestäminen olisi löydettävissä asiakirjojen jättämisen ja asioiden vireillepanon mahdollistamiseksi. Käsityksemme mukaan valtaosa paperisina toimitettavista asiakirjoista jätetään viranomaiselle postin välityksin, toimittamalla asiakirjat viranomaisen postilaatikkoon itse tai esimerkiksi asiointipisteessä olevan palvelutiskin luukusta sisään työntämällä, ilman asiakaspalvelijan tai muun viranomaista edustavan henkilön tarvetta puuttua jättämiseen millään tavoin.

Pelkkää postilaatikkoon toimittamismahdollisuutta ei kuitenkaan perinteisesti ole katsottu riittäväksi, sillä hallinnossa asioivalle tulee voida hänen niin halutessaan antaa asiakirjojen jättämisestä viranomaisen vastaanottokuittaus tai muu dokumentti. Lisäksi on katsottu olevan tärkeää pystyä toteamaan asiakirjojen jättämisen tarkka ajankohta, säädetyn määräajan noudattamisen tai noudattamatta jättämisen toteamiseksi.

Nykytekniikan avulla olisi kuitenkin mahdollista järjestää sekä hallinnossa asioivan tarvitsema vastaanottokuittaus että todeta luotettavasti asiakirjojen jättämisen ajankohta henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavilla olosta riippumatta. Vastaavan suuntainen automatisoitu järjestely on ollut jo useita vuosia käytössä esimerkiksi kirjastoissa. Aukiolosääntelyn tavoitteiden valossa (tarvittavilla teknisillä ratkaisuilla varustetun) postilaatikon saatavilla oloa voitaisiinkin näkemyksemme mukaan pitää riittävänä tapana järjestää asiakirjojen vastaanottaminen.

Mitä tulee asiakirjojen jättämisen yhteydessä mahdollisesti tarvittavaan neuvontaan, näkemyksemme mukaan palvelulain 5 a §:n 4 momentin tarkoituksena ei ole laajentaa ajallisesti viranomaisen neuvontavelvoitetta aikavälille klo 8.00–16.15, vaan ainoastaan mahdollistaa hallintoasioihin liittyvien asiakirjojen jättäminen ja hallintoasioiden vireillepano säädettyjen määräaikaisten puitteissa. Viittamme tämänkin osalta aiemmin lausumassamme esitettyyn (ks. kohta 2: aukiolosäätelyssä käytetyt käsitteet).

Asiakaspalvelun jatkuva auki pitäminen klo 8.00–16.15 siltä varalta, että hallinnossa asioiva haluaa jättää asiakirjat henkilökohtaisesti jonkun haltuun, vaatii suhteettomasti resursseja palvelun tosiasialliseen tarpeeseen ja saavutettavissa oleviin hyötyihin nähden. Teknologian tarjoamien mahdollisuuksien laajempi hyödyntäminen mahdollistaisi sen sijaan jopa asiakirjojen jättämistä ja asioiden vireillepanoa koskevan palveluverkoston parantamisen, verrattuna nykyiseen kiinteisiin toimipaikkoihin sidottuun verkostoon.

Ohjeistuksessa voisi pyrkiä kaikkiaan selventämään aukiolosäätelyssä tarkoitettua aukioloajan ja toisaalta määräajan päättymisestä johtuvan asiointimahdollisuuksien tarjoamisen välistä eroa. Vaikka aukioloaikana tulee saada ajanvarauksetta viranomaisen toimivallan rajoissa neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi sekä laittaa asioita vireille ja jättää asiakirjoja viranomaiselle, aukioloaikaisten ei tarvitse määräytyä laissa säädettyjen tai viranomaisen itsensä hallintoasioissa asettamien määräaikaisten mukaisesti.

6. Kommentit osioon 6

Asiointitarpeiden seuranta ja niiden muutoksiin vastaaminen

Ohjeluonnos on seuranta ja reagointia koskevilta osiltaan selkeä ja hyvin perusteltu.

Pidämme selkeitä ja kohtuullisen pysyviä aukioloaikoja hallinnossa asiointien kannalta erityisen tärkeinä. Heikosti tiedotetut, epäselvät tai jatkuvasti muuttuvat aukioloajat muodostavat oikeudenmenetyksen näkökulmasta jopa suuremman riskin kuin se, minä päivinä tai kuinka pitkään asiointipaikat ovat auki.

Yhdymme Maahanmuuttoviraston näkemykseen siitä, että (hallinnonalan omassa) ohjeessa voitaisiin käsitellä myös mahdollisuutta vuosittain toistuviin esimerkiksi aattojen lyhennettyihin aukioloaikoihin. Useilla viranomaisilla on käsityksemme mukaan selvästi tavanomaista alhaisempi palvelukysyntä ja vähäisemmät asiakasmäärät, joten estettä aukioloaikaisten lyhentämisen tällaisina päivinä ei olisi.

Vastaava mahdollisuus esimerkiksi hiljaisimpien loma-aikojen tavanomaista rajoitetumpaan (toki silloinkin laissa säädetty edellytykset täyttävään) aukioloon voitaisiin huomioida myös ohjeistuksessa. Aukiolosääntelyllä ei ole vaikutusta työajan määräytymiseen, joten henkilöstön kannalta muutos toisi enemmänkin mahdollisuuden käyttää vapautuvaa aikaa (työajan joustoihin liittyvistä järjestelyistä riippuen) toisena ajankohtana ja/tai muuhun työhön. Tämä olisi juuri sitä toiminnan priorisointia ja resurssien kohdentamista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, johon ohjeluonnoksessakin viitataan.

7. Kommentit osioon 7

Aukioloajoista tiedottaminen

Ohjeluonnos on aukioloajoista tiedottamisen osalta selkeä ja hyvin perusteltu.

Erityisen hyvänä pidämme sitä, että ohjeessa korostetaan aukioloajoista tiedottamisen tärkeyttä. Heikosti ulospäin viestityt aukioloajat voivat johtaa hallinnossa asioivan oikeudenmentyksiin jopa herkemmin kuin aukiolon keston ajallinen rajoittaminen, josta tiedotetaan tehokkaasti.

Ohjeluonnoksessa viitattu asiakirjojen vastaanottamishetken määräytymiseen liittyvä yleistiedottaminen postilaatikoiden yhteydessä on tärkeää. Asiakkaiden kannalta tiedottamista parantaisi entisestään mahdollisuus saada omassa asiassaan jätetyistä asiakirjoista nimenomainen automaattinen (automaattisesti tulostuva tai asiakkaan niin halutessa sähköinen) vastaanottokuittaus. Viittaamme tältä osin edellä lausumaamme, ks. kohta 5.

8. Kommentit osioon 8

Muut huomioon otettavat seikat

Ei lausuttavaa.

9. Voit kirjoittaa lausuntesi myös alla olevaan tekstikenttään

Kirjoita lausunto tekstikenttään

Lausuman valmistelutyöryhmän jäsenet:

Jonathan Rosengren, johtava julkinen oikeusavustaja

Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto

Olli Vilanka, johtava julkinen oikeusavustaja

Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto

Nina Solas-Iloniemi, johtava julkinen oikeusavustaja

Helsingin oikeusaputoimisto

Tuula Eilittä, johtava yleinen edunvalvoja

Helsingin edunvalvontatoimisto

Päivi Pyykkö, johtava yleinen edunvalvoja

Keski-Uudenmaan edunvalvontatoimisto

Jussi Blomqvist, johtava yleinen edunvalvoja

Länsi-Uudenmaan edunvalvontatoimisto

Ulla Mänttari, johtava yleinen edunvalvoja

Itä-Uudenmaan edunvalvontatoimisto

Vastuuvalmistelija:

Essi Liljemark, johtava julkinen oikeusavustaja

Keski-Uudenmaan oikeusaputoimisto

Liljemark Essi
Etelä-Suomen oikeusapu ja edunvalvonta