

21.11.2022

EOAK/6913/2022

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: VN/21414/2021-VM-23

ASIA: Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetuksesta valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta

Asetusluonnoksessa on kysymys valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 c §:n (892/2022) 2 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden tarkoittamasta asetuksesta. Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asiointin keinoin käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukioloista eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Asetuksessa säädettäisiin valtion viranomaisten aukiolon vähimmäismääristä kolmiportaisesti. Viranomaisen päätoimipaikan asiointipaikan – tai, jollei päätoimipaikkaa ole, vähintään yhden asiointipaikan (jälj. päätoimipaikka) – tulisi olla auki vähintään 6 tunnin ajan ja asetuksen 3 §:n 1 momentissa esitetyt kriteerit täyttävien asiointipaikkojen vähintään 3 tunnin ajan laissa tarkoitettuina aukiolopäivinä. Muiden toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloista viranomainen voisi päättää siten, että palveluajat täyttävät kyseisen lain 5 c §:ssä ja muussa lainsäädännössä säädetyt vaatimukset.

Asetusluonnoksen perustelumuiotiossa on esitetty, ettei asetuksen vähimmäisaukiolon määrää koskevat säännökset takaa sitä, että viranomaisen aukiolo täyttäisi lain 5 b §:n (tarkoittanee 5 c §) vaatimukset tai olisi hallintolain 7 §:ssä säädetyt palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukainen. Tähän liittyen totean sen olevan selvää, että viranomaisen tulee aina arvioida asiointipaikkojensa aukioloa myös muun muassa perustuslain ja hyvän hallinnon toteutumisen valossa. Nähdäkseni tätä lähtökohtaa ei muuta se hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 18/2022 vp, s. 5) todettu, että ”valtion viranomaisen harkintavaltaa on tarkoitus rajata vain välttämättömin vähimmäissäännöksin.”

Asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin mukaan muun kuin päätoimipaikan asiointipaikan tulisi olla aukiolopäivinä auki vähintään 3 tunnin ajan, jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet päätoimipaikan asiointipaikan käyntiasiointimäärästä tai puolet käyntiasiointimäärältään suurimman päätoimipaikan käyntiasiointimäärästä ja jos toimivaltaisella viranomaisella on asiointipaikkaan sijoitettuna vähintään viisi päätoimista käyntiasiointitehtäviä hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä.

Asetusluonnoksen mukaan asiointipaikkojen vähimmäisaukioloihin vaikuttaisi siten paitsi käyntiasiointimäärät asiointipaikoissa (asiointivilkkaus), myös asiointipaikkaan sijoitettuna olevan asiakaspalveluhenkilöstön määrä ja heidän tehtäväkuvansa. Mielestäni on tulkinnanvaraista, voidaanko asetuksenantovaltuussäännöksen katsoa sisältävän tällaista henkilöstön mitoittamiseen liittyvää perustetta. Lain asetuksenantovaltuutus valtuuttaa asetustasoiseen sääntelyyn asiointimääriin ja eri asiointikeinojen käyttöasteeseen perustuen. Asiointivilkkauteen liittyvä kriteeri sisältyy ongelmitta asetuksenantovaltuuteen. Sitä vastoin päätoimisen asiakaspalveluhenkilöstön (millä asetuksen perustelumuistion mukaan tarkoitetaan kiinteästi virkapaikalla olevia, joiden tehtäväkuvasta yli puolet on asiakaspalvelua) lukumäärään perustuva kriteeri ei liity asiointimääriin kuin välillisesti, ymmärtääkseni siten, että direktiovalan tällaisen käytön katsotaan osaltaan indikoivan asiointivilkkausta. Tällaiseen lähestymistapaan kuitenkin nähdäkseni liittyy myös mahdollisuus siitä, että sellainenkin viranomainen, jolla on paljon asiakaspalvelua, voi halutessaan vapautua 3 tunnin vähimmäisaukioloajasta yksinkertaisesti sopeuttamalla asiakaspalveluhenkilöstön määrän em. kriteerien alle.

Käytettävissäni olevilla tiedoilla minulle herää kysymyksiä myös asiointivilkkauden laskentakaavasta. Tarkoitettu 50 %:n asiointivilkkaus päätoimipaikkaan (tai vilkkaimpaan asiointipaikkaan) verrattuna laskettaisiin vuositasolla ja siten, että huomioon otetaan sekä ajanvaraukselliset että ilman ajanvarausta tapahtuvat asiointit, luonnollisesti samoin kriteerein päätoimipaikkaa ja kulloinkin kyseeseen tulevaa muuta asiointipaikkaa arvioiden. Edellytyksenä tällaiselle vertailulle on, että viranomaisen käytössä on tarkkaa dataa asiointeista – onko tällaista tietoa luotettavasti saatavilla? Vuositasoinen laskenta edellyttää, että tällaisen tiedon tulisi olla välittömästi saatavissa takautuvasti ainakin vuoden ajalta, siis vuoden 2022 alusta lähtien. Onko tarkoitettu, että 50 %:n asiointivilkkausta tarkastellaan säännöllisesti vuosittain? Lisäksi, onko laskennassa merkitystä vain asiointimäärillä (mahdollisesti hyvinkin lyhyiden palvelutapahtumien lukumäärillä), vai myös, tai nimenomaan, laajemmin asiointiin kuluvasta virka-ajasta?

Toteutuessaan nyt lausunnolla oleva asetusluonnos tarkoittaisi ilmeisestikin sitä, että monet viranomaisten toimipaikkojen asiointipaikoista olisivat sellaisia, että ne jäisivät paitsi niiden asiointipaikkojen ulkopuolelle, joiden kohdalla edellytettäisiin vähintään kuuden tunnin aukioloa, myös niiden ulkopuolelle, joita ehdotettu vähintään kolmen

tunnin aukiolovaatimus koskisi. Näiden toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloajoista viranomaiset päättäisivät siten, että palveluajat täyttävät valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 c §:ssä ja muussa lainsäädännössä säädetty vaatimukset.

Olen valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/529/2022 – VN/21414/2021) luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta kiinnittänyt huomiota luonnoksen liitteessä olleessa asetusluonnoksessa olleeseen kuuden tunnin palveluaikaan ja todennut, että kaavailtu palveluaika sisältäisi melko suuren muutoksen entiseen kahdeksan tunnin ja 15 minuutin aukioloaikaan. Edelleen esitin, että mikäli kuuden tunnin palveluaika olisi palvelujen kysyntäpiikkejä vastaavasti ajoitettu ja siitä pystyttäisiin tiedottamaan asiakaskunnalle kattavalla tavalla, muutokseen ei ilmeisesti sisältyisi merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Edelleen totesin, että palveluaikaa olennaisempi kysymys saattaisi käytännössä olla pikemminkin se, kuinka kauan asiointi viranomaisen luona palveluaikojen puitteissa kestää. Nämä huomioni palvelun toteuttamisesta ja siitä tiedottamisesta korostuvat entisestään, mitä lyhyempi aukioloaika on.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.