OHJE VALTION VIRANOMAISTEN AUKIOLOSTA

LUONNOS 2.6.2023

2023

Sisällys

[1 JOHDANTO 3](#_Toc135823547)

[2 AUKIOLOSÄÄNTELYSSÄ KÄYTETYT KÄSITTEET 3](#_Toc135823548)

[3 AUKIOLOSÄÄNTELYN SOVELTAMISALASTA 5](#_Toc135823549)

[4 ASIOINNIN JA AUKIOLOAIKOJEN JÄRJESTÄMINEN 7](#_Toc135823550)

[5 VIREILLEPANO JA ASIAKIRJOJEN JÄTTÄMINEN AUKIOLOAIKANA 11](#_Toc135823551)

[6 ASIOINTITARPEIDEN SEURANTA JA NIIDEN MUUTOKSIIN VASTAAMINEN 12](#_Toc135823552)

[7 AUKIOLOAJOISTA TIEDOTTAMINEN 13](#_Toc135823553)

[8 MUUT HUOMIOON OTETTAVAT SEIKAT 15](#_Toc135823554)

[8.1 Aukiolo ja varautuminen 15](#_Toc135823555)

[8.2 Palvelu- ja toimitilaverkkohanke 17](#_Toc135823556)

[8.3 Muut ohjeet 17](#_Toc135823557)

1. JOHDANTO

Valtion viranomaisten aukiolouudistus tuli voimaan vuoden 2023 alusta. Uudistuksessa kumottiin vuoden 1994 asetus valtion virastojen aukiolosta ja lisättiin uudet aukiolosäännökset lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021, jäljempänä *palvelulaki*).

Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa valtion viranomaisten aukioloaikojen asiakaslähtöinen kohdentaminen ja viranomaistoiminnan joustava kehittäminen.

Ohje on valmisteltu valtiovarainministeriön toimikaudelle 14.3. – 1.6. 2023 asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä. Työryhmän puheenjohtaja on ollut valtiovarainministeriöstä ja jäsenet oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sisäministeriöstä, Poliisihallituksesta, Digi- ja väestötietovirastosta, Verohallinnosta, Ulosottolaitoksesta, Maanmittauslaitoksesta sekä Maahanmuuttovirastosta. Työryhmä on järjestänyt kuulemistilaisuuden ohjeluonnoksesta toukokuussa 2023 kuullen Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto VALLI ry:tä sekä nuorisoalan palvelu- ja vaikuttajajärjestöä Allianssi ry:tä.

Ohje koskee aukiolon järjestämistä valtion viranomaisissa hallintoasioiden hoitamiseksi. Aukioloaikana hallinnossa asioivan edellytetään saavan ajanvarauksetta viranomaisen toimivallan rajoissa neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi. Aukioloaikana hallinnossa asioivan tulee voida laittaa asioita vireille ja jättää asiakirjoja viranomaiselle.

Uusi aukiolosääntely ja tämä ohje eivät koske muuta valtion viranomaisten toimintaa eivätkä rajoita valtion viranomaisten työaikaa, tosiasiallisen toiminnan kellonaikoja eivätkä ajanvarauksella järjestettyä asiointia hallintoasioissa.

Tämän ohjeen tarkoituksena on edistää palvelulain sekä sen 5 c.2 §:n nojalla annetun valtion viranomaisten vähimmäisaukioloa koskevan valtioneuvoston asetuksen yhdenmukaista soveltamista.

1. AUKIOLOSÄÄNTELYSSÄ KÄYTETYT KÄSITTEET

*Aukiolo*

Aukiolon käsite määritellään palvelulain 5 a §:n 3 momentissa. Momentin toisen virkkeen mukaan aukioloaikana viranomaisen on tarjottava ajanvarauksetta neuvontaa ja otettava vastaan asiakirjoja. Lain esitöiden mukaan aukiolona ei pidettäisi esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa neuvontaa annettaisiin vain ajan varanneille tai asiakirjoja otettaisiin vastaan vain ajan varanneelta. Aukiolo ei tarkoita sitä, että ilman ajanvarausta hallinnossa asioiva pääsee sisälle toimitiloihin, mutta jää ilman palvelua. Aukioloon liittyy aina mahdollisuus asian vireillepanemiseksi, asiakirjojen jättämiseksi ja neuvonnan saamiseksi ilman ajanvarausta. Toisaalta viranomainen voi aukioloaikana ja sen ulkopuolellakin tarjota neuvontaa ja palvelujaan myös ajanvarauksella. (HE 73/2022 vp, s. 33 – 34)

*Neuvonta*

Palvelulaissa neuvonnalla tarkoitetaan samaa kuin hallintolain 8 §:ssä. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Hallintolain perustelujen mukaan neuvonta jaetaan menettelyneuvontaan ja yleisneuvontaan. Menettelyneuvonta koskee esimerkiksi asian vireillepanoa, ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi sekä viraston käytäntöjä. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Hallintolain perustelujen mukaan asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Hallintoasian hoitamiseen liittyvän menettelyneuvonnan lisäksi viranomaisella on velvollisuus antaa yleisneuvontaa viranomaisen toimialan palveluista ja asioinnista. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. (HE 72/2002 vp, s. 57 - 58)

Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKA 7.5.2001 D 818/1/99). (HE 72/2002 vp, s. 62)

Käytännössä viranomaiselta on laillisuusvalvojien ratkaisuissa edellytetty myös aineellisen neuvonnan antamista, kuten lainsäädännön tulkintaa. Laillisuusvalvojat ovat yllä mainituissa ratkaisuissa edellyttäneet, että hallinnossa asioivalle annetaan tietoa asiaan liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta ja asianosaiselle mahdollisesti aiheutuvasta epäedullisesta lopputuloksesta. Hallinnossa asioivalle tulee samalla kertoa arvion alustavasta ja asian ratkaisijaa sitomattomasta luonteesta. Ks. esimerkki KHO 2003:21.

Aineellinen neuvo ei sido hallintopäätöksen tekijää, mutta hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen johdosta hallinnossa asioivan on voitava luottaa viranomaisen neuvoon. Virheellinen neuvonta voi johtaa esimerkiksi etuuden menetykseen, jolloin neuvontaa voidaan joutua arvioimaan julkisen vallan käyttönä ja vahingonkorvausasiana, esim. KKO:1989:50. Aineellinen neuvonta edellyttää sitä antavalta erityistä varovaisuutta ja harkintaa.

Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsot-tiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio velvoitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut vahinko. (KKO:1989:50) Neuvonta tulee erottaa esimerkiksi hallinnossa asioivan asiamiehenä toimimisesta. Hallintoasian hoitamiseen liittyvään neuvontaan ei kuulu esimerkiksi lomakkeiden täyttäminen asiakkaan puolesta sähköisessä palvelussa tai paperimuotoisena.

Hallinnossa asioivaa on neuvottava viranomaisen tarjoamien asiointikeinojen valikoimasta ja viranomaisen sähköisen palvelun, paperimuotoisen asioinnin, puhelinpalvelun jne. käytössä. Viranomaisen tulee tarjota neuvontaa riippumatta siitä, mitä tarjolla olevaa asiointikeinoa hallinnossa asioiva haluaa käyttää.

*Hallintoasia*

Hallintoasialla tarkoitetaan hallintolain perustelujen mukaan vakiintuneesti kaikkia sellaisia viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun. Viranomaiselle esitettyä vaatimusta kutsutaan tavallisesti hakemukseksi. Hakemusasioita ovat esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden tai hallinnollisen luvan hakeminen. Hakemusasioita ovat myös virkanimitysasiat. Viranomaisaloitteisista hallintoasioista voidaan mainita erilaiset ympäristönsuojelua koskevat velvoitteet ja rakennuslainsäädännön alaan kuuluvat kaavoitusasiat. Myös hakemuksesta myönnetyn etuuden takaisinperintää koskeva asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. (HE 72/2002 vp, s. 45)

Hallintoasioita eivät ole tosiasialliset hallintotoimet, kuten viranomaisen suorittamat tutkimus- ja suunnittelutoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Tätä perustaa vasten asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita. (HE 72/2002 vp, s. 46)

Asia, josta on pääsäännöstä poiketen säädetty valituskielto, on yleensä myös hallintoasia.

*Hallinnossa asioiva*

Hallintolain perustelujen mukaan hallinnossa asioivilla tarkoitetaan hallintolaissa yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitettaisiin kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalvelulle on ominaista, että sen käyttäjänä on yksityinen. (HE 72/2002 vp, s. 61)

*Asiointipaikka*

Viranomaisen kaikki toimipaikat ja kaikki tilat eivät ole lähtökohtaisesti käytettävissä viranomaisasiointia ja hallinnossa asioivia varten, eikä esimerkiksi asiakirjoja voida jättää mihin tahansa viranomaisen toimitiloihin.

Palvelulain 5 a §:n 2 momentin mukaan, jos viranomaisella on useita toimipaikkoja, viranomaisen on osoitettava ne toimipaikat ja muut toimitilat, jotka toimivat säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn tai muutoin päätetyn päätoimipaikan lisäksi viranomaisen auki olevina asiointipaikkoina hallintoasioiden hoitamiseksi. Säännös edellyttää viranomaista osoittamaan ajanvarauksettoman käyntiasioinnin asiointipaikat. Auki olevat asiointipaikat voivat ovat samoja, joissa viranomainen ottaa vastaan myös ajanvarausasiakkaita, mutta ne voivat olla myös eri toimitiloja tai osittain eri toimitiloja.

*Asioinnin keinot*

Asioinnin keinoista säädetään palvelulain 2 §:ssä ja 5 c §:n 1 momentissa. Lain perustelujen mukaan asioinnin keinoilla viitataan asiointimahdollisuuksien monikanavaisuuteen kuten sähköiseen ja digitaaliseen asiointiin, käyntiasiointiin ja puhelinasiointiin. Monikanavaisuus on jatkuvasti kehittyvä periaate, joka voi edelleen avata uusia asioinnin keinoja.

1. AUKIOLOSÄÄNTELYN SOVELTAMISALASTA

|  |
| --- |
| * Aukiolosääntelyä sovelletaan ajanvarauksettomaan käyntiasiointiin hallintoasioissa valtion viranomaisissa.
* **Aukiolosääntelyä sovelletaan rajoitetusti** tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin. Palvelulain 1.3 §:n mukaan tuomioistuimiin ja valitusasioista käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan lain 5 a §:n 4 momenttia, jonka mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00–16.15. Siten näiden viranomaisten aukioloaika säilyy aiemman aukiolosääntelyn mukaisena.
* **Aukiolosääntelyä ei sovelleta** eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.
* Viranomaisen ei tarvitse tarjota hallinnossa asioivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen. Viranomaisen ei tarvitse järjestää säännöllistä aukioloa yleishallinnollisissa asioita kuten asiakirjapyyntöjä ja viranhakuasiassa asiointia varten.
* Valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta annetun valtioneuvoston asetuksen soveltamisala on palvelulain aukioloa suppeampi, eikä vähimmäisaukioloa koskevia säännöksiä sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin, Puolustusvoimiin, Syyttäjälaitokseen, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin eikä Kansallisarkistoon.
 |

Aukiolosääntelyä sovelletaan ajanvarauksettomaan käyntiasiointiin hallintoasioissa valtion viranomaisissa. Ajanvarauksetonta käyntiasiointia tarjoavassa asiointipaikassa edellytetään annettavan neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi kaikissa asiointikeinoissa ja mahdollisuutta laittaa vireille hallintoasia sekä jättää asiakirjoja viranomaiselle. Lisäksi palvelulain 5 c § velvoittaa viranomaista olemaan helposti tavoitettavissa puhelimitse.

Tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin sovelletaan 1.3 §:n mukaan lain 5 a §:n 4 momenttia, jonka mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00–16.15.

Aukiolosääntelyä ei sovelleta kaikkiin valtion viranomaisiin. Palvelulakia ja sen aukiolosääntelyä ei lain 1 §:n 2 momentin mukaan sovelleta eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.

Lain 5 a §:n 3 momentin mukaan (soveltamisalaan kuuluvan) viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tarjota hallinnossa asioivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen. Valtion organisaatiossa on myös viranomaisia, joilla ei ole lakisääteisenä tehtävänään yksityisiä koskevia hallintoasioita. Pykälän perusteluissa esimerkkinä tällaisista viranomaisista on käytetty Valtoria ja lapsiasiavaltuutettua. Muita viranomaisia, joilla ei käytännössä ole yksityisiä koskevia hallintoasioita, ovat esimerkiksi valtakunnansovittelija ja Geologian tutkimuskeskus.

Kaikilla viranomaisella on tehtävästään riippumatta yleishallinnollisia asioita kuten virkaa koskevia hakemusasioita ja asiakirjapyyntöjä. Viranomaisen ei tarvitse järjestää aukioloa yleishallinnollisia hakemusasioita varten. Viranomainen voi pyynnöstä järjestää joustavalla tavalla käyntiasiointimahdollisuuden hallinnossa asioivalle, joka haluaa esittää esimerkiksi asiakirjapyynnön suullisesti tai jättää virkaa koskevan hakemuksen paperimuotoisesti. Vaikka käyntiasioinnin mahdollisuutta pyydetään erikseen, käyntiasiointi on järjestettävä hallintolain 7.1 §:ssä säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen edellyttämällä tavalla helposti.

Lain 5 c §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa asiointimääriin ja eri asioinnin keinojen käyttöasteeseen perustuvia tarkempia säännöksiä valtion viranomaisten aukiolosta eri viranomaisissa, viranomaisryhmissä, asioissa, toimipaikoissa ja asiointipaikoissa. Valtioneuvosto on antanut asetuksen (VNA 1203/2022) valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta. Asetuksen soveltamisala on lain soveltamisalaa suppeampi. Asetuksen 1.2 §:n mukaan asetusta ei sovelleta tutkimuslaitoksiin, oppilaitoksiin, valtion sisäisiä hallintopalveluja hoitaviin viranomaisiin, Puolustusvoimiin, Syyttäjälaitokseen, Rajavartiolaitokseen, Tullin maarajalla oleviin toimipaikkoihin eikä Kansallisarkistoon. Myös näillä viranomaisilla on ainakin yleishallinnollisia asioita kuten virkahakemuksia ja asiakirjapyyntöjä. Myös näissä viranomaisissa käyntiasiointi on järjestettävä pyynnöstä hallintolain mukaista palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta noudattaen.

1. ASIOINNIN JA AUKIOLOAIKOJEN JÄRJESTÄMINEN

|  |
| --- |
| * Hallintolain palveluperiaate ja asianmukaisuuden vaatimus koskevat kaikkia viranomaisia.
* Aukiolosääntely turvaa henkilökohtaista asiointia – käyntiasiointia ja puhelinasiointia.
* Viranomaisen on edistettävä asiakkaan valinnanvapautta. Asiakkaan pitää voida valita, millä keinoin asioi - käyntiasiointi, puhelin, sähköiset palvelut jne.
* Viranomaisen on vuorovaikutuksessa hallinnossa asioivan kanssa edistettävä jokaisen itsemääräämisoikeuden toteutumista. Hallinnossa asioivan omia toimintaedellytyksiä on tuettava.
* Viranomaisen on edistettävä kaikkien asiakkaiden yhtäläisiä asiointimahdollisuuksia (yhdenvertaisuus).
* Aukioloaikana on saatava ajanvarauksetta neuvontaa (hallintolaissa tarkoitettua menettelyneuvontaa) hallintoasian hoitamiseksi, saatava asia vireille ja voitava jättää asiakirjoja.
* Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain 5 c §:n säännös konkretisoi sitä, mitä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät valtion viranomaisten aukiololta ja tavoitettavuudelta puhelimitse.
* Valtion viranomaisen aukioloajan on
	+ vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava asiakkaiden tarpeen mukaisessa suhteessa sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin ja puhelinpalveluihin ja muihin asioinnin keinoihin.
	+ oltava suhteessa viranomaisen hoitamien asioiden merkitykseen hallinnossa asioiville.
* Riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa.
* Viranomaisen tulee olla kohtuudella tavoitettavissa puhelimitse.
* Vähimmäisvaatimuksena päätoimipaikalta edellytetään 6 h aukioloa per aukiolopäivä.
* Jos muun asiointipaikan asiointivilkkaus on vähintään puolet päätoimipaikan käyntiasiointivilkkaudesta ja asiointia on merkittävästi – vähintään 3 h per aukiolopäivä.
* Muut kuin 6 h ja 3 h asiointipaikat voivat toimia puhtaasti myös ajanvarauksella, ellei niiden käyntiasiointivilkkaus muodostu sellaiseksi, että asiointipaikkaan on sovellettava asetuksen 3 §:ssä tarkoitettua 3 h vähimmäisaukioloaikaa.
* Aukioloaika järjestetään aina (muissakin kuin vähimmäisaukioloa koskevan asetuksen mukaisissa tapauksissa) hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukset täyttäen – tuloksellisuus ja palvelujen saatavuus huomioon ottaen.
 |

Hallintolain 7.1 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus kuuluvat hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin.

Hallintolain perustelujen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. (HE 72/2002 vp, s. 62)

Palvelulain 5 c §:ssä säädetään aukioloajan ja asioinnin keinojen järjestämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen aukioloajan on vastattava sen toimialueen asiakkaiden tarvetta ja oltava 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. Aukioloajan riittävyys on turvattava erityisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisissä asioissa. Lisäksi viranomaisen tulee olla tavoitettavissa puhelimitse.

*Asiakkaiden tarpeet*

Asioivien tarpeita arvioidaan palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Hallintolain perustelujen mukaan kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Asioinnin järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon tai turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toiminta tulisi pyrkiä järjestämään siten, että palvelujen saanti kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu (HE 72/2002 vp, s. 62)

Hyvä hallinto edistää jokaisen mahdollisuuksia hoitaa itse omat viranomaisasiansa. Aukioloaikaa ja puhelinpalveluaikaa järjestettäessä tulee huomata, että digitaaliset ja sähköiset palvelut eivät tue kaikkien asioivien omia toimintamahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Muun toimintakyvyn alentuessa myös sähköisen asioinnin taidot voivat huonontua, vaikka ne olisivat aiemmin olleet hyvät. Lisäksi digitaitoisten ryhmään, kuten yleensä nuoriin, voi kuulua henkilöitä, joille ei ole juurikaan aiempaa kokemusta viranomaisasioinnista. Henkilökohtainen neuvonta käyntiasioinnin ja puhelinpalvelun yhteydessä ei saa olla viranomaisen asettaman kynnyksen takana vain erityisryhmiä ja niitä asiakkaita varten, joille se on välttämätöntä. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät, että asiakkaalle on vapaus valita itselleen mieluisin asiointikeino.

*Asioiden merkitys hallinnossa asioiville ja perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen*

Palvelujen saatavuutta arvioidaan viranomaisen käytettävissä oleviin voimavaroihin ja niiden uudelleenjärjestelymahdollisuuksiin nähden. Samalla kuitenkin edellytetään, että viranomainen priorisoi hallinnossa asioivien kannalta tärkeiden palvelujen hoitamisen koko maassa ja kaikissa oloissa mukaan lukien häiriötilanteissa. Asioiville tärkeinä voidaan pitää esimerkiksi viranomaisen päätöksiä ja palveluja, jotka vaikuttavat asiakkaan arkeen ja jokapäiväiseen elämään. 5 c §:n 1 momentissa edellytetään käyntiasioinnin saatavuutta niissä viranomaisissa, joilla on henkilöasiakkaita ja joiden palveluilla on vaikutuksia asiakkaiden liikkumisvapauteen, yksityiselämään, omaisuuden suojaan, toimeentuloon, sosiaaliturvaan tai oikeusturvaan taikka muihin perusoikeuksiin. Aukioloaika tulee turvata sekä suoraan että välillisesti (asioissa, jotka vaikuttaessaan muihin asioihin johtavat esim. toimeentulon vaarantumiseen) merkityksellisissä ja perusoikeusherkissä hallintoasioissa.

*Viranomaisen tavoitettavuus puhelimitse*

Henkilökohtaisen asioinnin riittävyyteen kuuluu se, että viranomainen on tavoitettavissa puhelimitse. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt viranomaisen puhelinpalveluja riittämättöminä tilanteissa, joissa viranomaisen asiakaskuntaan kuuluvalla ryhmällä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia soittaa puhelimella suppean puhelinpalveluajan puitteissa; puhelimessa jonottamiseen on kulunut useita kymmeniä minuutteja ja lähes tunnin verran, ja osaan puheluista ei ole vastattu lainkaan. Lisäksi laillisuusvalvoja on kiinnittänyt huomiota siihen, millaisesta hallinnonalasta on kysymys asiakaskunnan, käyntiasiointipaikkojen tarjoaman henkilökohtaisen neuvonnan saatavuuden sekä hallinnonalan sääntelyn ja ohjeiden muutostiheyden kannalta.

Puhelinpalveluaikaa ei olisi tullut rajoittaa suhteessa hallinto-oikeuden kirjaamon aukioloaikaan 8 – 16.15. Oikeusasiamies perusteli ratkaisuaan hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden suurella merkityksellä hallinnossa asioivien kannalta (oikeusturva) sekä hallinto-oikeuden asiakaskunnan monipuolisuudella. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että asiakaskuntaan kuuluu myös laitoksiin sijoitettuja ja muita sellaisia henkilöitä, joille juuri puhelimitse saatava palvelu koko aukioloaikana voi olla erityisen tärkeää ja totesi, että hallinto-oikeudelle sellaiset voimavarat, että se kykenee tarjoamaan tällaisen [8.00 – 16.15] puhelinpalvelun. (EOAK/3108/2017 9.3.2018)

Verohallinnon puhelinpalvelun toiminta ei ollut asianmukaista, kun 91 puhelusta vain 25 vastattiin ja 66 asiakasta jäi ilmeisesti ilman asianmukaista puhelinpalvelua ja neuvontaa. Kantelija joutui soittamaan palvelunumeroon kolme kertaa ja viimeisellä puhelukerralla hän joutui jonottamaan palveluun 58 minuuttia. Jonotusaika oli kohtuuttoman pitkä ja muodostui tosiasialliseksi esteeksi asianmukaisen neuvontapalvelun saatavuudella. (EOAK/1875/2020 23.4.2021)

Verohallinnon toiminnassa ja menettelyssä tapahtuu vuosittain lukuisia lainsäädäntöön ja verotusmenettelyyn liittyviä muutoksia, joilla on vaikutusta Verohallinnon asiakkaisiin ja aiheuttaa lisääntyvää neuvonnantarvetta. Lisääntyvää neuvontaa tarvinnevat erityisesti ne verovelvolliset, joita sähköisesti tarjolla oleva neuvonta ei saavuta, kuten ikääntyneet henkilöt. Ottaen huomioon verovelvollisuuden luonteen ja verovelvollisuuden muuttumisen entistä enemmän verovelvollisen omaan aktiivisuuteen perustuvaksi en ole voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon neuvontapalvelut täyttäisivät perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on keskeinen ja tärkeä viranomaisen tarjoama palvelukanava erityisesti Verohallinnossa, jossa on merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin. Käsitykseni mukaan Verohallinnon puhelinpalvelu 12.12.2018 ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelun asianmukaisuuden ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaatimuksia. (EOAK/6525/2018 4.11.2019)

Laillisuusvalvoja on ei ole pitänyt viranomaisen puhelinaikaa riittävänä, kun jonotusaika muodostuu tosiasialliseksi esteeksi saada puhelimitse neuvontaa ja osaan puheluista ei ole lainkaan vastattu päivän aikana. Laillisuusvalvoja on katsonut, että viranomaisen tulisi huolehtia puhelinasioinnin tarjonnasta erityisesti, jos viranomaisen asiakaskunta on laaja, eikä sähköisesti annettu neuvonta tavoita kaikkia tai asiakkailla on esim. laitokseen sulkemisesta johtuen rajoitetut mahdollisuudet ottaa yhteyttä puhelimitse viranomaiseen suppeina puhelinaikoina, käyntiasiointipaikkoja on supistettu tai viranomaisen toimialaan kuuluva sääntely ja ohjeistus muuttuvat usein.

*Viranomaisen vähimmäisaukiolo*

Asetuksen 2 §:n viranomaisen säädetyn, työjärjestyksellä määrätyn taikka muuten päätetyn päätoimipaikan asiointipaikan tulee olla auki vähintään 6 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä. Jos viranomaisen päätoimipaikasta ei ole säädetty, määrätty tai päätetty, vähintään yhden asiointipaikan on oltava vastaavasti auki vähintään 6 tunnin ajan auki-olopäivinä. Tätä säännöstä sovellettaessa tulee kiinnittää huomiota palvelulain 5 a §:n 3 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tarjota hallinnossa asioivalle mahdollisuutta asioida asiointipaikassa eikä osoittaa asiointipaikkoja, jos asiointia tällä tavoin ei ole tai se on vähäistä viranomaisten tehtävien luonteesta tai muusta perustellusta syystä johtuen.

Asetuksen 3 §:n mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan käyntiasiointimäärästä tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä. Pykälän 2 §:n mukaan viranomainen päättää muiden kuin 2 §:ssä ja 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipaikkojensa asiointipaikkojen aukioloajoista siten, että niiden aukioloajat täyttävät palvelulain 5 c §:ssä ja muualla lainsäädännössä säädetyt vaatimukset. Tämä säännös ohjaa esimerkiksi siten, että käyntiasiointia ei voida rajattomasti järjestää yksinomaan ajanvarauksella. Jos ajanvarauksella toimiva käyntiasiointi on riittävän vilkasta, asiointipaikassa on oltava myös ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollisuus. Käyntiasioinnin kokonaismäärä samoin kuin se, että ensimmäiset vapaa ajanvarausajat ovat useiden viikkojen päässä, on merkki käyntiasioinnin yleisestä tarpeesta.

1. VIREILLEPANO JA ASIAKIRJOJEN JÄTTÄMINEN AUKIOLOAIKANA

|  |
| --- |
| * Viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä vähintään yksi asiointipaikka, johon voi jättää asiakirjoja ja panna asia vireille 8.00 – 16.15. Muissa viranomaisen asiointipaikoissa ei tarvitse tarjota asiakirjojen vastaanottoa ja vireillepanomahdollisuutta muutoin kuin asiointipaikan aukioloaikana.
* Määräaikalaissa tarkoitetussa säädetyssä määräajassa jätettävä vireillepano on tehtävä ja asiakirja jätettävä viranomaiselle tekniikasta ja teknologiasta riippumatta (sähköisesti tai paperimuotoisena) viimeistään määräpäivänä klo 16.15, vaikka asiointipaikan aukiolo jatkuisi vielä tämän jälkeen. Aukiolon jatkuminen klo 16.15 jälkeen ei pidennä määräaikalain mukaan laskettua määräajan päättymisen kellonaikaa.
 |

Palvelulain mukainen aukiolosääntely mahdollistaa aiempaan sääntelyyn nähden erilaisia ja aiempaa monimuotoisempia aukioloaikoja myös saman viranomaisen eri asiointipaikoissa. Aukioloaikana käyntiasioinnin yhteydessä jätettävien asiakirjojen vastaanottamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Mahdollisuus toimittaa paperimuotoinen asiakirja viranomaisen asiointipaikkaan on yhä tärkeämpää postin jakelun harventuessa. Postilain (415/2011) 1.10.2023 voimaan tulevan muutoslain (178/2023) myötä postin yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kolmena arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta.

Hallintolain perustelujen mukaan vireillepanoa koskevat määräajat ovat hallintoasioissa verraten harvinaisia. Asia voidaan pääsäännön mukaan panna vireille milloin tahansa. Erilaisten ilmoitusten ja esimerkiksi viran täyttämistä koskevien hakemusten tekemiselle on kuitenkin saatettu asettaa määräaika. Määräaikavaatimukset liittyvät yleensä viranhakuun ja erilaisten tukien hakemiseen. Määräaikoja liittyy erityisesti Euroopan unionin tukiin. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat yleensä ehdottomia ja sitovia. Viranomaisten on valvottava niiden noudattamista eikä määräajan jälkeen saapunutta hakemusta voida käsitellä. (HE 72/2002 vp, s.69)[[1]](#footnote-2) On myös asioita, joissa lainsäädännössä säädetyn määräajan ylitys ei johda hakemuksen käsittelemättä jättämiseen, vaan aiheuttaa hakijalle epäedullisia seuraamuksia, esimerkiksi veronkorotuksen. Tällainen on muun muassa maakaaren 11.1§:ssä säädetty lainhuudon hakemisen 6 kk määräaika.

Hallintoasioissa noudatettavista määräajoista säädetään hallintolaissa (434/2003), laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) ja erityislainsäädännössä. Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Näiden määräaikojen laskemiseen sovelletaan lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930, *määräaikalaki*).

Määräaikalain 6 §:n mukaan tyytymättömyyden ilmoittaminen, muutoksenhakemuksen jättäminen, vastauksen antaminen siihen, viranhakemus sekä muu määräajassa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa taikka virallisessa toimituksessa suoritettava toimi on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä, virastossa suoritettava toimi ennen viraston aukioloajan päättymistä ja tuomioistuimen istunnossa tai muussa toimituksessa suoritettava toimi ennen istunnon tai toimituksen päättymistä.

Määräajan laskeminen ja päättyminen määräytyvät eri tavalla sen mukaan, onko kysymyksessä säädetty määräaika vai viranomaisen itse asettama määräaika. Säädetyn määräajan laskeminen ja määräajan päättymisen kellonaika riippuvat siitä, sovelletaanko asiaan kansallista määräaikalakia vai onko kyseessä EU-oikeudellinen määräaika, johon sovelletaan neuvoston asetusta määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä (1182/71/ETY).

Palvelulain 5 a §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on toimialueellaan järjestettävä asiakirjojen vastaanottaminen kuitenkin aina siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai asian vireillepanemiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa kello 8.00–16.15. Määräaikalain aiempi käytäntö on uudessa aukiolosääntelyssä säilytetty siten, että viranomaisella tulee olla toimialueellaan vähintään yksi paikka, jossa asiakirjan jättäminen on mahdollista klo 8 - 16.15. Sanamuoto mahdollistaa asiakirjojen vastaanottamisen ohjaamisen myös julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007, yhteispalvelulaki) tarkoitettuun asiointipisteeseen, jolloin hallintoasiassa toimivaltaisen viranomaisen ei olisi välttämättä itse vastaanotettava asiakirjoja. Asiointipaikan aukiolon jatkuminen klo 16.15 jälkeen ei pidennä säädettyä määräaikaa.

Hallintopäätökseen tehtävän oikaisuvaatimuksen ja valituksen varalta päätöksessä tai sen liitteenä on muutoksenhakuohje tai valitusosoitus, jota tulee noudattaa. Muutoksenhakuohjeeseen ja valitusosoitukseen merkitään erikseen, mihin kellonaikaan ja mihin osoitteeseen valitus tulee toimittaa määräajassa perille sähköisesti ja sähköisessä asiointijärjestelmässä (molemmat vaihtoehdot ovat käytössä hallinto-oikeuksissa) ja paperimuotoisena. Muita asiakirjoja voi toimittaa viranomaisen osoittamiin asiointipaikkoihin. Jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, muita asiakirjoja voi toimittaa yhteispalvelulaissa tarkoitettuun asiointipisteeseen, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana.

1. ASIOINTITARPEIDEN SEURANTA JA NIIDEN MUUTOKSIIN VASTAAMINEN

|  |
| --- |
| * Aukioloaikojen tulisi olla verrattain pysyviä hallinnon toiminnan ennakoitavuuteen liittyvän vaatimuksen vuoksi.
* Viranomaisen on sopivalla tavalla säännöllisesti seurattava asiointimäärää erilaisissa palvelukanavissaan ja reagoitava muutoksiin.
* Ennakoitavissa oleva kysynnän kasvu ei saa johtaa palveluiden saatavuuden heikentymiseen.
* Myös ennakoimattomiin muutoksiin on reagoitava.
* Asiointipalvelujen saatavuuden heikentymistä ei voida perustella viranomaisen resurssien niukkuudella. Viranomaisen on priorisoitava toimintaansa ja kohdennettava resurssinsa siten, että asiointipalvelujen saatavuus voidaan turvata.
* Asiointipalvelujen saatavuus on pyrittävä turvaamaan myös häiriötilanteissa.
 |

Laissa ja asetuksessa ei ole säännöstä siitä, kuinka usein valtion viranomaisen aukioloaikoja voidaan muuttaa. Aukioloaikojen tulee tästä huolimatta olla verrattain pysyviä, koska hallinnon toiminnan tulee olla ennakoitavaa ja perusteltua. Aukioloaikojen toistuva muuttaminen asettaisi myös viestinnällisiä haasteita. Aukioloaikojen muuttaminen voi olla perusteltua asiointipalveluja koskevien tarpeiden muuttumisen vuoksi. Viranomaisen on palveluiden saatavuuden turvaamiseksi reagoitava asiointipalvelujen kysyntäpiikkeihin esimerkiksi pidentämällä aukioloaikaa. Viranomaisen on huolehdittava myös toimintansa tuloksellisuudesta, kun asiointipalvelujen kysyntä vähenee merkittävästi esimerkiksi sääntelyn soveltamisalan supistuessa tai hallinnossa asioivien siirtyessä sähköisiin palveluihin. Näissä tilanteissa toiminnan tuloksellisuuden lisääminen aukioloaikaa lyhentämällä voi olla mahdollista ilman, että hallinnossa asioiminen vaikeutuu.

Aukioloaikoja ja asioinnin keinojen järjestämistä koskeva 5 c § velvoittaa välillisesti viranomaista seuraamaan erilaisten asioinnin keinojen käytön määrää ja asioinnin keinojen välistä suhdetta. Vähimmäisaukioloasetuksen 3.1 §:n mukaan muun kuin 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan (päätoimipaikan tai, jos sellaista ei ole, vilkkaimman asiointipaikan) tulee olla auki vähintään 3 tunnin ajan palvelulain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuina aukiolopäivinä, jos asiointipaikalla on merkittävästi käyntiasiointia hallintoasioissa ja jos asiointipaikan käyntiasiointimäärä on vähintään puolet 2 §:ssä tarkoitetun asiointipaikan käynti-asiointimäärästä tai, jos päätoimipaikkoja on useita, puolet käyntiasiointimäärältään suurimman asiointipaikan käyntiasiointimäärästä.

Asiointimäärää ja asiointitarpeiden muutoksia on seurattava viranomaisessa asioivien määrään ja viranomaisen hoitamiin asioihin nähden sopivalla tavalla eri asiointikanavissa. Asiointivilkkauden muuttuessa on tarvittaessa tehtävä seurantatiheyden muutoksia.

Asiointipalveluiden saatavuuden ei pitäisi vaarantua silloin, kun kysynnän kasvu on ennakoitavissa. Viranomaisen tulee ennakoida, että henkilökohtaisen neuvonnan tarvetta on tai se lisääntyy, kun

* viranomaisen asiakkaiden piiri on laaja (esim. Verohallinto, tuomioistuimet),
* viranomaisten asiakkaisiin kuuluu tai voi kuulua haavoittuvassa asemassa olevia (ikääntyneet, vammaiset, vieraskieliset),
* puhelinpalvelun tarve voi kasvaa, kun käyntiasiointimahdollisuudet vähenevät,
* viranomaisen asiakasryhmiin kuuluu ihmisiä, joilla on erityistarpeita kuten laitoksiin sijoitetuilla (tuomioistuimet),
* uutta sääntelyä tai ohjeistusta tulee voimaan viranomaisen toimialalla tai
* toistuvat muutokset ovat tyypillisiä toimialan sääntelylle ja ohjeistukselle (Verohallinto).

Kaikenlaisiin asiointitarpeiden merkittäviin muutoksiin, myös ennakoimattomiin, on kuitenkin reagoitava, ja viranomaisen on resursseistaan riippumatta järjestettävä toimintonsa siten, etteivät perusoikeuksina taatut yksilön oikeudet vaarannu. (EOAK/5276/2021 31.5.2022)

1. AUKIOLOAJOISTA TIEDOTTAMINEN

|  |
| --- |
| * Aukioloajoista, puhelinajoista ja asiakirjojen jättämisestä on tiedotettava monikanavaisesti.
* Muutoksista on lähtökohtaisesti tiedotettava hyvissä ajoin ennen muutosten toimeenpanoa.
* Tiedottamisessa on käytettävä niitä kanavia, joita viranomaisen asiakasryhmät seuraavat.
* Viranomaisen, joilla on laajat asiakasryhmät, tulee käyttää erilaisia viestinnän keinoja laajasti.
* Haavoittuvassa asemassa olevat kuten ikääntyneet ja vieraskieliset tulee huomioida tiedottamisen kanavia valittaessa. Vieraskielisten tavoittamiseksi viranomaisen voi olla tarpeen laajentaa tiedotteiden kielivalikoimaa.
* Viranomaisen on tiedotettava erilaisten asiakirjojen jättämistä koskevista mahdollisuuksista, myös paperimuotoisten asiakirjojen jättämisestä ja muistutettava, että määräajassa toimitettavien asiakirjojen tulee hallinnossa asioivan määräajan kuluessa olla viranomaisella samoin kuin siitä, että säädetyn määräajan päättyminen lasketaan eri tavalla kuin viranomaisen antaman määräajan päättyminen.
* Viranomaisten toimitiloissa olevien asiakirjojen vastaanottolaatikoiden ja toimitilojen ulkopuolella olevien postilaatikoiden yhteydessä on ilmoitettava, milloin laatikot tyhjennetään eli milloin laatikkoon jätettyjen asiakirjojen katsotaan saapuneen viranomaiselle.
* Aukioloajoista ei saa jättää tiedottamatta tai tiedottaa supistetusti asiakkaiden ohjaamiseksi esimerkiksi sähköisiin palveluihin tai ajanvarausasiointiin. Ajanvarauksettoman käyntiasioinnin mahdollisuuksista ja paperimuotoisesta asioinnista on tiedotettava yhtä lailla kuin sähköisistä palveluista ja ajanvarausasioinnistakin. Palveluperiaate velvoittaa edistämään asiakkaan valinnanvapautta asiointitavassaan.
 |

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisesta annetun lain 5 d §:ssä säädetään korostetusta tiedottamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisen on tiedotettava tehokkaasti verkkosivuillaan ja muilla asiakkaidensa helposti saatavilla olevilla keinoilla: 1) päätoimipaikastaan, asiointipaikkojensa aukiolopäivistä ja -ajoista sekä tiedossa olevista aukiolon muutoksista; 2) ajoista, jolloin se on puhelimitse tavoitettavissa; 3) asian vireillepanosta säädetyssä määräajassa ja asiakirjojen toimittamisesta säädetyssä ja viranomaisen antamassa määräajassa.

Viestinnän kannalta on tärkeää hahmottaa viranomaisen keskeiset asiakasryhmät ja asiakkaiden yleisesti seuraamat mediat. Viranomaisten, joilla on laaja asiakasryhmä, tulee tiedottaa aukioloajoista, puhelinpalveluista ja asiakirjojen jättämisestä useampia keinoja käyttäen kuin niiden viranomaisten, joiden asiakasryhmät ovat suppeampia.

Tehokkuus edellyttää viestintää verkkosivujen lisäksi ei-digitaalisia välineitä käyttäen esimerkiksi painetuissa lehdissä ja asiointipaikan sisäänkäynnin yhteydessä ja joissakin tapauksissa myös kotiin jaettavin tiedottein. Tiedottamisen tulisi koskea erikseen kutakin asioinnin keinoa (puhelin, käyntiasiointi ajanvarauksella ja käyntiasiointi ilman ajanvarausta, kirjaamon palveluaika). Tiedottamisen olisi oltava melko yksityiskohtaista, koska saman viranomaisen eri asiointipaikkojen ja asioinnin keinojen ajat voisivat olla keskenään erilaiset siten, että viranomaisen puhelinpalvelun ajat poikkeaisivat esimerkiksi saman viranomaisen aukioloajoista. Jotta uusi sääntely ei johtaisi yleiseen epätietoisuuteen valtion viranomaisten palveluajoista, viranomaisten tulisi kiinnittää aukioloaikoja ja laajemmin palveluiden saatavuutta koskevaan viestintään erityistä huomiota.

Viranomaisen tulee tiedottaa aukioloajoistaan, puhelinpalveluajoistaan ja asiakirjojen jättämisestä suomen ja ruotsin kielellä. Saamen kielilain (1086/2003) soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten tulee saamen kielilain 8 §:n mukaan yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käyttää myös saamen kieltä. Jos viranomaisen keskeisissä asiakasryhmissä on vieraskielisiä, viranomaisen on toimintansa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta asianmukaista tiedottaa harkintansa mukaan myös muilla kielillä.

Viranomaisen on annettava oikeat tiedot ajanvarauksettomasta ja ajanvarauksella tapahtuvan asioinnin mahdollisuuksista sekä asiointimahdollisuuksista eri kanavissa. Viranomainen ei voi jättää tiedottamatta tai tiedottaa niukasti aukioloajasta tai hallinnossa asioivan käytettävissä olevista puhelinnumeroista. Hyvän hallintotavan mukaista on antaa vain oikeat ja ajantasaiset tiedot kaikista asiointimahdollisuuksista, ajanvarauksettomasta ja ajanvarauksella tapahtuvasta samoin kuin asiointimahdollisuuksista kaikissa viranomaisen tarjoamissa kanavissa.

Asiakirjojen toimittamisesta viestittämiseksi viranomaisen tulisi viestinnässään erottaa säädetyssä määräajassa toimitettavia asiakirjoja koskevat tiedot ja viranomaisen itse asettamassa määräajassa toimitettavia asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen tulee asiointipaikassaan tiedottaa postilaatikkonsa tyhjentämisajoista eli siitä, milloin laatikkoon jätetyt asiakirjat katsotaan viranomaiselle saapuneiksi.

Yhteispalvelun osapuolten velvollisuudesta tiedottaa yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista säädetään julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 10 §:ssä.

Viranomaisen tulee tiedottaa käyntiasioinnin ja puhelinasioinnin mahdollisuuksista tehokkaasti, jotta vuorovaikutteinen henkilökohtainen asiointi olisi aidosti kaikkien saatavilla. Vähäinen tiedottaminen ja suppeat asioinnin keinot voivat johtaa käytännössä asiointikeinoja koskevan valinnanvapauden kaventumiseen.

1. MUUT HUOMIOON OTETTAVAT SEIKAT
	1. Aukiolo ja varautuminen

|  |
| --- |
| * Valmius- ja varautumistoiminnan tavoitteena on, että viranomainen varautuu etukäteistoimenpitein riskiarvioiden mukaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ylläpitämään tavanomaiset palvelunsa mahdollisimman pitkään normaalisti
* Jos häiriö estää normaalin toiminnan, viranomaisen on priorisoitavaa toimintaansa ja turvattava yhteiskunnan elintärkeät toiminnat
* Väestön toimintakyvyn turvaamiseksi viranomaisen on huolehdittava peruspalveluiden saatavuudesta
 |

Valmiuslain 12 §:n mukaan Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevan periaatepäätöksen mukaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on turvattava normaalioloissa ja kriisin sattuessa. Elintärkeiksi toiminnoiksi on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tunnistettu johtaminen; kansainvälinen ja EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus; väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen perustuu valmiuslain (1552/2011), pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen.

Pääperiaatteena häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on, että organisaatiot toimivat mahdollisimman pitkään muuttumattomina. Häiriötilanteet ja poikkeusolot eivät lähtökohtaisesti tarkoita, että viranomaisen palvelutoiminta voidaan keskeyttää. Palvelujen sulkeminen häiriötilanteessa voi olla tarpeen, mutta se ei ole ensisijainen vaihtoehto. Viranomainen priorisoi toimintaansa, jos häiriö estää normaalin toiminnan. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulisi turvata vähintään ne valtion palvelut, joilla on suoraa tai välillistä vaikutusta peruspalveluiden saatavuudelle (perusoikeusherkkyys). Jos palvelua on supistettava, supistamisen tulee tapahtua siinä suhteessa ja niin kauan kuin se on välttämätöntä häiriöstä tai tehtävien priorisoimisesta johtuen. Viranomainen palaa häiriötilanteista normaaliin toimintaansa mahdollisimman pian.

Monissa häiriötilanteissa voidaan vähintäänkin antaa neuvontaa ja vastaanottaa asiakirjoja. Häiriötilanteisiin liittyy lisääntynyttä tiedottamistarvetta, johon viranomaisen on varauduttava suunnittelussaan kriisiviestintäohjein ja reagoitava käytännön häiriötilanteissa. Valtionhallinnon viestinnästä häiriötilanteissa on annettu erillinen ohje *Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje, Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161972/VNK_2019_23.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valtioneuvoston kanslian mukaan häiriötilanteiden viestintäohjeen on tulossa päivitys. Lisäksi valtioneuvoston kanslia antaa erillisen ohjeen poikkeusolojen viestinnästä. Yleisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnässä korostetaan aloitteellisuutta ja oikea-aikaisuutta (nopeutta) ja muun muassa annettavan tiedon luotettavuutta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista (N:o 1313/2013/EU) velvoittaa laatimaan kansallisen riskiarvion ja informoimaan siitä komissiota säännöllisin väliajoin sekä aina, kun on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kansallinen riskiarvio osaltaan muodostaa perusteet sille, millaisiin riskeihin eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden on varauduttava.

Kansallinen riskiarvio osaltaan muodostaa perusteet sille, millaisiin riskeihin eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden on varauduttava. Viimeksi päivitetty kansallinen riskiarvio on julkaistu 14.2.2023. (Sisäministeriön julkaisuja 2023:4) Kansallista riskiarviota täydentävät alueelliset riskiarviot. Lisäksi kukin toimija ja toimiala laatii ja hyödyntää varautumisessaan omia riskiarvioitaan ja arvioi hallinnonalaa ja toimialaa koskevan lainsäädännön mukaisesti riskejä yksityiskohtaisemmin suhteessa tehtäviinsä ja toimintaansa

Viranomaisen tulee varautua ylläpitämään palvelujaan mukaan lukien asiointipalvelujaan kuten käyntiasiointia ja puhelinpalvelua mahdollisimman normaalisti kansallisen, alueellisen, hallinnonala- ja toimialakohtaisen sekä omaa tehtäväänsä koskevan riskiarvion mukaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

* 1. Palvelu- ja toimitilaverkkohanke

Käynnissä olevan valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistushankkeen tavoitteena on koota laajasti valtionhallinnon eri viranomaisten käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin sekä siirtyä virastoissa ja laitoksissa yhteiskäyttöisiin toimistotiloihin kuluvan vuosikymmenen aikana.

Palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen linjausten mukaiset ensimmäiset toimitilat yhteisine palvelupisteineen rakentuvat vuosina 2023 – 2024. Mitä palvelulaissa ja valtioneuvoston asetuksessa valtion viranomaisten vähimmäisaukiolosta säädetään, ei koske palvelu- ja toimitilaverkkohankkeessa tarkoitettuja palvelupisteitä. Hankkeen ensimmäiset yhteiset palvelupisteet toteutetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) puitteissa virastojen välisin sopimuksin. Palvelupisteiden aukioloajat kuuluvat yhteispalvelulain 8 §:ssä tarkoitettuihin asioihin, joista on sovittava yhteispalvelusopimuksessa.

Palvelu- ja toimitilaverkkohankkeen tulevia säädöstarpeita kartoitetaan parhaillaan valtiovarainministeriössä. Yhteisten palvelupisteiden aukioloajoista säädetään tarvittaessa erikseen.

* 1. Muut ohjeet

Aukioloajat on tarkoitettu verrattain muuttumattomaksi johtuen hallinnon toimintaa koskevasta ennakoitavuuden vaatimuksesta ja tiedottamiseen liittyvistä haasteita, joita aukioloaikojen usein toistuvat muutokset aiheuttaisivat.

Viraston on huolehdittava yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) säädettyjen velvoitteiden huomioimisesta osana palvelutoimintansa ja aukioloaikojensa suunnitteluprosessia. Jos aukioloaikojen muuttamisella on vaikutuksia työvuorojärjestelyihin tai muita henkilöstövaikutuksia, niitä on ennen aukioloaikojen muuttamista käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä yhteistoimintalain 15.1 §:n § 1 kohdan mukaisesti.

1. Vireillepanolle asetettu määräaika voi erityisestä syystä olla palautettavissa muun muassa oikaisuvaatimuksen tekemistä tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymistä koskevassa asiassa (HOL 114 §). [↑](#footnote-ref-2)