

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Valtionhallinnon kehittämisosasto

Muistio
7.11.2022

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTION VIRANOMAISTEN VÄHIMMÄISAUKI- OLOSTA

1 Esityksen tausta ja asetuksenantovaltuus

Eduskunta hyväksyi 21.10.2022 muutettuna hallituksen esityksen HE 73/2022 käsit-
tären lait valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen muuttamisesta ja
julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Tasavallan pre-
sidentti vahvisti nämä lait 11.11.2022.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain
muutoksella toteutettiin valtion virastojen aukiolon uudistus. Uudistuksen tavoitteena
oli turvata käyntiasiointia valtion viranomaisissa kustannustehokkaalla tavalla ja mah-
dollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen sekä saattaa sääntelykokonaisuus pe-
rustuslaissa edellytetyille sääntelytasolle.

Uudistuksessa kumottiin valtion virastojen aukiolosta annettu niin sanottu omaperäi-
nen tasavallan presidentin asetus 332/1994. Perustuslaki ei tunne enää vastaavaa ase-
tuksenantovaltuutta. Uusi aukiolosääntely sijoitettiin lakiin valtion palveluiden saata-
vuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (.../...). Aukiolouudistuksessa pääosin
luovuttiin kellonaikakohtaisesta aukiolosääntelystä. Jatkossa viranomaiset päättävät
itse asiointipaikoistaan ja niiden aukioloajoista valtion palveluiden saatavuuden ja toi-
mintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa säädetyissä asiakaslähtöisissä puit-
teissa, joilla turvataan ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollistamista hallin-
nossa asioiville. Uuteen sääntelyyn sisältyy myös viranomaisen korostettu tiedottamis-
velvollisuus koskien mahdollisesti erilaistuvia aukioloaikoja. Lisäksi uudessa säänte-
lyssä tarkennetaan aukioloajan suhdetta säädettyjen määräaikain laskemisesta annet-
tuun lakiin (150/1930).

Lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista lisättiin
valtioneuvoston asetuksenantovaltuus. Lain 5 c §:n 2 momentin mukaan valtioneuvos-
ton asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asiointien keinojen käyttöasteeseen
perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa,
viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston asetuksen antamista valtion
viranomaisten vähimmäisaukiolosta.

2 Asian valmistelu

Esitys on valmistelu virkatyönä valtiovarainministeriössä osana hallituksen esitystä
laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista anne-
tun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE

73/2022 vp). Nyt käsillä oleva asetusehdotus on sellaisenaan sanotun hallituksen esityksen liitteenä.

Valtiovarainministeriö järjesti 28.3.2022 kuulemistilaisuuden lakiehdotuksen ja asetusehdotuksen lausuntojen perusteella muutetuista luonnoksista virastoille ja virastojen tulosoajalle ministeriöissä.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Omaperäinen tasavallan presidentin asetus valtion virastojen aukiolosta on kumottu valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita annetun lain muuttamisesta annetulla lailla. Muutoslaissa säädetty valtioneuvoston asetus annettiin nyt ensimmäisen kerran.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston asetuksen antamista siten, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin viranomaisia samoin kuin kumotussa asetuksessa valtion virastojen aukiolosta.

Asetuksessa säädettäisiin valtion viranomaisten aukiolon vähimmäismäärästä kolmeportaisesti. Päätoimipaikkojen asiointipaikkojen tulisi olla auki vähintään 6 h ajan aukiolopäivinä, ja käyntiasiointivilkkaudeltaan päätoimipaikan tai vilkkaimman päätoimipaikan käyntimääriin nähden 50 % yltävien asiointipaikkojen tulisi olla auki vähintään 3 h aukiolopäivinä, jos viranomaisella olisi asiointipaikkaan sijoitettuna vähintään viisi päätoimista käyntiasiointitehtäviä hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä.

Asiointipaikat, jotka eivät ole päätoimipaikoilla ja jotka eivät myöskään täytä 3 päivittaisen aukiolotunnin vaatimuksen asettamisen kriteerejä, voisivat olla auki harvemmin tai vähemmän aikaa päivässä taikka käyntiasiointi voitaisiin järjestää niissä yksinomaan ajanvarauksella.

4 Pääasialliset vaikutukset

Lain ja asetuksen muodostaman sääntelykokonaisuuden arvioidaan selkeyttävän aukiolon käsitettä valtion viranomaisten nykyisessä toimintaympäristössä, jossa viranomaiset tarjoavat useita asiointin keinoja rinnan kuten sähköisiä asiointipalveluja, puhelinpalvelua, sähköpostia, chat-palveluja jne.

Asetusluonnoksen ja valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta annetun lain vaikutuksia on arvioitu sanottua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 73/2022. Sääntelykokonaisuuden lausunkierroksella valtion viranomaisia edustavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että asetuksella annettavien vähimmäispalveluaikojen ohjausvaikutus on lakia konkreettisempi.

Kellonaikakohtaisesta sääntelytavasta luopuminen ja valtion viranomaisten palvelujen saatavuutta koskevien periaatteiden ja puitteiden sääntelyyn siirtyminen turvaa hallin-

non kehittämiseksi joustovaraa. Aukioloajan aiempaa joustavampi sijoittelu mahdollistaisi asiakastarpeita vastaavien aukioloaikojen järjestämisen kustannustehokkaalla tavalla. Vähimmäisaukioloa koskevalla asetuksentasoisella sääntelyllä arvioidaan olevan yhdenmukaistavaa vaikutusta erityisesti päätoimipaikkojen aukioloaikoihin.

Esitetyn asetuksen ei arvioida johtavan valtion viranomaisten nykyisten aukiolokäytäntöjen muutoksiin lyhyellä aikavälillä. Käytännössä uuden aukiolosääntelyn myötä kumottua asetusta valtion virastojen aukiolosta ei ole enää täysin noudatettu erityisesti monipaikkaisesti toimivissa virastoissa. Uusi sääntely mukaan lukien käsillä oleva asetusehdotus noudattavat pitkälti valtion viranomaisten nykyisiä aukiolokäytäntöjä ja -määriä. Siten uuden sääntelykokonaisuuden vaikutus on sekä nykytilaa legalisoiva että hallinnon jatkokehittämisen mahdollistava.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta ei ole budjettilaki. Uusi sääntely toimeenpannaan nykyisin käytössä olevien resurssien, ja aukiolon mahdolliset muutokset käsitellään normaalisti yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisesti kunkin viraston yhteistoimintamenettelyssä.

5 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen HE 73/2022 eduskuntakäsittelyn asetusluonnos lähetettiin esittelymuistioluonnoksella täydennettynä lausuntokierrokselle 15 – 29.11.2022 seuraaville: oikeusministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ – ja elinkeinoministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Verohallinto, Poliisihallitus, Ulosottolaitos, Tulli, Rikosseuraamuslaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ – ja elinkeinotoimistot.

Saaduissa lausunnoissa....

6 Säännöskohtaiset perustelut

Asetuksen 1 §:ssä säädetään asetuksen soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan asetusta sovelletaan niihin valtion viranomaisiin, jotka kuuluvat valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain soveltamisalaan ja joilla on asiointia yksityisiä koskevissa hallintoasioissa. Niihin viranomaisiin, joilla sanottua asiointia ei ole, ei sovelleta valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista koskevan lain muuttamisesta annetussa laissa tarkoitettuja aukiolosäännöksiä eikä tätä asetusta. Asetuksen 1 §:n 1 momentti liittyy lain 5 a §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan viranomaisen ei tarvitse tarjota hallinnossa asiointialueen mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen.

Hallintoasiat ovat yksityisiä koskevia päätöksiä, joista on yleensä muutoksenhakumahdollisuus. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään kaikkia viranomaisia velvoittaen, mutta julkisuuslaista tai muusta hallinnon yleislaista johtuvia velvoitteita ei voida pitää sellaisina tehtävinä, joiden vuoksi viranomainen kuuluisi käsillä olevan lain ja tämän asetuksen soveltamisalaan.

Viranomaisia, joilla ei ole yksityisiä koskevia hallintoasioita, ovat esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutettu tiedottaa lasten oikeuksista, arvioi vireillä olevia hankkeita lapsen oikeuksien näkökulmasta, tekee aloitteita ja antaa kannanottoja lapsiasioissa.

Pykälän 2 momentin mukaan asetusta ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin eikä Puolustusvoimiin, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin, Lentotullitoimipaikkaan eikä Kansallisarkistoon. Näille viranomaille on tyypillistä, että ne toimivat tauotta vuoden jokaisena päivänä (Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos) tai niinä aikoina, joina on rajat ylittävää liikennettä (Tullin maarajan toimipaikat). Myös Kansallisarkisto on rajattu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kuten valtionarkisto ja maakunta-arkistotkin olivat aiemmin rajattu valtion virastojen aukioloasta annetun asetuksen ulkopuolelle.

Pykälässä 2 säädetään viranomaisen päätoimipaikan asiointipaikan aukioloajasta, joka on vähintään 6 h aukiolopäivässä. Pykälän mukaan viranomaisen säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 6 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä. Viranomaisen päätoimipaikasta voidaan säätää laissa tai asetuksessa taikka työjärjestyksessä. On mahdollista, että viranomaisen päätoimipaikasta on määrätty työjärjestyksen tasolla. Jos viranomaisella ei ole säädettyä, määrättyä tai muutoin päätettyä päätoimipaikkaa, vähintään yhden sen asiointipaikoista on oltava samalla tavoin auki vähintään 6 tunnin ajan aukiolopäivinä. Säännöstä sovelletaan vain, jos päätoimipaikalla ylipäänsä on asiointipaikka.

Pykälässä 3 säädetään viranomaisen muiden kuin päätoimipaikan asiointipaikan aukioloista. Muita asiointipaikkoja kuin päätoimipaikan asiointipaikkaa ohjaavat erään edellytyksin 3 tunnin päivittäisen aukioloajan vähimmäisvaatimus ja niiden asiointipaikkojen osalta, joita 3 tunnin vähimmäisaika ei koske, viranomainen päättää aukioloista lain 5 c §:ssä säädetyissä puitteissa. Huomioita tulee kiinnittää aukiolon määritelmään lain 5 a §:n 2 momentissa (aukiolo tarkoittaa ajanvarauksetonta käyntiasiointia) ja siihen, että viranomainen osoittaa itse auki olevat asiointipaikkansa. Puhtaasti ajanvarauksella toimivista toimipaikoista tai –pisteistä ei säädetä tässä pykälässä eikä niille ylipäänsä aseteta palveluaikoihin koskevia vaatimuksia käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa.

Pykälän 1 momentin mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan lain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, jos: 1) asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet päätoimipaikan käyntiasiointimäärästä

tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä; ja jos 2) toimivaltaisella viranomaisella on asiointipaikkaan sijoitettuna vähintään viisi päätoimista käyntiasiointitehtäviä hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä. Asiointipaikan tulee näin ollen täyttää 1 kohdan mukainen asiointivilkkauteen liittyvä vaatimus. Jos asiointipaikassa on sekä ajanvarauksetonta että ajanvarauksella tapahtuvaa asiointia, käyntiasiointimäärä lasketaan yhteen ja tulosta verrataan päätoimipaikan käyntiasioinnin kokonaismäärään vuositasolla Momentin 2 kohdan mukaan asiointipaikkaan tulee olla sijoitettuna lisäksi vähintään 5 päätoimisesti käyntiasiointitehtävää hoitavaa asiakaspalveluhenkilöä. Näillä henkilöillä voi olla myös muita tehtäviä kuin asiakaspalvelutehtäviä, mutta asiakaspalvelutehtävien tulee muodostaa yli 50 % heidän tehtäväkuvastaan. Sijoituspaikalla tarkoitetaan kiinteä virkapaikkaa, ei esimerkiksi tilapäistä työskentelypaikkaa tai sitä, että asiakaspalvelutehtäviä hoitava virkamies työskentelee monipaikkaisesti ja käyttää samoja toimitiloja osan työajastaan.

Viranomainen päättää muiden kuin edellä 2 §:ssä ja 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloajoista siten, että niiden palveluajat täyttävät lain 5 b §:ssä ja muussa lainsäädännössä säädetty vaatimukset. Tämän asetuksen vähimmäisaukiolon määrää koskevat säännökset eivät takaa sitä, että viranomaisen aukiolo täyttäisi lain 5 b §:n vaatimukset tai olisi hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukainen.

Pykälässä 4 § säädetään asetuksen voimaantulosta.

7 Voimaantulo

Esitetty asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta annetun lain kanssa 1.1.2023.