

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia. Esitys perustuu nykyisen kaltaiselle viranomaisten sopimusperusteiselle yhteistyölle.

Esityksen tavoitteena on edistää julkisen hallinnon viranomaisten asiakaspalvelun saatavuutta yhdenvertaisesti koko maassa sekä parantaa viranomaisten toiminnan tehokkuutta. Esityksellä pyritään tukemaan digitalisaatiokehitystä ja mahdollistamaan riittävän asiointipisteverkon kustannustehokas ylläpitäminen luomalla puitteet valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi yhteispalveluna. Erityisesti yhteispalvelujärjestelmään ehdotetuilla muutoksilla voidaan osaltaan turvata niiden henkilöiden asiointitarpeet, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla.

Voimassa olevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että nykyistä paremmin voitaisiin varmistaa omakustannusperiaatteen toteutuminen yhteispalvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten jaossa toimintaan osallistuvien viranomaisten kesken. Yhteispalvelun järjestämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että toimeksiantajien velvollisuutta perehdyttää ja kouluttaa yhteispalvelun palveluneuvojia sekä antaa näille asiantuntijatukea täsmennettäisiin ja laajennettaisiin. Yhteispalvelussa hoidettavien tehtävien luetteloa uudistettaisiin ja sääntelyssä korostettaisiin erityisesti sähköisten palveluiden käyttöä sekä käytön neuvontaa ja tukea. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset uusista yhteispalvelun antamisen tavoista. Palveluja voitaisiin antaa tavanomaisen käyntiasioinnin lisäksi tieto- ja viestintä-tekniisten käyttöyhteyksien avulla ja käyttäen hyväksi myös palvelumenettelyjä ja -keinoja, jotka eivät edellytä kiinteää toimitilaa. Yhteispalvelussa voitaisiin lisäksi järjestää teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun.

Lisäksi yhteispalvelusopimuksen sisältöä koskevaa sääntelyä ehdotetaan päivitettäväksi ja lisättäväksi sopimista edellyttävien asioiden luetteloon teknisen käyttöyhteyden käyttöön, salassa pidettävien tietojen käsittelyyn sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät asiat. Esityksessä täsmennettäisiin myös yhteispalvelurekisteriä koskevaa sääntelyä. Lisäksi yhteispalvelun ohjausjärjestelmää uudistettaisiin siten, että valtiovarainministeriön tukena informaatio-ohjauksessa toimisi valtioneuvoston asettama yhteispalvelun neuvottelukunta. Myös toimeksiantajien ja niitä ohjaavien viranomaisten toimivaltaa ja vastuuta palveluiden ohjauksessa, seurannassa ja valvonnassa vahvistettaisiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.2 Yhteispalvelun nykytilan arviointi.....	18
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	21
3.1 Tavoitteet	21
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	22
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	24
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	25
4.1 Taloudelliset vaikutukset	25
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	25
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	25
5 ASIAN VALMISTELU	27
5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto	27
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	27
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	29
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	29
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	29
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET	38
3 VOIMAANTULO.....	39
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	39
LAKIEHDOTUS	42
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta	42
LIITE	47
RINNAKKAISTEKSTIT	47
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta	47

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtion paikallishallinnon rakenne on 2000-luvulla, erityisesti sen ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella, kokenut merkittäviä muutoksia. Valtion paikallisviranomaisten toimialueet ovat laajentuneet ja useiden perinteisesti valtion paikallishallintoon kuuluviksi miellettyjen viranomaisten toimialueet noudattelevat nykyään lähinnä maakuntien rajoja tai ne koostuvat useasta maakunnasta. Tästä ovat esimerkkeinä poliisi, maistraatit sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Lisäksi osa aiemmin paikallisiin tai alueellisiin itsenäisiin virastoihin organisoiduista valtion virastoista, kuten Verohallinto, Tulli ja Maanmittauslaitos, ovat siirtyneet yhden viranomaisen malliin, jossa toimivallaltaan valtakunnallinen viranomainen hoitaa tehtäviä koko maassa osin valtakunnallisesti keskitetyksi ja osin alueellisista toimipisteistä käsin.

Rakennemuutokseen on liittynyt usealla hallinnonalalla samalla myös palvelupisteverkon karsiminen. Kyseisestä kehityksestä huolimatta valtion asiakaspalvelutoiminnan näkökulmasta keskeisimmillä valtion toimijoilla eli poliisilla, maistraateilla, Verohallinnolla ja työ- ja elinkeinotoimistoilla on nykyisinkin yli 300 omaa toimipistettä. Toimipisteistä enenevä osa palvelee kuitenkin vain kerran tai muutaman kerran viikossa. Julkisten palvelujen saatavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi palveluja tarjotaan perinteisten fyysistä asiakaskäyntiä viranomaisen omassa toimipisteessä edellyttävien palvelumuotojen lisäksi enenevässä määrin vaihtoehtoisten ja toimintaa tehostavien palvelukanavien kautta kuten sähköisenä palveluna, puhelimitse, asiointipalveluna yhteispalvelupisteissä tai asiantuntijan etäpalveluna videoyhteydellä sekä näiden kanavien erilaisina yhdistelminä. Perinteisten fyysisten asiakaspalvelukanavien merkitys ja määrä on pienentynyt ja pienenee nopeasti edelleen muiden palvelukanavien osuuden kasvaessa. Sähköisen asioinnin kehittämisen on ennustettu vähentävän edellä todettujen keskeisimpien valtion toimijoiden käyntiasiointimääriä merkittävästi.

Kun kysyntä viranomaisten toimipisteissä vähenee, niitä lakkautetaan tai niiden aukioloaikoja supistetaan, ja käyntiasioinnin saatavuus heikkenee ilman, että palvelun tarjoajien yhteistyötä samanaikaisesti kehitetään. Ennakkoarvio on, että yhteispalvelun kannalta keskeisten valtion viranomaisten omien palvelupisteiden määrä vähenee edelleen tällä vuosikymmenellä. Käyntiasioinnin saavutettavuuden turvaamiseksi ja alueellisen yhdenvertaisuuden takaamiseksi tarvitaan enenevässä määrin viranomaisten yhteistyötä asiakaspalveluiden tuottamisessa.

Yhteispalvelun perustana on laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007). Laissa säädetään yhteispalvelun perusteista ja siinä tarjottavista palveluista yleisellä tasolla. Lain mukaan yhteispalvelusta on tehtävä sopimus sitä järjestävien viranomaisten kesken. Veloitetta yhteispalvelupisteen perustamiselle ei käytännössä lainsäädännössä aseteta lukuun ottamatta tilanetta, jossa ministeriö voi velvoittaa hallinnonalansa viranomaisen tekemään yhteispalvelusopimuksen tietyin edellytyksin. Palveluvalikoimasta voidaan sopia vapaasti, kunhan se pysyy lainsäädännön puitteissa. Yhteispalvelulain mukaan yhteispalveluna voidaan tarjota vain ns. avustavia asiakaspalveluita. Vuoden 2016 elokuussa yhteispalvelupisteitä oli 182 kappaletta. Niistä suurimmassa osassa toimeksisaajana toimii kunta ja niissä tarjotaan vaihtelevasti eri viranomaisten palveluja. Palveluvalikoiman vaihtelut johtuvat siitä, että toimijat eivät osallistu kaikkiin olemassa oleviin yhteispalvelupisteisiin ja että ne tarjoavat eri pisteissä erilaisia palveluvalikoimia. Vaikka kunnat toimivat useimmin yhteispalvelupisteiden ylläpitäjinä, niissä tarjotaan kuntien tai kuntayhtymien palveluja melko vähän. Kuntapalvelujen kysyntä on kuitenkin suurempaa kuin valtion hallintopalvelujen.

Yhteispalvelua on kehitetty viimeisten kymmenen vuoden aikana useilla erilaisilla toimenpiteillä. Yhteispalvelun ja yhteispalvelupisteiden kehittämisestä huolimatta puutteita on ollut palvelupisteiden lukumäärän lisäämisessä, sijoittumisessa palvelutarpeisiin ja asetettuihin ta-

voitteisiin nähden sekä niiden palveluvalikoiman laajentamisessa. Ongelmat ovat johtuneet osaltaan tai pääosin yhteispalvelulain perusratkaisusta, jonka mukaan palvelupisteiden olemassaolo ja palveluvalikoima perustuu aina palvelun järjestämiseen osallistuvien tahojen melko vapaaseen sopimiseen.

Yhtenäistä palveluvalikoimaa kokeiltiin valtiovarainministeriön tammikuussa 2012 asettamassa julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämishankkeessa. Hankkeessa pilotoitiin yhteisen asiakaspalvelun mallia viidellä paikkakunnalla, joihin perustettiin asiointipisteet tarjoamaan ylläpitäjäkunnan lisäksi Kelan, poliisin lupahallinnon, Verohallinnon, maistraatin ja TE-toimiston palveluja. Pilotoinnista saatuja hyviä kokemuksia on hyödynnetty tämän esityksen valmistelussa.

Palveluvalikoiman yhtenäistämisen lisäksi esityksellä pyritään yhdenmukaistamaan valtion viranomaisten palvelujen hoitamisen järjestämistapoja ja -keinoja. Esityksen taustalla on tarve varmistaa valtion viranomaisten käyntiasiakaspalveluiden sekä sähköisten palveluiden käyttömahdollisuuksien ja niiden käytön neuvonnan ja tuen riittävä saatavuus sekä tehokas ja taloudellinen tuottaminen tilanteessa, jossa käyntiasiakaspalveluiden kysyntä ja tarve ylläpitää valtion viranomaisten omia erillisiä palvelupisteitä vähenevät.

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakuntaudistukseen liittyen vuoden 2019 alussa perustettaville maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Hallituksen linjauksen mukaan maakunnille osoitetaan muun muassa alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen. Tämän on hallituksen linjauksessa todettu sisältävän yhteispalvelusta annettujen säännösten mukaisen yhteispalvelutoiminnan lisäksi huolehtimisen yhden palvelukanavan digitaalisen asioinnin toteuttamisen sekä yhteisten palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita. Tehtävä sisältää hallituksen linjauksen mukaan myös tilojen ja muiden puitteiden ja tukipalvelujen antamisen sopimusperusteisesti valtion viranomaisten alueellisille toimipisteille sikäli, kun tätä ei voida toteuttaa aluehallintoviraston puitteissa. Nyt ehdotettavalla yhteispalvelulain muutoksella, joka ehdotetaan tulevaisuuteen voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen, ei voida vielä toteuttaa hallituksen 5.4.2016 tekemien linjausten edellyttämiä muutoksia yhteispalvelulakiin eikä huomioimaan uusien vuoden 2019 alussa perustettavien maakuntien roolia yhteispalvelussa. Esitetyt yhteispalvelulain muutokset eivät kuitenkaan ole ristiriidassa hallituksen 5.4.2016 linjausten kanssa, vaan nyt esitetyissä muutoksissa on kyse yhteispalvelun sisällöllisestä modernisoinnista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta

Nykymuotoinen yhteispalvelu perustuu lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta (yhteispalvelulaki). Lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan sitä sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen ei yhteispalvelussa voi kuitenkaan hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy päätöksentekovallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa. Kaikki sellaiset tehtävät, joissa tehdään kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai ratkaisuja, jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolel-

le. Yhteispalvelussa ei ole siten mahdollista hoitaa tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Laki on oikeudelliselta luonteeltaan yleislaki.

Yhteispalvelulain 3 § sisältää lain keskeisten käsitteiden määritelmät, joita ovat yhteispalvelu, yhteispalvelun toimeksiantaja ja toimeksisaaja sekä yhteispalvelupiste. Lain 4 §:n mukaan yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi. Yhteispalvelun järjestämisen on lain 5 §:n mukaan perustuttava aina sopimussuhteeseen. Yhteispalvelusopimuksesta ja sen sisällöstä säädetään lain 8 §:ssä.

Yhteispalveluna hoidettavista avustavista asiakaspalvelutehtävistä säädetään lain 6 §:ssä. Pykälän 1 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteamista ja varmentamista. Pykälän perustelujen mukaan (HE 207/2006) henkilöllisyyden toteaminen tapahtuu käytännössä tarkistamalla hallinnon asiakkaan henkilöllisyys voimassa olevasta henkilökortista, ajokortista tai passista. Henkilöllisyyden varmentaminen liittyy sähköiseen asiointiin ja sillä tarkoitetaan menettelyä, jossa virkailija todettuaan asiakkaan henkilöllisyyden voi hänen valtuuttamanaan omalla sähköisellä tunnisteellaan käyttää vuorovaikutteista sähköistä palvelua asiakkaan puolesta. Pykälän 2 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle. Asiakirjojen vastaanottamisen vaikutuksista asian vireille tulemiseen säädetään lain 7 §:ssä. Pykälän 3 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttamista sekä hallintolain (434/2003) 59 §:ssä ja 60 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua tiedoksiantoa. Pykälän perustelujen mukaan kysymys on vaihtoehtoisesta toimitustavasta postituksen tai toimeksiantajan toimipisteestä tapahtuvan luovuttamisen ohella. Mahdollisuus helpottaa asiointia sellaisissa tapauksissa, joissa asiakas ei halua asiakirjoja toimitettavan postitse. Pykälän 4 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea toimituskirjoista tai muista asiakirjoista perittävien maksujen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle. Pykälän 5 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea edellä kohdissa 1-4 mainittuihin tehtäviin liittyviä asiakaspalvelun tukitoimintoja sekä välittömästi näihin tehtäviin liittyvää teknistä ohjausta, tiedon välittämistä ja tiedottamista. Pykälän perustelujen mukaan asiakaspalvelun tukitoimia voivat olla esimerkiksi asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon, niiden postittaminen tai nähtävillä pitäminen. Asiakaspalvelun tukitoimena yhteispalvelussa voidaan myös tarjota käytettäväksi toimitilaa, jossa toimivaltaisen viranomaisen asiantuntija voisi tavata asiakkaita ja tällaiseen tapaamiseen järjestämiseen liittyvää ajanvarauspalvelua. Teknistä ohjausta on esimerkiksi avustaviin asiakaspalvelutehtäviin liittyvien teknisten ohjeiden ja neuvojen antaminen. Tiedon välittäminen voi koskea yhteispalvelussa annettavaksi sovittua asiakaspalvelutehtävää ja siihen liittyvän olemassa olevan tiedon välittämistä. Yhteispalvelussa tapahtuva tiedon välittämisen tulee pykälän perustelujen mukaan kuitenkin rajautua tunnistamista, asiakirjojen vastaanottamista, luovuttamista sekä niistä perittävien maksujen vastaanottamista ja edelleen välittämistä koskeviin seikkoihin. Pykälän 6 kohdan mukaan yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat lisäksi koskea muuta asioiden vireillepanoon liittyvien tietojen välittämistä. Pykälän perustelujen mukaan asiakkaalle voidaan välittää tietoa esimerkiksi siitä, mille viranomaiselle jokin hakemus on jätettävä ja mitä liitteitä hakemuksessa tulee olla.

Lain 7 § sisältää hallintoasian vireille tuloa koskevan säännöksen. Pykälän mukaan asiakirja, jonka palvelun käyttäjä on toimittanut määräajassa yhteispalvelun toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi

toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, katsotaan tiedoksi annetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Yhteispalvelulain 9 §:n mukaan ministeriön päätöksellä voidaan sen hallinnonalaan kuuluva viranomaisen velvoittaa tekemään yhteispalvelusopimus tiettyjen edellytysten täytyessä. Lain voimassaolo aikana tätä mahdollisuutta ei ole käytetty hyväksi.

Lain 10 a § sisältää säännökset yhteispalvelun kehittämistä koskevista vastuista. Valtiovarainministeriön tehtävänä on pykälän 1 momentin mukaan johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Pykälän 2 momentissa todetaan, että maakunnan liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä annetussa laissa (1651/2009). Tämä laki on kumottu alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetulla lailla (7/2014). Viimeksi mainitun lain 17 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan.

Lisäksi lain 8 §:n 2 momenttiin sisältyy aluehallintovirastoille asetettu yhteispalvelusopimuksia koskeva rekisterinpitovelvoite ja lain 10 §:ään yhteispalvelun osapuolille asetettu tiedottamisvelvollisuus.

Valtion asiakaspalvelujen nykytila

Keväällä 2013 valmistunut julkisen hallinnon asiakkuusstrategia kattaa koko julkisen sektorin palvelut ja kaikki sen palvelukanavat. Strategian visiona on, että asiakkaalla on käytettävissään tarvitsemansa palvelut, joiden sisältöön ja toteuttamiseen hänellä on mahdollisuus vaikuttaa. Julkisten palvelujen tuotannon ja kehittämisen tulee perustua asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen. Palvelutuotannon kehittämisen näkökulmasta tämä tarkoittaa muun muassa erilaisten osallistumismahdollisuuksien ja –kanavien luomista ja käyttämistä. Tavoitteena on, että asiakas – henkilö, perhe, yritys tai yhteisö – saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti, helppokäyttöisesti ja esteettömästi. Oleellista on, että asiakas voi itse osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen. Keskeistä on myös se, että jatkossa palvelutuotantoa johdetaan nykyistä asiakaslähtöisemmin ja huolehditaan myös palvelutuotannon kustannustehokkuudesta, niin palvelun tuottajan kuin asiakkaankin näkökulmasta.

Strategiassa linjataan, että viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen palvelukanava on asiakkaalle houkuttelevin vaihtoehto ja että määrätietoisesti tuetaan asiakkaiden kykyä siirtyä sähköisten palvelujen käyttöön niissä palveluissa ja tapauksissa, joissa se on mahdollista. Asiakkaalle tulee tarvittaessa järjestää myös mahdollisuus käyntiasiointiin. Strategian mukaan viranomaisten tulee määritellä ne palvelut, jotka hoidetaan automaattisesti tai itsepalveluna ja ne, joissa fyysinen asiointi on välttämätöntä tai toivottavaa. Sähköisen palvelun kehittäminen vapauttaa viranomaisten voimavaroja niihin palveluihin, joissa henkilökohtainen palvelu on välttämätöntä ja tärkeää. Sähköisten palvelujen kehittämisen lisäksi tämä vaatii entistä enemmän palvelujen automatisointia sekä palvelujen ja prosessien kehittämistä niin, että asiakkaan asiointitarve kokonaisuudessaan vähenee. Tämä edellyttää panostusta tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämiseen ja julkisten tietovarantojen yhteiskäytön lisäämiseen niin, että asiakkaan tietosuojaa ei vaarannu.

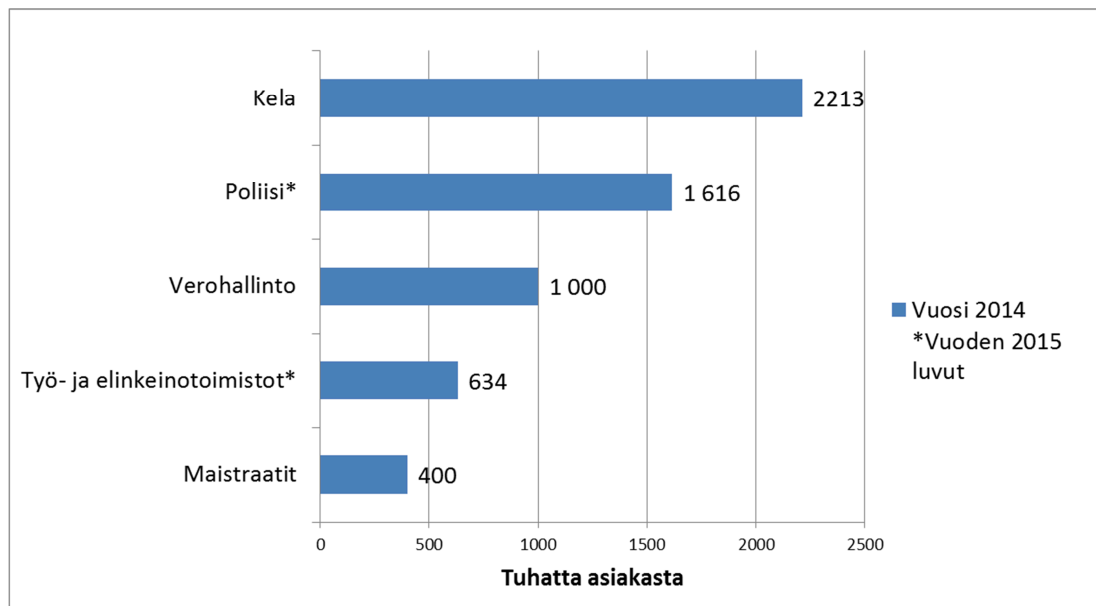
Digitalisointi on myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman läpileikkaava teema. Tavoitteeksi on asetettu kehittää hallituskauden aikana käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tulokellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut. Hallitusohjelmassa korostetaan myös hallinnon sisäisten prosessien digitalisoinnin ja entisten prosessien purkamisen tärkeyttä

sekä niiden kansalaisten auttamista, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja.

Digitalisointiin liittyy käynnissä oleva kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma 2014-2017. Palveluarkkitehtuuri luo yhteentoimivan digitaalisten palvelujen infrastruktuurin, jonka avulla tiedon siirto organisaatioiden ja palvelujen välillä on helppoa. Ohjelmassa luodaan kansallinen palveluväylä (tiedon välityskerros), kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät, uusi kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu sekä kansalliset ratkaisut organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan. Kansallista palveluarkkitehtuuria koskeva lainsäädäntö - laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) - on tullut voimaan 15.7.2016. Lain mukaan valtion hallintoviranomaisten, virastojen, laitosten ja liikelaitosten, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttö- ja kunnallisten viranomaisten niiden hoitaessa lakisääteisiä tehtäviä on otettava käyttöön seuraavat tukipalvelut: kansallinen palveluväylä, palvelutietovaranto, palvelunäkymä, tunnistuspalvelu, viestinvälityspalvelu sekä verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu.

Julkisen hallinnon palveluiden tuottamistavoissa on tapahtunut sähköisen asioinnin merkittävä lisäys. Valtiolla tunnetuimpia ja käytetyimpiä verkkopalveluita ovat Verohallinnon sähköiset asiointipalvelut, Kelan sähköinen asiointipalvelu, osoitteen muutoksen tekeminen väestötietojärjestelmään verkossa, työvoimapalvelut ja rikosilmoituksen tekeminen verkossa. Kuntasektorilla sähköisiä palveluita on rakentumassa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen ja opetustoimen alueilla.

Sähköisen asioinnin lisääntyminen on johtanut perinteisen käyntiasiointipalvelun tarpeen ja käytön vähentymiseen. Käyntiasiointi on kuitenkin edelleen käytetty asiointimuoto ja sen säilyttäminen on tärkeää muun muassa niiden asiakkaiden kannalta, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä sähköisten palveluiden käyttäjiksi tai jotka tarvitsevat neuvontaa julkisen hallinnon palveluista ja niiden käytöstä. Lisäksi kaikkia palveluita ei ole vielä sähköistetty. Tällä hetkellä keskeisten valtion palveluntuottajien käyntiasiointimäärä on yhteensä noin 5 900 000 kpl vuodessa (kts taulukko alla). Valtion palveluntuottajista eniten käyntiasiointia on Kansaneläkelaitoksella, poliisin lupahallinnolla ja Verohallinnolla. Kokemusten perusteella käyntiasioinnin määrät julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä ovat jakaantuneet tasan kuntien ja valtion viranomaisten kesken.



Taulukko 1: Arviot keskeisten valtion palveluntuottajien käyntiasiointien määristä 2014 ja 2015.

Sähköisten palveluiden kehityksen ja palvelun antamisen tavoissa tapahtuvien muutosten voidaan arvioida vähentävän käyntiasiointien määrää edelleen tällä vuosikymmenellä useilla kymmenillä prosentilla. Joidenkin palveluntuottajien käyntiasiointimäärän on arvioitu vähenävän jopa 50–60 prosentilla. Tämän johdosta käyntiasiointeja arvioidaan olevan yhteensä noin 2 900 000 kpl vuonna 2019.

Valtion paikallishallinnon rakenne on 2000-luvulla, erityisesti sen ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella, kokenut merkittäviä muutoksia. Valtion paikallisviranomaisten toimialueet ovat laajentuneet ja useiden perinteisesti valtion paikallishallintoon kuuluviksi miellettyjen viranomaisten toimialueet noudattelevat nykyään lähinnä maakuntien rajoja. Rakennemuutokseen on liittynyt usealla hallinnonalalla myös palvelupisteverkon karsiminen.

Käyntiasiointipalvelun tarpeen ja käytön väheneminen on osaltaan johtanut ja johtaa myös jatkossa viranomaisten toimipisteiden lakkauttamisiin vähäisen kysynnän alueilla. Omien toimipisteiden ylläpitäminen on kysynnän laskiessa ollut taloudellisesti epätarkoituksenmukaista.

Maistraateilla tulee olemaan vuoden 2016 lopussa 36 toimipistettä, joista asiakaspalvelua antaa 32 toimipistettä. Maistraattien palvelupisteverkkoa arvioineen työryhmän loppuraportti on valmistunut keväällä 2014. Työryhmä on ehdottanut maistraatin toimipisteiden määrän vähentämistä 25 toimipisteeseen. Työryhmän lakkautettavaksi ehdottamista 16 toimipisteestä on lakkautettu vuonna 2015 kaksi toimipistettä. Vuoden 2016 aikana lakkautetaan lisäksi kaksi ehdotuksessa mukana ollutta ja yksi ehdotuksen ulkopuolinen toimipiste. Valtiovarainministeriön johdolla arvioidaan edelleen vuosien 2017–2018 aikana toteutettavia toimipisteiden lakkautuksia. Verohallinnolla on henkilöverotuksen palveluja antavia toimipaikkoja 52 vuonna

2016. Näistä joka päivä auki olevia on 20. Toimipaikoista 23 on sellaisia, jotka ovat auki yhtenä päivänä viikossa. Verohallinnolla on tarkoitus tehdä yhteistyötä muiden palveluntuottajien esim. Kelan kanssa palvelupisteverkon hyödyntämisessä. Poliisin palveluverkkoa on kehitetty viime vuosina merkittävästi. Sisäministeriö teki kesällä 2016 päätöksen 11 poliisiaseman lakkauttamisesta. Poliisiasemien määrä on päätöksen jälkeen 108. Työ- ja elinkeinopalvelut uudistuivat vuosien 2013-2015 aikana ja TE-toimistojen toimipisteiden määrä on vähentynyt. Tällä hetkellä TE-toimistoja on 15, ja ne tarjoavat palvelujaan 104 omassa toimipisteessä. Toimipisteistä on suunniteltu lakkautettavaksi 29 vuosina 2015-2019. Jäljelle jäävistä 75 toimipisteestä noin puolet tulee olemaan sellaisia, jotka palvelevat vain ajanvarauksella tai osittain vain ajanvarauksella. Kelalla oli vuoden 2015 lopulla omia toimipisteitä 183 kpl. Näistä pisteistä noin kolmannes (62 kpl) on auki vain 1-2 päivänä viikossa. Vuosien 2014–2015 aikana Kela on lakkauttanut 6 toimipistettä.

Näkyvässä oleva kehitys johtaa siihen, että käyntiasioinnin vähentyessä valtion viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen omat palvelupisteet vähenevät yhä edelleen ja keskittyvät alueille, joissa on tarpeeksi laaja väestöpohja takaamaan riittävän kysynnän oman palvelupisteen taloudelliselle ja tuottavalle ylläpitämiselle. Lisäksi osa jäljelle jääneistä toimipisteistä palvelee vain kerran tai muutaman kerran viikossa. Tämä merkitsisi käyntiasiakaspalveluiden saatavuuden heikentymistä harvemmin asutuilla alueilla ja alueellista eriarvoistumista hallinnon asiakkaiden kannalta.

Hallinnon palveluperiaate ja julkisen hallinnon asiakaspalvelut

Perustuslailla turvattuun hyvään hallintoon sisältyy hallinnon palveluperiaate. Periaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Sähköisten palvelumuotojen kehittyessä on edelleen palveluperiaatteen mukaisesti tärkeää, että pääsy hallinnon palveluihin turvataan myös sellaisille julkisen hallinnon asiakkaille, jotka eivät voi tai osaa käyttää itsenäisesti viranomaisten luomia sähköisen asioinnin menetelmiä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain tarkoittamista hyvän hallinnon takeista on koottu säännöksiä hallintolakiin. Lain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta, jota nyt esitetty uudistus pyrkii toteuttamaan. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) palveluperiaatteen ja viranomaisen tehtävien tuloksellisen hoitamisen on todettu merkitsevän sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivien valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Säännöksen perustelujen mukaan asioinnin 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 palvelun laadusta riippumatta.

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. Palvelujen käytettävyyteen liittyy myös tasapuolisuusvaatimus. Viranomaispalveluihin liittyä asiointi tulisi järjestää myös alueellisesti yhtäläisellä

tavalla niin, että ainakin jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut, kuten terveys- ja turvallisuuspalvelut, ovat saatavilla kaikkialla maassa. Palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen on todettu merkitsevän sitä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Siksi viranomaisen on tarpeen mukaan pyrittävä lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia muun muassa neuvonnalla, uusia viestintämenetelmiä ja sähköistä asiointia käyttämällä sekä menettelyä johtamalla. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94-95).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvioinut kanteluratkaisussaan (31.12.2015 dnro 4653/4/14) Verohallinnon verotusmenettelystä annetun lain valtuutussäännöksen nojalla antamaa päätöstä, joka koski yksityiselle yritykselle asetetun tiedonantovelvollisuuden täyttämisen tapaa. Verohallinnon päätöksen mukaan työntekijöitä ja rakennusurakkaa koskevat tiedot voidaan antaa vain käyttäen Verohallinnon sähköisiä ilmoituspalveluja. Sen sijaan rakennuttajana oleva luonnollinen henkilö voi antaa tiedot sähköisesti tai käyttää Verohallinnon lomakkeita.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, ettei Verohallinnon päätökseen perustuva tiedonantovelvollisuuden rajoittaminen vain sähköiseen ilmoitusmenettelyyn täytä hallintolain hyvän hallinnon takeina kaikille hallinnon asiakkaille turvattuja oikeuksia. Rajoitus ei ota huomioon riittävästi asiakasnäkökulmaa, erityisesti pienten yritysten ja yrittäjien sekä maan eri alueilla itsenäisinä elinkeinonharjoittajina toimivien henkilöiden mahdollisuuksia toteuttaa velvollisuuttaan vain sähköisillä asiointipalveluilla, eikä tiedonantovelvollisten yhdenvertaista kohtelua. Verohallinnolla on valmiudet ottaa vastaan myös paperisia ilmoituksia. Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen mukaan tiedot voidaan antaa joko sähköisesti tai lomakkeilla. Myös rakennuttajana toimiva luonnollinen henkilö voi antaa rakentamiseen liittyvät tiedot lomakkeella.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, ettei Verohallinnon selvityksistä ilmene muuta perustetta toteutetulle rajaukselle kuin hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä. Sähköinen ilmoittaminen palvelee Verohallinnon tehokkuutta ja vähentää sen omaa työvoiman tarvetta. Nämä perusteet eivät apulaisoikeusasiamiehen mielestä täytä hallintolaisissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen ja viranomaisia velvoittavien hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, eikä palveluperiaatteen vaatimuksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on poliisin lupapalveluita koskevassa kanteluratkaisussaan (13.8.2013, dnro 2028/4/12) arvioinut poliisin ajanvarausjärjestelmän käyttöönottoa poliisin lupapalveluissa. Apulaisoikeusasiamies on muun muassa arvioinut, että tehdyissä järjestelyissä on palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta nähtävissä sekä myönteisiä että kielteisiä seikkoja. Myönteisenä apulaisoikeusasiamies on pitänyt sitä, että ajanvarausjärjestelmän myötä voidaan välttyä jonottamiselta ja ajan varauksen myötä asiointi tapahtuu asiakkaan tiedossa olevana ajankohtana. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että ”Uusien lupamenettelyjärjestelyjen myötä hallinnossa asioivien valinnanvapaus valita itselleen sopiva menettely lisääntyy, kunhan ns. perinteisiä asiointitapoja ei täysin hylätä. Uusien sähköisien menettelyiden voidaan katsoa näkökulmasta riippuen joko helpottavan tai vaikeuttavan asiointia viranomaisen kanssa. Käsitykseni mukaan esimerkiksi internetin käyttö ajanvaraukseen on useimpien näkemyksen mukaan asiointia helpottava keino. Toisaalta pidän selvänä, että on henkilöitä, jotka eivät halua tai osaa taikka voi käyttää internetiä esimerkiksi siitä syystä, että heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta sen käyttämiseen.”

Apulaisoikeusasiamies on kanteluratkaisussaan myös tuonut esille, että ”Palvelujen helppokäyttöisyyden vaatimuksen näkökulmasta kysymys on siten monitahoisesta asiasta. Kuten edellä on todettu, hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellyttää käsillä olevan asian näkökulmasta sitä, että vanhaa, palvelupisteessä jonottamiseen perustuvaa asioimista ei täysin hylätä.”

Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on valtiovarainministeriölle tekemässään virastojen aukiolosta annetun asetuksen muuttamista koskevassa esityksessä (20.12.2010, dnro 1690/4/09) todennut, että voimassa olevassa asetuksessa, jonka pääsäännön mukaan virastojen tai niiden osien tulee olla arkisin avoinna klo 8 – 16.15, ei ole otettu huomioon pyrkimystä valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisten uusien palvelukanavien kehittämiseen eikä viranomaisten toimintaympäristön muuttumiseen. Asetuksen soveltaminen saattaa johtaa palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joissa ei ole asukasmäärän vuoksi tarkoitukseenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan johtaisi alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen merkitsisi samalla sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Palveluperiaatteen sisältöä on tarkasteltu myös esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisussa (16.2.2007, dnro 1669/4/05) koskien liikennevakuutuksen käteismaksun vastaanottamista vakuutusyhtiössä sekä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (29.10.2009, dnro 2567/4/07) koskien kalastuksenhoitomaksun suorittamistapoja. Molemmissa ratkaisuissa on todettu, että maksutapoja järjestettäessä asiaa on tarkasteltava myös niiden henkilöiden kannalta, joilla ei ole käytettävissään internetiä maksujen maksamiseen. Molemmissa ratkaisuissa on hallinnon palveluperiaatteen katsottu edellyttävän, että myös sellaisten asiakkaiden, joilla ei ole internetmaksuyhteyttä, tulee voida maksaa em. maksut käteisellä ilman että he joutuvat maksamaan pankin perimää palvelumaksua tai asiamiespalkkiota.

Yhteispalvelupisteiden määrä

Yhteispalvelupisteitä on Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämän rekisterin mukaan vuoden 2016 elokuussa 182 kappaletta. Vuonna 2007 voimaan tulleen yhteispalvelulain myötä yhteispalvelupisteiksi laskettiin laskemasta sellaisia palvelupisteitä, joissa ei tarjottu uuden lain määritelmän mukaista yhteispalvelua, mikä laski tilastoitua yhteispalvelupisteiden määrää parillakymmenellä pisteellä. Yhteispalvelupisteiden kokonaislukumäärä on tämän jälkeen hie-man kasvanut. Olemassa olevien yhteispalvelupisteiden sopimusperusta on myös muuttunut vakaammaksi. Nykyisin kaikki yhteispalvelupisteet perustuvat yhteispalvelusopimuksiin, kun vuoden 2008 lopussa lain mukainen sopimus oli solmittu ainoastaan 112 yhteispalvelupisteessä.

Yhteispalvelupisteiden toimeksisaajina eli isäntinä toimivat lähes yksinomaan kunnat. Kunta on toimeksisaaja 176 yhteispalvelupisteessä, kuntayhtymä kahdessa yhteispalvelupisteessä, Kansaneläkelaitos kolmessa yhteispalvelupisteessä ja TE-toimisto yhdessä yhteispalvelupisteessä.

Manner-Suomen 297 kunnasta 145 kunnassa on yhteispalvelupiste. Osassa kuntia yhteispalvelupisteitä on enemmän kuin yksi. Kuntia, joissa yhteispalvelupisteitä on neljä tai enemmän, ovat Espoo, Kauhava, Mikkeli, Oulu, Parainen ja Vantaa.

Yhteispalvelun kautta tapahtuvan asioinnin osuus palvelukanavana on palveluntuottajien omiin palveluverkkoihin nähden vaatimaton. Yhteispalvelun merkitys palvelukanavana on korostunut alueilla, joissa tai joiden lähistöllä ei sijaitse palveluntuottajien omia palvelupisteitä.

Yhteispalvelussa annettavat palvelut

Yhteispalvelulain 8 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan yhteispalvelusopimuksessa on sovittava mitä avustavia asiakaspalvelutehtäviä sopimus koskee ja missä laajuudessa niitä hoidetaan yhteispalveluna.

Yhteispalveluun osallistuvat keskeiset palveluntuottajat määrittivät yhteispalvelun tehostamishankkeessa (2006-2008) hallinnonalansa vakiopalveluvalikoiman. Vakiopalveluvalikoiman palveluissa on kyse yhteispalveluna annettavaksi sopivista kunkin palveluntuottajan avustavista asiakaspalvelutehtävistä. Yhteispalvelun tehostamishankkeen ohjausryhmä hyväksyi vakiopalveluvalikoimat ja suositteli, että yhteispalvelusopimuksia tehtäessä kukin toimija yhteispalveluun osallistuessaan tarjoaisi yhteispalveluna aina vähintään vakiopalvelulistauksen mukaiset palvelut. Tavoitteena oli yhtenäistää eri yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa ja helpottaa hallinnonaloilla palveluverkon todellisen merkityksen arviointia, kun yhteispalvelu tarkoittaa tiettyä palveluvalikoimaa paikkakunnalla. Vakiopalveluvalikoimalistauksia on sittemmin hankkeen päätyttyä päivitetty ja tällä hetkellä on määritetty Kansaneläkelaitoksen, poliisin lupapalvelujen, Verohallinnon, maistraattien, TE-toimistojen, ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen vakiopalvelut.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään yhteispalvelusopimusrekisteriin talletetaan yhteispalveluun osallistuvien toimijoiden tarjolla olevien palveluiden laajuus vakiopalvelumäärittelyä hyväksi käyttäen. Vakiopalveluilla tarkoitetaan hyväksytyssä vakiopalveluvalikoimassa listattujen palvelujen saatavuutta yhteispalvelupisteestä. Vakiopalveluvalikoimaa laajemmat palvelut pitävät sisällään joissain tapauksissa myös ns. täydet palvelut eli tilanteet, joissa toimeksiantajan toimivaltainen virkamies käy tiettyinä säännönmukaisina tai ajanvarauksella erikseen sovittavina ajankohtina yhteispalvelupisteessä antamassa toimeksiantajan palveluita.

Kuntien asiakaspalveluita on tarjolla lähes kaikissa yhteispalvelupisteissä. Saatavilla olevien kunnan palveluiden vaihtelu on kuitenkin erittäin suurta, mikä osittain johtuu kuntien valitseman asiakaspalvelujen järjestämistavan perusrakenteen vaihtelevuudesta (hallinnonaloittain hajautettu malli vs. keskitetty asiakaspalvelumalli). Toisin kuin muilla keskeisillä yhteispalveluun osallistuvilla keskeisillä toimijoilla, ei kuntia koskien ole määritetty tarkkarajaista vakiopalveluvalikoiman määritelmää, vaan ainoastaan esimerkinomaisesti kartoitettu niitä kuntien eri hallinnonalojen asiakaspalveluita, jotka soveltuvat yhteispalveluna annettaviksi.

Suurin osa nykyisistä yhteispalvelupisteistä tarjoaa toimeksisaajan palveluiden lisäksi ainoastaan yhden toimeksiantajan (noin 42 % yhteispalvelupisteistä) tai kahden toimeksiantajan palveluita (23 % yhteispalvelupisteistä). Kolme toimeksiantajaa on noin 17 %:ssa, neljä toimeksiantajaa 8 %:ssa ja viisi tai enemmän toimeksiantajaa 10 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Noin 82 %:ssa yhteispalvelupisteistä yhteispalveluyhteistyö on siis toimeksisaajan ja enintään kolmen toimeksiantajan yhteistyötä.

Kansaneläkelaitos on mukana 138 yhteispalvelupisteessä eli Kelan palveluja saa lähes 76 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Kansaneläkelaitoksen osallistuminen yhteispalveluun on vuoden

2013 tilanteeseen verrattuna vähentynyt. Kansaneläkelaitoksen vakiopalveluvalikoima kattaa hyvin laajasti Kelan palveluita. Asiakas voi panna yhteispalvelupisteessä vireille hakemusasiansa (pl. työeläkehakemukset ja työeläkejärjestelmän kuntoutushakemukset) ja saada niihin sekä muutoinkin elämäntilanteeseensa liittyvää Kela-asioiden neuvontaa. Vakiopalveluvalikoiman mukaisessa yhteispalvelussa myös esimerkiksi opastetaan Kelan verkkopalveluiden käytössä sekä hoidetaan ajanvarauksia Kelan puhelinajanvarauspalveluun tai tapaamiseen. Kansaneläkelaitoksen vakiopalveluvalikoiman mukaiset palvelut saa 91 %:ssa pisteistä, vakiopalveluvalikoimaa laajemmat palvelut 9 %:ssa pisteistä ja vakiopalveluvalikoimaa suppeampia palveluja ei ole yhdessäkään pisteessä.

Poliisilta saatujen tietojen mukaan poliisin lupapalveluita on saatavilla 51 yhteispalvelupisteestä eli noin 28 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Poliisin vakiopalveluvalikoima muuttui vuoden 2016 alussa ja nykyisellään poliisilla ei ole tarjota kuin harvoja volyymiltään pieniä palveluita yhteispalveluun. Poliisin vakiopalvelut sisältävät hakemusten ja liitteiden vastaanottamista, yleistä neuvontaa arpajaisiin ja rahankeräyksiin sekä ilmoituksiin liittyvissä palveluissa sekä maksun perimistä. Lisäksi poliisin vakiopalveluihin kuuluu ajanvarauksen tekeminen poliisille ja poliisin sähköisten verkkopalvelujen käytön tuki.

Verohallinto on toimeksiantajana 64 yhteispalvelupisteessä eli 35 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Verohallinnon osallistuminen yhteispalveluun on viimeisen kahden ja puolen vuoden aikana kasvanut. Verohallinnon vakiopalveluvalikoimaan kuuluu Verohallinnon sähköisten palvelujen käytön opastaminen sekä sähköisessä muodossa olevien lomakkeiden, ohjeiden ja esitteiden jakelu. Verohallinnon vakiopalveluihin ei kuulu verotusasioiden vastaanottaminen tai verotusasioiden vireille saattaminen. Verohallinnon vakiopalveluvalikoiman mukaiset palvelut on saatavilla noin 80 %:ssa niistä yhteispalvelupisteistä, joihin verohallinto osallistuu, 14 %:ssa on tarjolla vakiopalveluvalikoimaa laajemmat palvelut ja 6 %:ssa on vakiopalveluvalikoimaa suppeampi palveluvalikoima.

TE-toimistojen palveluita on saatavilla 79 yhteispalvelupisteessä, joten TE-toimistojen osallistuminen kattaa 43 % yhteispalvelupisteistä. TE-toimistojen osallistuminen yhteispalveluun on vuoden 2013 tilanteeseen verrattuna hieman kasvanut. TE-toimistojen vakiopalvelut sisältävät työ- ja elinkeinohallinnon nettipalveluiden yleisesittelyn asiakkaille sekä verkkopalvelujen käyttömahdollisuuden ja niissä opastamisen. Työ- ja elinkeinohallinnon lomakkeiden vastaanotto sekä asiantuntijapalvelut ajanvarauksella ovat paikallisesti tarkemmin sovittavia mahdollisia palveluita. TE-toimistojen vakiopalvelut on saatavilla 76 %:ssa niistä yhteispalvelupisteistä, joihin TE-toimistot osallistuvat, vakiopalveluvalikoimaa laajemmat palvelut 13 %:ssa pisteistä ja vakiopalveluvalikoimaa suppeammat palvelut 11 %:ssa pisteistä.

Maistraatti osallistuu yhteispalveluun 53 yhteispalvelupisteessä eli 29 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Myös maistraatin osallistuminen yhteispalveluun on vuoteen 2013 verrattuna kasvanut. Maistraattien vakiopalveluvalikoima sisältää lukuisia rekisteröinti- ja hakemusasioita, jotka asiakas voi panna vireille yhteispalvelupisteessä. Vakiopalvelut maistraatti tarjoaa 59 %:ssa niistä yhteispalvelupisteistä, joihin se osallistuu, vakiopalveluvalikoimaa laajemmat palvelut saa 9 %:ssa ja vähemmän kuin vakiopalvelut on saatavilla 32 %:ssa yhteispalvelupisteistä.

Kustannustenjako yhteispalvelussa

Yhteispalvelulain mukaan yhteispalvelusopimuksessa on aina määriteltävä yhteispalveluun liittyvien kustannusten jakaminen tai jakamisperusteet. Keskeiset palveluntuottajat ovat yhteispalvelun tehostamishankkeessa sopineet kustannustenjaossa kullakin hallinnonalalla noudatettavista periaatteista. Kustannustenjako ei kuitenkaan kaikissa yhteispalvelupisteissä toteudu yhteisesti linjatulla tavalla.

Kansaneläkelaitos maksaa yhteispalvelusopimusten mukaan pääsääntöisesti kiinteän korvauksen toimeksisaajalle. Poliisi ja maistraatit perustavat kustannustenjaon suoritekohtaiseen hinnoitteluun ja siten asiointivolyyymeihin. Yksittäisestä palvelutehtävästä yhteispalvelupisteelle maksettava maksu vaihtelee poliisilla 2,5 eurosta 4,5 euroon ja maistraateilla 4,5 eurosta 7,9 euroon.

Verohallinnon osalta jokaisen yhteispalvelupisteen palveluvalikoimaan kuuluu vakiona tekninen apu, joka mahdollistaa asiakkaan tuetun verkkoasioinnin. Verotuksen verkkoasioinnin (www.vero.fi) tukemisesta johtuvat kustannukset määritellään ja sovitaan esimerkiksi yhteispalvelupisteiden yhteenlasketun väestöpohjan (asiakaspohjan) oletetun teknisen palvelukysynnän perusteella. Verkkoasioinnin tukemisesta johtuva osuus yhteispalveluiden vuotuisista kokonaiskustannuksista on sovittavan verohallinnon kustannusosuuden määräytymisperuste. Verohallinnon osuudeksi sovittu kustannusosuus (esim. 0,5 % x yhteispalvelupisteen kokonaiskustannukset) yhteispalveluiden vuotuisista kustannuksista laskutetaan asianomaiselta verovirastolta vuosittain jälkikäteen. Mikäli yhteispalvelupisteessä on sovittu myös muiden Verohallinnon palveluiden jakelusta kuin verkkoasioinnin teknisestä tuesta, on näistä lisäkustannuksista sovittava aina erikseen.

TE-toimistojen osalta kustannustenjako sovitaan paikallisesti kokonaissummana esimerkiksi vuoden määräajaksi eteenpäin, mikäli kustannusten tarkempi aiheuttaminen ei ole tarkoituksenmukaisella tavalla selvitettävissä tai seurattavissa. Jos kustannusten aiheuttaminen on selvitettävissä tai seurattavissa tarkoituksenmukaisella tavalla, voivat jaon perusteena olla käytetty työaika (edellyttää työajan seurantaa tai määrätyillä kriteereillä tapahtuvaa työajan kohdenuksen arviointia) ja/tai julkaisujen, esitteiden ja lomakkeiden jaettu määrä ja/tai asiakaskäyntien määrä ja/tai annettujen palvelujen laatu/määrä (edellyttää palvelujen tuotteistamista). Myös niissä tapauksissa, joissa kustannustenjako sovitaan kokonaissummana, tulee arvioinnissa noudattaa soveltuvin osin edellä mainittuja kriteereitä.

Yhteispalveluhenkilöstö

Yhteispalvelupisteiden toimeksisaajat ovat ilmoittaneet puutteellisesti henkilöstön määriä koskevia tietoja Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään yhteispalvelusopimusrekisteriin. Ilmoitettujen tietojen mukaan (175 pistettä on ilmoittanut tiedon) yhteispalvelupisteissä työskentelee 247 kokoaikaista palveluneuvojaa ja 143 osa-aikaista palveluneuvojaa. Yhteispalvelutyöhön on ilmoitettu käytettävän henkilötyövuosia yhteensä 216 htv (54 % yhteispalvelupisteistä on ilmoittanut htv-tiedon).

Yhteispalvelun ohjaus- ja kehittämisjärjestelmä

Yhteispalvelulain vuonna 2011 voimaan tulleen muutoksen (1096/2010) myötä valtiovarainministeriön tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriö huolehtii, että tarvittavat kehittämistoimenpiteet käynnistetään ja toteutetaan. Valtiovarainministeriö vastaa toimenpiteiden valmistelusta ja niitä koskevista päätöksistä sekä toteutukseen saattamisesta.

Paikallishallinnon ja palveluiden yhteistyöryhmä on toiminut valtakunnan tason yhteistyöelimenä vuosina 2008-2013. Yhteistyöryhmässä olivat edustettuna julkisen hallinnon keskeiset yhteispalveluun osallistuvat palveluntuottajat; (Kela, poliisi, Verohallinto, maistraatti sekä työ- ja elinkeinohallinto) sekä Suomen Kuntaliitto, maakunnan liitot, aluehallintovirastot, henkilöstöjärjestöt, ja Yhteispalvelun edistäjät ry, joka edustaa palveluneuvojien näkökulmaa.

Yhteistyöryhmässä käsiteltiin yhteispalvelun kehittämiseen liittyviä linjauksia, joihin edustettuina olevat tahot sitoutuivat.

Valtiovarainministeriön asettamassa yhteisen asiakaspalvelun palveluneuvojen osaamisen kehittämistyöryhmässä kartoitetaan yhteispalvelun koulutustarpeita, joiden pohjalta laaditaan palveluneuvojen perehdyttämis- ja koulutus suunnitelmat sekä tuotetaan erilaisia oppaita ja muuta tukimateriaalia. Valtiovarainministeriö huolehtii yhdessä ao. toimijoiden kanssa suunnitelmien toteuttamisesta.

Alueellinen yhteispalvelun edistämistä vastuu siirtyi maakunnan liitoille vuoden 2010 alussa aluehallintouudistuksen myötä. Aiemmin tehtävä hoidettiin lääninhallituksissa. Valtiovarainministeriö ohjaa ja tukee maakunnan liittojen yhteispalvelun edistämistä välittämällä liitoille valtionhallinnon yhteiset ohjauslinjaukset, järjestämällä yhteisiä työkokouksia sekä osallistumalla maakuntien yhteispalvelua koskeviin tilaisuuksiin ja kokouksiin. Maakunnan liitot toimivat yhdessä kuntien, valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja muiden yhteispalvelun sidosryhmien kanssa.

Aluehallintovirastojen tehtäväksi tuli samassa uudistuksessa valtion palveluntuottajien yhteistyön edistäminen. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa (ESA VI) oleva aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut-vastuualueen tietoyksikkö vastaa yhteispalveluun liittyvistä erikoistumistehtävistä, joita ovat yhteispalvelun sopimusrekisterin ja apudiaanin sekä yhteispalvelun verkkosivuston kehittäminen ja ylläpitäminen, etäpalvelun tuki sekä yhteispalvelun ja siihen osallistuvien valtion viranomaisten yhteistyön alueellisen yhteistyön koordinaatio. ESA VI koordinoi kaikkien aluehallintovirastojen toimintaa em. yhteispalvelun edistämistyössä. Aluehallintovirastot toimivat tiiviissä yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa.

Yhteispalveluun osallistuvat viranomaiset ja muut tahot voivat osallistua yhteispalvelun kehittämiseen tekemällä ehdotuksia ja tuomalla kehittämistarpeita esiin joko suoraan valtiovarainministeriölle tai edustajiensa kautta em. yhteistyöryhmässä käsiteltäväksi. Kehittämisehdotukset käsitellään ja hyväksytyt ehdotukset viedään käytäntöön yhteispalvelupisteiden toiminnassa osallisten viranomaisten kanssa. Valtiovarainministeriö antaa yhteispalvelun osallisille informaatio-ohjausta kehittämisasioista.

Yhteispalvelu on palvelujen järjestämismuoto, jonka käyttöönotosta ja käytännön järjestelyistä päättävät tapauskohtaisesti paikallis- ja aluetason viranomaiset. Yhteispalvelun ohjaus on tämän vuoksi osa paikallis- ja aluehallinnon ohjausta.

Paikallistason ohjaus yhteispalvelussa perustuu suurimmalta osin keskushallinnon viranomaisten (ministeriöt ja Kelan keskushallinto) tulos- ja muuhun ohjaukseen sekä Kuntaliiton kuntiin suuntaamaan viestintään. Yhteispalvelua koskevat yhteiset linjaukset kulkevat osana hallinnonalojen omaa ohjausta alue- ja paikallistason viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia tekemään yhteispalvelusopimuksia.

Yhteisen asiakaspalvelun pilotointi

Valtiovarainministeriö asetti tammikuussa 2012 julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämishankkeen (VM144:00/2011). Sen tavoitteena oli saada aikaan toimivat edellytykset julkisen hallinnon asiakaspalvelujen saatavuudelle siten, että asiakaspalvelut järjestetään asiakaslähtöisesti, tuottavasti ja taloudellisesti. Tavoitteena oli ennen kaikkea, että asiakkaat saavat julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä Asiointipisteistä yhdenvertaisesti ja kohtuullisella asuinpaikastaan. Hankkeessa valmisteltua yhteisen asiakaspalvelun mallia pilotointiin 23.9.2014–30.4.2015 välisenä aikana viidellä paikkakunnalla, jotka olivat Oulun Kii- minki, Mikkeli, Saarijärvi, Parainen ja Pelkosenniemi. Asiointipisteissä tarjotaan ylläpitäjä-

kunnan lisäksi Kelan, poliisin lupahallinnon, Verohallinnon, maistraatin ja TE- toimiston palveluja.

Pilottipisteissä testattiin ja kehitettiin mm. asiakaspalvelun toiminta- ja rahoitusmallia, toimitiloja sekä laitteita ja järjestelmiä. Pilottien avulla haluttiin saada päätöksenteon pohjaksi kokemuksia myös esimerkiksi kysynnän suuntautumisesta Asiointipisteisiin. Pilotointi toteutui suunnitelman mukaisesti ja se nosti esiin sekä hyviä käytänteitä että edelleen kehitettäviä asioita. Pilottipisteet jatkavat toimintaansa pilotointijakson jälkeen perustuen viiden vuoden yhteispalvelusopimukseen.

Pilotointi osoitti, että toimintamalli on toimiva ja sen avulla palveluneuvojat kykenevät palvelemaan asiakkaita hyvin asiakaspalvelutehtävissä. Jatkossa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota asiakaspalveluprosessien tarkentamiseen ja yhtenäistämiseen. Etäpalvelusta saatu asiakaspalaute on ollut pääosin positiivista, vaikkakin laitteiden käyttö oli melko vähäistä. Esimerkiksi iäkkäät asiakkaat olivat tyytyväisiä etäpalveluun (kuvan ja äänen laatu, helppokäyttöisyys jne.). Etäpalvelu sai kiitosta myös siitä, että asiakas näkee, miltä asioinnissa vaaditut lomakkeet näyttävät tai mistä tarvittu tieto löytyy. Etäpalvelusta on hyötyjä myös tilanteissa, joissa palvelutapahtumaan osallistuu useita henkilöitä eri toimipaikoista. ICT:n (tieto- ja viestintätekniikka) osalta hankinta- ja ylläpitovastuut valtion ja kuntien välillä olivat toimivia.

Pilotoinnin aikana tunnistettiin tarve toimitiloihin liittyvälle yhteiselle ohjeistukselle, jotta uudesta palvelusta muodostuu riittävän yhtenäinen niin ulkoisen näkyvyyden kuin asiakkaiden palvelukokemuksenkin kannalta. Toimitilakonsepti saatiin valmiiksi pilotoinnin aikana. Konsepti toimii ennen kaikkea suosituksena tilaratkaisujen toteutussuunnittelijoille sekä apuvälineenä tilojen käyttävän organisaation toiminnan kehittämiseksi.

Toimintamallin yksi keskeinen tavoite on mahdollistaa asiakkaille sähköinen asiointi. Pisteet tarjoavat asiakkaiden käyttöön asiakaspääteet ja tarvittaessa myös tuen sähköiseen asiointiin. Pilotointikokemukset osoittivat, että ohjaus viranomaisen sähköisiin palveluihin edellytti yleensä myös palveluneuvojan tukea asiakkaalle.

Pilotoinnissa kokeiltiin rahoitusmallia, jossa valtion viranomaisen ja Kelan palveluista aiheutuva osuus asiointipisteen ylläpitämisen kiinteistä kustannuksista korvattiin ylläpitäjäkunnalle kiinteänä perusosana. Lisäksi kunnalle maksettiin kustakin palvelusuoritteesta suoritekohtainen korvaus, joka perustui ennalta määrättyihin, suoritteiden tuottamisen arvioituja keskiarvoja vastaaviin osuuksiin.

	Perusosa 23.9.2014-30.4.2015	Koulutuskorvaus	Yhteensä
Mikkeli	11 707 €	5 308 €	17 015 €
Oulu, Kiiminki	12 264 €	4 919 €	17 183 €
Parainen	11 771 €	4 544 €	16 315 €
Pelkosenniemi	4 280 €	375 €	4 655 €
Saarijärvi	10 715 €	3 990 €	14 705 €

Taulukko 2. Pilottikuntien saama perusosa- ja koulutuskorvaus

	Yhteensä	Kela	TE-toimisto	Verohallinto	Poliisi	Maistraatti
Mikkeli	9 110 €	260 €	75 €	5 116 €	100 €	3 559 €
Oulu, Kiiminki	4 250 €	1 632 €	244 €	192 €	2 088 €	94 €
Parainen	1 346 €	53 €	12 €	696 €	45 €	540 €
Pelkosenniemi	509 €	318 €	15 €	40 €	127 €	9 €
Saarijärvi	3 627 €	245 €	1 525 €	837 €	309 €	711 €
Yhteensä	18 843 €	2 508 €	1 870 €	6 882 €	2 669 €	4 915 €

Taulukko 3. Suoritekorvaukset 23.9.2014-30.4.2015 palveluntuottajittain ja Asiointipisteittäin

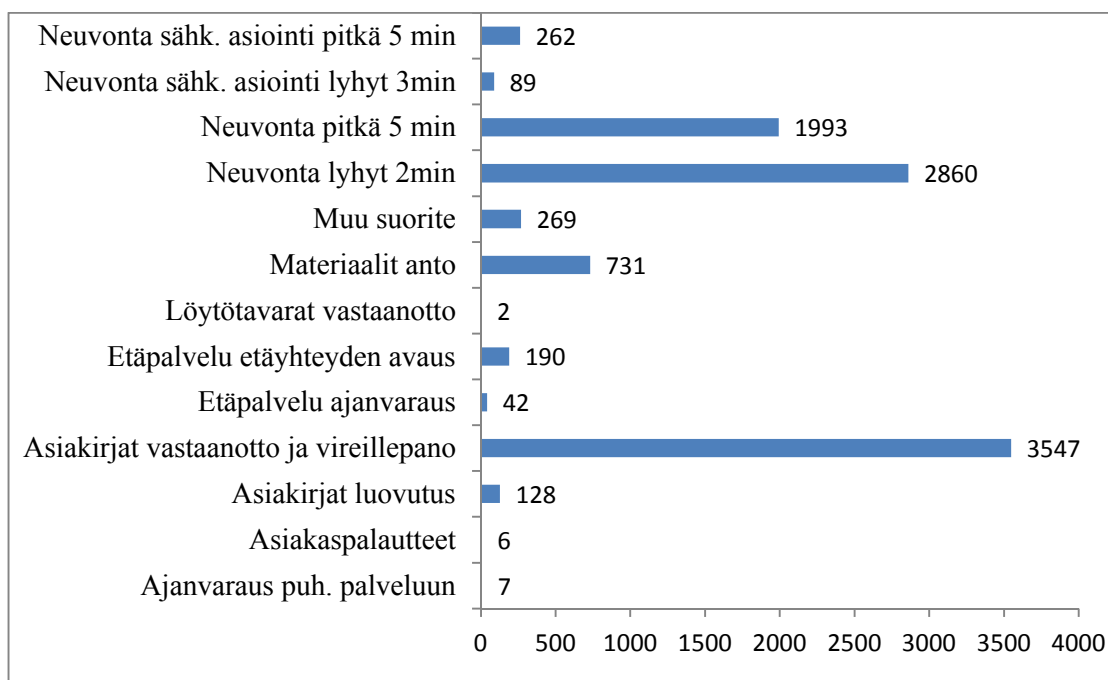
Kustannusten korvaamista ei nähty jokaisen kunnan näkökulmasta riittävänä eikä kustannusten korvaamisen tasosta syntynyt yhteistä näkemystä ylläpitäjien ja toimintaan osallistuvien palveluntuottajien kesken. Rahoitusmalli ei siis kokemusten mukaan ollut toimiva, vaan edellyttää jatkossa tarkentamista.

Asiointimäärät jäivät lähes kaikissa asiointipisteissä ennakoitua pienemmiksi. Tämän arvioidaan johtuvan pääosin siirtymisestä verkkopalveluihin ja osittain tottumisesta asioida muissa käyntiasiointipaikoissa. Toimijoiden omien olemassa olevien toimipisteiden sulkeminen asiakkailta samalla paikkakunnalla tuotti suurimmat asiointimäärät yhteisiin asiointipisteisiin.

	Yhteen-sä	Ke-la	TE-toimis-to	Verohallin-to	Polii-si	Maistraat-ti	Kun-ta
Mikkeli	10352	113	46	3644	48	1695	4806
Oulu, Kii-minki	5016	680	149	134	792	55	3206
Parainen	2401	29	11	535	21	264	1541
Pelkosennie-mi	322	122	10	19	45	4	122
Saarijärvi	2867	102	759	484	87	327	1108
Yhteensä	20958	1046	975	4816	993	2345	10783

Taulukko 4. Palvelutapahtumien kokonaismäärät Asiointipisteittäin ja palveluntuottajittain pilotoinnin ajalta 23.9.2014-30.4.2015

Asiointipisteiden toimijakohtaisissa asiointimäärissä näkyi se, että eri toimijoilla asiointimäärät ja käyntiasioinnin tarve ovat erilaisia. Asiointipisteisiin osallistuvat viranomaiset eivät pilotointiaikana juurikaan muuttaneet omia toimintatapojaan pois luettuna Verohallinto ja maistraatti, jotka sulki omat toimipisteensä Mikkelissä ja Paraisilla asiakaspalvelulta ja ohjasivat käyntiasiointinsa asiointipisteeseen. Huomattavaa oli, että Verohallinnon oman toimipisteen sulkeminen asiakaspalvelulta lisäsi myös merkittävästi sähköistä asiointia.



Taulukko 5. Valtion palveluntuottajien ja Kelan suoritemäärät yhteensä asiointipisteissä 23.9.2014-30.4.2015

Kaikissa asiointipisteissä oli käytössä jatkuva asiakaspalautteen kerääminen. Saadun palautteen perusteella pisteissä asioineet asiakkaat ovat olleet saamaansa palveluun tyytyväisiä. Toitetun ulkoisen arvioinnin mukaan palveluntuottajien yleistä asiakaspalvelua ja neuvontaa voidaan siirtää asiointipisteisiin. Toimintamallin täysimittainen hyödyntäminen edellyttää kuitenkin hallittuja muutoksia palveluntuottajien omiin toimintoihin.

2.2 Yhteispalvelun nykytilan arviointi

Hallintonselonteosta (VNS 2/2005 vp) antamassaan vastauksessa (HaVM 2/2006 vp) eduskunta on muun muassa katsonut, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Yhteispalvelun avulla voidaan ylläpitää alueellisesti riittävän kattavaa palveluverkkoa nykyistä tehokkaammin. Palvelupisteiden palveluvalikoimaa on kehitettävä keskeisten palvelujen osalta kattavaksi ja palvelujen saatavuuteen samantasoisena kaikissa pisteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota. Suuremmissa kuntakeskuksissa yhteispalvelu helpottaa asiantuntijaresurssien suuntaamista tehokkaammin niihin kohteisiin, joissa niitä todella tarvitaan.

Samoin hallintovaliokunta on yhteispalvelulain muuttamiseen (1096/2010) johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 230/2010 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 21/2010 vp) tähdentänyt yhteispalvelun kehittämisen merkitystä. Hallintovaliokunta on todennut, että kuntien ja valtion palveluntuottajien yhteistyöllä tulee vahvistaa palvelutarjontaa siten, että laadukkaat ja monipuoliset palvelut ovat saatavilla niin haja-asutusalueilla kuin taajamissakin. Palvelujen sisällön osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteispalvelussa tulee olla tarjolla nykyistä laajemmin esimerkiksi poliisin lupapalveluja.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa yhteispalvelun kehittämisen tavoitteeksi asetettiin, että koko maahan luodaan kuntatasolle kattava yhteispalvelupisteiden verkko. Hallitusohjelmassa annettiin lisäksi tehtäväksi selvittää kuntien mahdollisuudet toimia yhteispalvelupisteiden vastuuviranomaisena. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman linjausten toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen toimikaudeksi 15.1.2012 – 31.5.2013 (VM144:00/2011). Hankkeen loppuraporttiin (Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle, valtiovarainministeriön julkaisu 14/2013) sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta. Esitysluonnos perustui lakisääteiseen toimintamalliin, jossa laissa säädettyt kunnat olisivat olleet yhteisten asiointipisteiden ylläpitäjiä ja jossa laissa olisi säädetty myös toimintaa osallistuvat valtion viranomaiset ja niiden ne palvelut, joita asiointipisteissä tarjotaan. Loppuraportti oli lausuntokierroksella ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella valtiovarainministeriö asetti työryhmän julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelua varten toimikaudeksi 15.12.2013–30.6.2014 (VM115:00/2013). Hankkeen jatkovalmistelussa yhteisen asiakaspalvelun toimintamallia on pilotoitu Mikkelissä, Oulun Kiimingissä, Paraisilla, Pelkosenniemellä ja Saarijärvellä. Hankkeen loppuraportin lausuntokierroksesta ja pilotoinnista saadun palautteen perusteella päädyttiin siihen, että asian jatkovalmistelua tehdään sopimusperusteisen toimintamallin pohjalta eikä loppuraportissa ehdotettua lakiesitystä anneta.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa hallituksen strategian läpileikkaava teema on digitalisaatio. Tavoitteeksi on asetettu kehittää hallituskauden aikana käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luokun digitaaliset julkiset palvelut. Hallitusohjelman linjausten mukaan hallinnon sisäiset prosessit digitalisoidaan ja entiset prosessit puretaan sekä autetaan niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja. Keskushallinnon uudistuksen osalta yhtenä kehittämisperiaatteena on hallitusohjelmassa todettu lisäksi julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa. Samoin hallitusohjelman sisäisen turvallisuuden teemassa on todettu, että kattavaa toimipisteverkostoa täydennetään edistämällä viranomaisten yhteispalvelupisteiden perustamista esimerkiksi kuntien kanssa. Toisaalta hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitetta vaalikaudella 2015–2019.

Yhteispalvelu on käytännössä muotoutunut ilman normiohjaustakin toiminnaksi, jossa yhteispalvelun toimeksisaajina ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kunnat. Yhteispalvelun palveluverkosto ei kuitenkaan ole maantieteellisesti kattava ja se pikemminkin täydentää palveluntuottajien omia palvelupisteverkkoja. Yhteispalvelun osuus asiointikanavana sekä kunnissa että valtionhallinnossa on tällä hetkellä hyvin pieni. Yhteispalvelupiste sijaitsee nykyisin lähes joka toisessa Manner-Suomen kunnassa. Joissakin suurissa kaupungeissa kuten Espoossa, Vantaalla ja Jyväskylässä yhteispalvelupisteet ovat osa kaupungin käyntiasiakaspalvelukonseptia, mutta leimallisesti yhteispalvelu on pienempien paikkakuntien ja harvemman astutuksen seutujen palvelumuoto.

Nykyinen yhteispalvelujärjestelmä perustuu sopimuksenvaraisuuteen ja sopimukseen sitoutuminen on kunkin palveluntuottajan harkinnassa. Se organisatorinen taso (alue- tai paikallistaso), joka päättää yhteispalveluun sitoutumisesta, vaihtelee palveluntuottajittain. Kuntien halu toimia yhteispalvelun toimeksisaajana vaihtelee, eivätkä myöskään valtiolliset toimijat ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ryhtyneet yhteispalvelun toimeksisaajiksi niissä tilanteissa, joissa kunta ei ole ottanut tehtävää itselleen. Yhteispalvelusta toimeksisaajalle maksettavat korvaukset ovat usein varsin pieniä eivätkä aina kata yhteispalvelusta aiheutuvia kustannuksia, mikä osaltaan heikentää halukkuutta toimia yhteispalvelun toimeksisaajana.

Samoin valtion paikallisten palveluntuottajien tahtotilassa sitoutua yhteispalveluun toimeksiantajana on suuria eroja. Valtionhallinnon palveluntuottajat eivät ole osoittaneet laajamittaista kiinnostusta laajentaa yhteispalvelun avulla palvelutoimintaansa sellaisille paikkakunnille,

joissa niillä ei ole aiemmin ollut omaa palvelupistettä. Yhteispalvelupisteverkon laajeneminen on pääosin kytkeytynyt hallinnonalojen omien palvelupisteiden määrän vähentämiseen. Tilanteessa, jossa valtion viranomaiset lakkauttavat omia toimipisteitään, ovat ne vaihtelevasti pyrkineet selvittämään mahdollisuuksia antaa asiakaspalvelujaan paikkakunnalla yhteispalveluna. Velvoitetta yhteispalvelumahdollisuuksien kartoittamiseksi ei ole. Toimipisteitä lakkautetaan myös ilman, että edes olisi pyritty löytämään alueelta toinen viranomainen, jonka kanssa olisi mahdollista solmia yhteispalvelusopimus ja näin säilyttää asiakaspalvelujen saatavuus alueella. Nykyisenkaltaisen sopimusperusteisen yhteispalvelupisteverkon kehitystä ei ole pystytty kokonaisvaltaisesti suunnittelemaan eikä ohjaamaan eikä sillä siten pystytty takaamaan asiakaspalveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Yhteispalvelupisteitä ei välttämättä synny nykyisellään tarveperusteisesti.

Yhteispalvelupisteen perustana olevassa yhteispalvelusopimuksessa sovitaan yhteispalvelun rahoittamisesta. Korvaukset on usein sovittu niin pieniksi, etteivät ne kata toimeksiantajien osuutta yhteispalvelun ylläpitämisestä eivätkä toimeksiantajan palvelujen antamisesta aiheutuneita kustannuksia. Yhteispalvelun toimeksisaajina ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kunnat. Olemassa olevaan yhteispalvelujärjestelmään sisältynyt periaate toisen viranomaisen palvelujen antamisesta omakustannusperiaatteella ei ole toteutunut ja käytännössä kunnat ovat antaneet valtion viranomaisten asiakaspalveluita osin omalla kustannuksellaan. Nykyinen yksittäisiin sopimuksiin perustuva rahoitusmalli on luonut järjestämiselle ja yhteispalvelupisteverkolle järjestelyn lyhytjänteisyydestä ja epäyhdenmukaisuudesta johtuen epävarmuutta ja epävarmuutta.

Yhteispalvelu ei ole myöskään palveluvalikoimaltaan kattavaa. Palveluntuottajien osallistumisessa yhteispalveluun on suuria eroja, mikä aiheuttaa myös palveluvalikoiman epäyhtenäisyyttä. Lähes 65 %:ssa yhteispalvelupisteistä tarjolla on toimeksisaajan palvelujen lisäksi ainoastaan yhden tai kahden muun palveluntuottajan palveluita. Yhteispalvelun palvelutarjonta on tästä johtuen usein suppeaa. Aktiivisimmin yhteispalveluun toimeksiantajana osallistuu Kela, jonka palveluita on saatavilla lähes 76 %:ssa yhteispalvelupisteistä. Muut palveluntuottajat osallistuvat yhteispalveluun selvästi vähemmän: TE-toimistojen palveluita on saatavilla 43 %:ssa, Verohallinnon 35 %:ssa, maistraattien 29 %:ssa ja poliisin 28 %:ssa yhteispalvelupisteistä.

Myös palveluntuottajien palveluvalikoima ja sen syvyys vaihtelee niissä yhteispalvelupisteissä, joihin palveluntuottajat osallistuvat. Vuonna 2007 voimaan tulleen yhteispalvelulain, yhteispalvelun tehostamishankkeen ja yhteispalvelun laajentamishankkeen seurauksena yhteispalveluna saatavien avustavien asiakaspalvelujen syvyys on kuitenkin lisääntynyt merkittävästi. Vielä vuonna 2006 yhteispalvelu oli useimmissa tapauksissa lomakejakelua sekä yleisneuvontaa. Saatavilla oli usein tarvittavat lomakkeet, mutta yksityiskohtaisen neuvonnan saaminen ja asian vireille paneminen edellyttivät muun palvelukanavan käyttöä. Tältä osin on tapahtunut merkittävää kehitystä ja nykyinen yhteispalvelu toimii aidosti vaihtoehtoisena palvelukanavana, jossa asiakas voi panna asiansa vireille ja saa asiansa vireille panemiseksi tarvittavan neuvonnan.

Tavoitteena on ollut, että kukin valtion palveluntuottaja tarjoaisi yhteispalveluun osallistujansa vähintään vakiopalveluvalikoiman mukaiset palvelut. Sitovaa ohjausta palveluvalikoimasta ei kuitenkaan ole. Parhaiten palveluvalikoiman kattavuutta ja yhtenäisyyttä koskevan tavoitteen on saavuttanut Kela, jonka palvelut ovat yhteispalvelun tietokannan mukaan vähintään vakiopalvelutasoiset kaikissa niistä yhteispalvelupisteistä, joihin se osallistuu. Verohallinnon palvelut vastaavat 94 %:ssa vähintään vakiopalveluvalikoiman tavoitetasoa, TE-toimistojen 89 %:ssa, maistraatin 68 %:ssa ja poliisin lupapalvelut 42 %:ssa niistä yhteispalvelupisteistä, joissa niiden palveluja on saatavilla. Tavoitetaso toteutumisaste kertoo, että useilla valtion palveluntuottajilla palveluvalikoima vaihtelee edelleen eikä vähintään vakiopalvelu-

valikoiman mukaisten palvelujen tavoitetasoa ole kaikilta osin saavutettu. Arviointia ja palveluntuottajien keskinäistä vertailua vaikeuttaa se, että palveluntuottajien vakiopalveluvalikoimat on määritelty eritasoisesti.

Myös yhteispalvelupisteissä tarjolla olevien kunnallisten palveluiden vaihtelu on hyvin suurta. Siitä huolimatta, että kunnat ylläpitävät yhteispalvelupisteitä, eivät ne välttämättä ole keskittäneet omaa käyntiasiakaspalveluaan yhteispalvelupisteisiin. Kuntien ylläpitämät yhteispalvelupisteet eivät aina toimi keskeisenä asiakasrajapintana edes kunnan omiin asiakaspalveluihin.

Yhteispalveluun osallistuttaessa on annettavien palvelujen valikoima lain asettamissa rajoissa vapaasti sovittavissa. Sekä palveluntuottajien osallistumista yhteispalveluun että palveluvalikoiman laajentamista ja yhdenmukaistamista on edistetty koko 2000-luvun ajan hallinnonalojen yhteistyömenettelyin, kehittämishankkein, säädösmuutoksin, keskushallinnon suosituksin sekä tulosohjauksen ja alueellisten edistäjäorganisaatioiden avulla. Kukin hallinnonala on itse määritellyt vakiopalvelunsa ja suosittanut sen noudattamista yhteispalvelusopimusta solmittaessa. Toimivalta yhteispalveluun sitoutumisessa on kuitenkin ollut pääsääntöisesti paikallistasolla samoin kuin harkintavalta siinä, mitä palveluja kussakin yhteispalvelusopimuksessa on lopulta sovittu yhteispalveluna annettavaksi. Tästä on poikkeuksena Kansaneläkelaitos, joka on säännönmukaisesti keskushallintonsa linjaamin tavoin uusia sopimuksia solmiessaan määritellyt palveluvalikoimaksi vakiopalveluvalikoiman mukaiset palvelut. Muilta osin yhteispalvelun laajentamis- ja harmonisointipyrkimykset eivät ole toteutuneet kuin osaksi. Palveluvalikoiman yhdenmukaistaminen ja laajentaminen on edennyt melko hitaasti.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Viranomaisten omat toimipisteverkot ovat 2000-luvulla supistuneet voimakkaasti ja viranomaisilla on toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden vaatimusten kasvaessa yhä edelleen tarpeita karsia omia toimipisteverkkojaan sekä supistaa palvelupisteiden aukioloaikoja. Jos julkisessa hallinnossa ei ole yhteistä näkemystä ja yhteistyötä palvelupisteverkkojen ylläpitämisessä, johtaa se siihen, että viranomaisten käyntiasiointia on saatavilla vain alueiden keskuspaikkakunnilla. Tällöin palveluiden saavutettavuuden heikentymisestä kärsivät erityisesti ne julkisen hallinnon palveluiden käyttäjät, jotka eivät pysty hyödyntämään itsenäisesti sähköisiä palvelukanavia. On myös mahdollista, että palveluiden saavutettavuuden vuoksi joudutaan ylläpitämään omia vajaakäytössä olevia palvelupisteitä sielläkin, missä ne voitaisiin kustannustehokkaammin hoitaa yhteisellä asiakaspalvelulla.

Esityksen yleisenä tavoitteena on edistää julkisen hallinnon viranomaisten asiakaspalvelun saatavuutta yhdenvertaisesti koko maassa sekä parantaa viranomaisten toiminnan tehokkuutta. Yhteispalvelulla tuetaan digitalisaatiokehitystä ja mahdollistetaan kattavan asiointipisteverkon kustannustehokas ylläpitäminen luomalla puitteet valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi yhteispalvelun asiointipisteissä. Erityisesti yhteispalvelulla voidaan turvata niiden henkilöiden asiointitarpeet, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla. Ikääntyvän väestön sähköiseen asiointiin liittyvien tukitarpeiden lisäksi on havaittu, että nuoret tarvitsevat usein henkilökohtaista neuvontaa asioidessaan julkisen hallinnon kanssa.

Esityksen tavoitteena on lisäksi uudistaa nykyistä yhteispalvelusopimukseen perustuvaa yhteispalvelujärjestelmää siten, että Asiakaspalvelu2014-hankkeen valmistelussa kehitetyt ja viidessä asiointipisteessä pilotoidut yhteisen asiakaspalvelun toimintamallia koskevat hyvät kokemukset voidaan tuoda osaksi yhteispalvelutoimintaa. Pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa yhteispalvelussa noudatettavia menettelytapoja ja -keinoja sekä tuoda viranomaisten digitaaliset

palvelut ja niiden käytön neuvonta ja tuki keskeiseksi osaksi yhteispalvelutoimintaa. Muutoksella mahdollistettaisiin lisäksi yhteispalvelun antaminen myös muusta kuin kiinteässä toimittamassa sijaitsevasta asiointipisteestä. Tällaisia menettelyjä ja keinoja voisivat olla esimerkiksi tiettyä reittiä kulkevat palveluautot ja ajanvarauksella tehtävät kotikäynnit, joiden yhteydessä voitaisiin antaa myös sähköisen asioinnin tukea.

Esityksen tavoitteena on myös varmistaa omakustannusperiaatteen toteutuminen yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jaossa ja poistaa se nykyisessä rahoituskäytännössä ilmennyt epäkohta, etteivät toimeksisaajat, eli käytännössä kunnat, ole aina saaneet täyttä korvausta toimeksiantajien tehtävien hoitamisesta niille aiheutuneista kustannuksista.

Lisäksi voidaan todeta, että ehdotetut muutokset voivat toteutuessaan osaltaan laajentaa ja yhdenmukaistaa valtion viranomaisten yhteispalvelussa annettavaa palveluvalikoimaa ja näin parantaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta maan eri osissa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen valmistelussa on arvioitu laajasti yhteispalvelun toteuttamisen tapana sekä nykyisenlaista sopimukseen perustuvaa yhteispalvelumallia että lakisääteiseen osallistumiseen perustuvaa yhteisen asiakaspalvelun mallia.

Lausuntokierroksella 17.6.2013-13.9.2013 olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta ehdotettiin säädettäväksi lakisääteisyteen perustuva yhteisen asiakaspalvelun järjestelmä, jossa velvoite ylläpitää yhteisiä asiointipisteitä olisi säädetty laissa erikseen nimetyille kunnille. Lailla olisi lisäksi säädetty muun muassa yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvista valtion viranomaisista, näiden yhteisessä asiakaspalvelussa tarjoamista palveluista sekä tavasta, jolla kunnalle valtion viranomaisten asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta maksettava korvaus määräytyy. Myös kuntien omat kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyvät asiakaspalvelutehtävät olisi säädetty laajasti siirrettäväksi yhteiseen asiakaspalveluun.

Edellä mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa todettiin, ettei vuodesta 1993 alkaen kehitetty sopimusperusteinen yhteispalvelumalli ole pyrkimyksistä huolimatta saavuttanut merkittävää asemaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun palvelukanavana, vaan sen rooli on ollut pikemminkin palveluntuottajien omia palvelupisteverkkoja täydentävä. Sopimusperusteiseen yhteispalveluun liittyviä palvelutarjonnan ja -valikoiman suppeuteen ja epäyhtenäisyyteen sekä rahoitusjärjestelmän ongelmiin liittyviä haasteita ei ole saatu korjattua yhteispalvelun kehittämishankkeilla. Kattavan yhteispalvelupisteverkon luominen ja pitkäjänteinen kehittäminen nykyisellä konseptilla, jossa yhteispalvelun ylläpitämisestä ja rahoituksesta päätetään paikallistasolla määräaikaaisella sopimuksella, ei ole onnistunut.

Lausuntokierroksella olleessa lakisääteiseen malliin perustuvassa hallituksen esitysluonnoksessa tavoiteltiin uutta yhteisen asiakaspalvelun järjestämismallia, joka johtaisi merkittävään palveluvalikoiman laajentumiseen ja yhdenmukaistumiseen yhteisessä asiakaspalvelussa. Tavoitteena oli, että asiakas saisi laajasti julkisen hallinnon palveluja yhteisestä asiakaspalvelusta. Tavoitteena myös oli, että uusi järjestämismalli lisäisi yhteisen asiakaspalvelun määrää sekä yhteisen asiakaspalvelun merkittävyyttä ja tehokkuutta palvelukanavana luoden pitkällä tähtäimellä yhteisestä asiakaspalvelusta ainoan keskeisen asiakasrajapinnan julkisen hallinnon palveluihin.

Edellä mainittu hallituksen esitysluonnos perustui arvioon, että ottaen huomioon sopimusperusteisesta yhteispalvelusta saadut kokemukset, olisi ainoa tehokas tapa päästä edellä todettuihin tavoitteisiin säädösperusteisen yhteisen asiakaspalvelun järjestämismallin luominen. Halli-

tuksen esitysluonnoksessa arvioitiin lisäksi, että säädösperusteisen mallin rinnalla on tarpeen säilyttää sopimusperusteinen malli, joka mahdollistaa myös muiden kuin aina lakisääteisesti yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvien viranomaisten osallistumisen yhteiseen asiakaspalveluun. Kansaneläkelaitoksen osallistuminen yhteiseen asiakaspalveluun katsottiin Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta sekä Kansaneläkelaitokseen liittyvistä erityisistä toiminnallisista ja taloudellisista seikoista perustelluksi järjestää sopimusperusteisesti, vaikka oikeudellisia esteitä lakisääteisyydelle ei katsottu sinänsä olevan.

Tästä hallituksen esitysluonnoksesta saadussa lausuntopalautteessa lakisääteiseen malliin ja järjestämisvelvoitteen säätämiseen kunnille suhtauduttiin kaksijakoisesti. Ehdotusta, jonka mukaan yhteiseen asiakaspalveluun aina osallistuvat viranomaiset sekä yhteisessä asiakaspalvelussa aina tarjottavat viranomaisten palvelut määritellään laissa, puolsi varauksetta 147 lausunnonantajaa ja varauksin 60 lausunnonantajaa. Ehdotusta vastusti 63 lausunnonantajaa, joista kuntia 29, valtion aluehallinnon virastoja 12 ja valtion paikallishallinnon virastoja 16. Lausunnoissa katsottiin lakisääteisyyteen perustuvan mallin turvaavan palvelujen saatavuuden yhdenvertaisesti, mihin sopimukseen perustuva järjestelmä ei pysty. Lakisääteisyyden todettiin myös varmistavan valtion viranomaisten sitoutumisen yhteiseen asiakaspalveluun. Lakisääteisyyttä vastustaneiden yleisin perustelu oli se, että lakisääteinen järjestelmä luo pysyvän palvelurakenteen, jonka muuttaminen ei ole helppoa esim. sähköisen asioinnin lisääntymisen myötä. Lisäksi katsottiin, ettei alueita, joilla on jo valtion viranomaisten omat asiakaspalvelupisteet, tulisi velvoittaa lailla perustamaan yhteistä asiointipistettä. Lakisääteisen mallin myös pelättiin lisäävän kuntien ja valtion kustannuksia.

Ehdotus järjestämisvelvoitteen säätämisestä kunnille sai enemmistön tuen, mutta kunnissa näkemykset kuitenkin jakoutuivat siten, että ehdotusta puolsi 50, puolsi varauksin 54 ja vastusti 56 kuntaa. Kunnille säädettävää järjestämisvelvoitetta puoltavat mm. katsoivat, että kunta on palvelujen tarjoajana tuttu ja helposti lähestyttävä sekä kansalaisia lähimpänä oleva julkisen vallan edustaja. Varauksellisuutta osassa lausunnonantajia herätti se, että kuntien tehtäviä pyritään samanaikaisesti vähentämään. Kuntaliitto katsoi lausunnossaan, että kunnalle täytyy luoda mallista nyt puuttuva mahdollisuus vaikuttaa palvelutoiminnan käynnistämiseen ja lopettamiseen. Kuntien lausunnoissa painotettiin myös velvoitetta korvata kunnille kustannukset täysimääräisesti. Lisäksi kuntien lausunnoissa tuotiin esiin, että kunnilla tulisi olla mahdollisuus päättää toiminnan järjestämisestä, kuten perustamisesta, sijoittelusta ja sulkemisesta.

Viidellä paikkakunnalla 23.9.2014-30.4.2015 toteutetun yhteisen asiakaspalvelun toimintamallin pilotoinnin jälkeen valtiovarainministeriön asettama yhteisen asiakaspalvelun pilotoinnin ohjaus- ja arviointiryhmä päätyi siihen, että asian jatkovalmistelun tulisi tapahtua ensisijassa uudistamalla nykyistä sopimusperusteista yhteispalvelun toimintamallia ottaen valmistelussa kuitenkin huomioon ne hyvät kokemukset, jotka yhteisen asiakaspalvelun pilotoinnista on saatu. Ratkaisuun vaikuttivat myös pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman digitalisaatiota koskevat linjaukset.

Esitystä valmisteltaessa on tehty myös ehdotuksia yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisesta yhteispalvelun tuottamiseen. Asiaan liittyy sekä hankinta- ja kilpailuoikeudellisia kysymyksiä että julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, jotka on otettava huomioon näiden toimijoiden roolia ja siihen liittyviä vastuita määriteltäessä. Tämän johdosta yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden mahdollinen osallistuminen yhteispalveluun olisi tarkoituksenmukaista selvittää ja arvioida perusteellisesti esimerkiksi maankuntaudistuksen johdosta yhteispalveluun tehtävien uudistusten yhteydessä.

Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilla on kuitenkin mahdollisuus osallistua valtiovarainministeriön 1.7.2016 asettamaan hankkeeseen, jossa eri kokeilujen avulla pyritään löytämään malleja miten asiakkaita voidaan auttaa digitaalisten palvelujen käytössä. Hankkeen ta-

voitteena on valmistella ehdotus digitaalisten palvelujen käytön tukeen liittyvästä toimintamallista, jolla mahdollistetaan laadukkaat julkiset palvelut maan eri osissa erilaisille asiakasryhmille. Lisäksi hankkeen tavoitteena on valmistella toimivat käytännöt digitaalisten palveluiden käytön tukeen ja toimivat käytännöt tukea niitä asiakkaita, jotka eivät itse pysty käyttämään digitaalisia palveluja. Hanke kestää vuoden 2017 loppuun asti.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi kokonaisvaltainen modernisointi voimassa olevaan yhteispalvelulakiin.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yhteispalvelusta toimeksisaajalle maksettavasta korvauksesta. Korvauksen perusteena olisivat toimeksisaajalle asiointipisteen ylläpitämisestä ja asiakaspalvelusta toimeksiantajan palveluiden osalta aiheutuvat kustannukset omakustannusperiaatteen mukaisesti. Lakiin lisättäisiin myös säännös palvelun käyttäjälle yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa syntyneen vahingon korvaamisesta.

Yhteispalvelun järjestämistä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että toimeksiantajien velvollisuutta perehdyttää ja kouluttaa palveluneuvoja sekä antaa tarvittaessa palveluneuvojille asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi asiantuntijatukea täsmennettäisiin ja laajennettaisiin.

Yhteispalvelussa hoidettavien tehtävien luetteloa uudistettaisiin sekä digitalisaatiokehitystä tukevasti nostettaisiin erityisesti esille sähköisten palveluiden käyttöön ja käytön neuvontaan ja tukeen liittyvät tehtävät. Lisäksi lakiin otettaisiin myös säännös, joka mahdollistaisi, että asiointipisteessä voitaisiin vastaanottaa löytötavaroita.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset uusista yhteispalvelun antamisen tavoista. Osin kyse on toimintatavoista, joita on jo nykyisin yhteispalvelupisteissä käytössä. Palveluja voitaisiin antaa tavanomaisen käyntiasioinnin lisäksi ensinnäkin puhelimen tai muun tieto- ja viestintätekniikan käyttöyhteyden avulla. Kiinteän asiointipisteen ohella palvelujen tarjoamisessa voitaisiin käyttää kotikäyntejä ja myös sellaisia uusia palvelumenettelyjä ja -keinoja, jotka eivät edellyttäisi kiinteää toimitilaa. Asiointipisteestä voitaisiin lisäksi järjestää teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun.

Yhteispalvelusopimuksen sisältöä koskevaa sääntelyä ehdotetaan päivitettäväksi ja lisättäväksi sopimista edellyttävien asioiden luetteloon teknisen käyttöyhteyden käyttöön, salassa pidettävien tietojen käsittelyyn sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat.

Yhteispalvelurekisteriä koskevaa sääntelyä muutettaisiin ja täsmennettäisiin siten, että valtioneuvostolle annettaisiin toimivalta säätää asetuksella tarkemmin yhteispalvelurekisteriin tallettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenettelystä. Lisäksi rekisteriä koskevaan uuteen säännökseen lisättäisiin viittaus lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta tietojen luovuttamisen osalta sekä säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa rekisteriin tallennettuja tietoja kirjallisessa ja sähköisessä muodossa.

Lisäksi yhteispalvelun ohjausjärjestelmää ehdotetaan täsmennettäväksi. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi edelleen johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriön tukena tässä tehtävässä toimisi esityksen mukaan valtioneuvoston asettama yhteispalvelun neuvottelukunta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä. Myös toimeksiantajien ja niitä ohjaavien viranomaisten toimivaltaa ja vastuuta palveluiden ohjauksessa, seurannassa ja valvonnassa vahvistettaisiin.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä terminologisia ja teknisluonteisia muutoksia.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on nykyistä paremmin turvata omakustannusperiaatteen toteutuminen yhteispalvelutoiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa. Kuntien osalta esitys myös toteuttaa aikaisempaa paremmin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan niin sanotun rahoitusperiaatteen. Esityksen seurauksena toimeksiantajien toimeksisaajille nyt maksamien korvausten määräytymisen perusteet ja korvausmäärät tulevat ainakin osittain uudelleen arvioitaviksi. Tämä saattaa joissakin tapauksissa korottaa korvausmääriä. Koska toimeksiantajina ovat pääsääntöisesti valtion viranomaiset sekä Kela ja toimeksisaajina kunnat, merkitsee esitys valtion ja Kelan maksuosuuksien kasvua sekä toisaalta sitä, että kunnat saavat nykyistä suuremman korvauksen toimiessaan yhteispalvelutehtävien hoitajina. Julkisen talouden kokonaisuuden kannalta omakustannusperiaatteen vahvistamista koskeva esitys on kuitenkin kustannusneutraali. Korvausten mahdollinen tarkistaminen olisi ehdotetun lain voimaantulosäännöksen mukaan tehtävä yhden vuoden kuuluessa lain voimaantulosta.

Koska yhteispalvelu perustuu lähtökohtaisesti toimeksisaajan ja toimeksiantajan välisiin vapaaehtoiisiin sopimuksiin, ovat esityksen taloudelliset vaikutukset riippuvaisia siitä, minkä verran yhteispalvelusopimuksia jatkossa solmitaan ja missä määrin voimassa olevia yhteispalvelusopimuksia jatketaan. Toisaalta korvausperusteisiin ehdotetut muutokset saattavat vähentää valtion viranomaisten halukkuutta osallistua toimeksiantajina yhteispalveluun.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä tietojärjestelmä-, toimitila- tai henkilöstövaikutuksia. Nykyisissä yhteispalvelupisteissä on käytössä apudiaari-järjestelmä ja toimintaa tukeva yhteispalvelusivusto. Näiden järjestelmien uusiminen on joka tapauksessa ajankohtainen vanhentuneen teknologian takia eikä uusiminen siis johdu välittömästi tästä esityksestä. Järjestelmien uusimisessa hyödynnetään kansallisen palveluarkkitehtuurin tarjoamia tukipalveluja. Teknisen käyttöyhteyden kuten esimerkiksi etäpalvelukanavan käyttöönotto yhteispalvelussa edellyttää ainoastaan tietokoneen hankintaa, koska tällaiset palvelut perustuvat yleensä ohjelmistopohjaisiin ratkaisuihin. Käytössä oleva etäpalvelu on valtion yhteisen viestintäratkaisun mukainen. Etäpalveluratkaisuun liittyy myös yhtenäisen ajanvarausjärjestelmän käyttö.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Asiakasvaikutukset

Esityksen tarkoituksena on edistää julkisen hallinnon viranomaisten asiakaspalvelun saataavuutta yhdenvertaisesti koko maassa. Erityisesti uudistettavalla yhteispalvelulla voidaan turvata niiden henkilöiden asiointitarpeet, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla. Tämä vaikuttaa asiakkaisiin siten, että heillä on käytettävissä laajemmat ja monipuolisemmat asiakaspalvelut yhteispalvelussa.

Lisäksi yhteispalvelussa on tarkoitus tukeutua sellaisiin tieto- ja viestintätekniisiin palvelukanaviin, joiden avulla asiakkaalle voidaan tarjota sellainen turvallinen yhteys toimivaltaisen viranomaisten asiantuntijoihin, joka mahdollistaa myös julkisen vallan käyttöä sisältävien hallintoasioiden ja niitä koskevien tietojen ja asiakirjojen käsittelyn asiakkaan ja toimivaltaisen

viranomaisen edustajan kesken. Tämä vähentää osaltaan asiakkaiden matkustustarpeita viranomaisen omiin toimipisteisiin.

Kielelliset vaikutukset

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä korostanut edellä mainituissa säännöksissä säädettyä oikeutta käyttää omaa kieltään viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitetta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on kielilain 10 §:n mukaan oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Pykälän mukaan yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kuitenkin kunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Yhteispalvelussa voidaan hoitaa kunnan tehtävien lisäksi valtion viranomaisten asiakaspalvelutehtäviä, joissa asiakkaalla on aina oikeus käyttää omaa kieltään suomea tai ruotsia. Tämä kieli ei kuitenkaan ole aina sama kuin asiakaspalvelua hoitavan yksikielisen kunnan kieli. Tämän johdosta saattaa syntyä tilanteita, ettei yhteisessä asiakaspalvelussa voitaisi täysimääräisesti täyttää kielilain valtion viranomaisille asettamia velvoitteita.

Saamen kielilaista (1086/2003) johdettavat kielelliset oikeudet ja velvoitteet ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toteutettavissa ensisijaisesti vain saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella. Saamen kielilain 2 §:ssä luettelaa ne viranomaiset, joita kyseinen laki koskee. Näihin viranomaisiin kuuluu muun muassa Kansaneläkelaitos, jonka toimialue on valtakunnallinen. Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kielilaissa tarkoitettua viranomaisessa saamen kieltä. Näin ollen saamelaisella on aina oikeus käyttää omassa asiassaan saamen kieltä asioidessaan saamen kielilain 2 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten kanssa. Saamen kielilaki ei kuitenkaan välttämättä koske kaikkia yhteispalvelun toimeksisaajana olevia viranomaisia.

Voimassa oleva yhteispalvelulaki ei sisällä kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä. Yhteispalvelun käytännön järjestämistä koskeva tukimateriaali sisältää kuitenkin menettelytapaohjeita ruotsin- ja saamenkielisten asiakkaiden kohtaamiseen asiointipisteissä sekä myös viittauksia kielilakiin ja Saamen kielilakiin. Esityksen valmistelun yhteydessä ei ole myöskään ilmennyt, että kielellisten oikeuksien käyttämisessä tai viranomaisten kielellisten velvollisuuksien toteuttamisessa olisi ilmennyt ongelmia. Nyt ehdotettua velvoittavampi erityissääntely olisi myös saattanut ainakin välillisesti vaikuttaa niiden kuntien, jotka toimivat yhteispalvelun toimeksisaajina, vakiintuneisiin kielellisiin velvoitteisiin. Näiden seikkojen johdosta sekä edellä todetun tilanteen selkiyttämiseksi ja parantamiseksi katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi ehdottaa yhteispalvelulain 8 §:ään lisättäväksi kielellisiä oikeuksia koskeva erityissäännös. Pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava kielellisten oikeuksien turvaamisen käytännön järjestelyistä. Järjestelyt voisivat tarkoittaa kielellisten oikeuksien ja palvelujen saatavuuden turvaamista esimerkiksi siten, että teknisen käyttöyhteyden avulla voitaisiin asiointipisteeseen järjestää palvelutilanteessa tulkkauksen, jos toimeksisaajalla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta tai osaavaa henkilökuntaa antamaan palvelua asiakkaan kielellä. Tätä menettelyä voitaisiin luonnollisesti käyttää tarvittaessa myös muiden kielten tulkkaukseen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Tämän esityksen valmistelu on tapahtunut valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on otettu huomioon pääministeri Sipilän hallitusohjelman digitalisaatiota ja rakennepoliittisia uudistuksia koskevat linjaukset sekä valtiovarainministeriön vuonna 2012 asettamassa julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeessa ja ministeriön vuonna 2013 asettamassa julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmisteluhankkeessa tehdyt selvitykset ja ehdotukset.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta oli laajalla lausuntokierroksella 1.4.2016–17.5.2016 oikeusministeriön ylläpitämän lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun kautta. Lausuntopyyntö lähetettiin muun muassa ministeriöille, Kansaneläkelaitokselle, kunnille, maakuntien liitoille, Suomen Kuntaliitolle ja useille järjestöille. Lausuntoja saatiin 101. Lausuntoja antoivat 57 kuntaa, 12 maakunnan liittoa, 14 etujärjestöä ja 18 valtion organisaatiota, joista kuusi ministeriötä.

Esitystä koskevia yleisiä huomioita

Lähes kaikissa lausunnoissa kannatettiin yleisellä tasolla julkisen hallinnon yhteispalvelun modernisointia ja esitettyjä tarkennuksia pykäliin. Lausunnoissa todettiin, että yhteispalvelu on tärkeä pitkien matkojen ja harvan asutuksen alueilla ja että sähköisten palvelukanavien rinnalla tarvitaan vielä useiden vuosien ajan riittävä ja alueellisesti kattava valtion viranomaisten asiakaspalveluverkko. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa ikääntyneiden henkilöiden osallisuuden edistämiseen asioinnissa ja todettiin myös kaiken ikäisten erityisryhmien tarvitsevan viranomaisen ohjausta ja neuvontaa henkilökohtaisesti, sillä kaikilla ei ole mahdollisuutta tai osaamista käyttää ainoastaan julkisen hallinnon sähköisiä palveluja.

Esitysluonnoksessa pidettiin hyvänä erityisesti sähköisen asioinnin ja digitalisaation esiin nostamista sekä omakustannusperiaatteen kirjaamista lain tasolle. Tosin moni lausunnonantaja toivoi tarkennusta omakustannusperiaatteen määrittelyyn ja siihen sisältyvien kustannusten osalta. Erityisesti kuntien lausunnoissa korostettiin, että yhteispalvelusta kunnille aiheutuvia kustannuksia ei tällä hetkellä korvata täysmääräisesti.

Yhteispalvelun toteuttamistapaa kommentoi 75 lausunnonantajaa, joista 44 lausunnonantajaa kannatti esityksessä toteuttamistavaksi valittua sopimusperusteista mallia. Lausunnonantajista 26 puolestaan esitti, että yhteispalvelulain pitäisi olla velvoittavampi kuin mitä nyt on esitetty ja 5 lausunnonantajaa esitti kokonaan lakisäateistä toimintamallia. Sopimusperusteisuuden suurimmiksi ongelmiksi koettiin muun muassa palveluvalikoiman kirjavuus eri asiointipisteissä, kustannusten epäyhtenäiset korvausperiaatteet, kustannusten alueelliset ja paikalliset erot sekä palvelujen epätasa-arvoinen saavutettavuus koko maassa. Lisäksi nykyisessä toimintamallissa sopimusprosessia kritisoitiin sen haasteellisen ylläpitämisen takia. Lakisäateisyyttä perusteltiin lähes yksimielisesti sillä, että näin voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa yhteispalvelun tasalaatuisuus ja yhdenvertainen saatavuus.

Esitystä koskevia yksityiskohtaisia huomioita

Useat lausunnonantajat kokivat yhteyden tulevaan maakuntahallinnon uudistukseen puuttuvan. Lausuntopalautteen johdosta nyt ehdotetun yhteispalvelulain muutoksen suhdetta maa-

kuntauudistukseen on kuvattu hallituksen esityksen perustelujen johdantoluvussa ja esityksen luvussa 6. riippuvuus muista esityksistä.

Muutamissa lausunnoissa huomautettiin, että valtion viranomaisten toimintaa koskevat tunnusluvut asiakaskäyntimääristä tai palveluvalikoimasta eivät kaikin osin vastaa nykytilaa. Esityksen perusteluissa olevat lukumäärätiedot on päivitetty. Myös esityksen valmistelun yhteydessä tehtyä yhteisen asiakaspalvelun pilotointia koskevat tilastoluvut muun muassa pilotoinnin asiointimääristä puuttuivat. Nämä tilastoluvut on lisätty esityksen perusteluihin.

Annetussa lausuntopalautteessa tuotiin esiin yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollinen osallistuminen yhteispalveluun. Palautteen johdosta esityksen lukuun 3.2. on lisätty maininta siitä, että yksityisen ja kolmannen sektorin yhteispalveluun osallistumisen oikeudellisia reuna-ehtoja olisi tarkoituksenmukaista selvittää. Tähän liittyen lukuun lisättiin lisäksi maininta valtiovarainministeriön asettamasta hankkeesta, jossa eri kokeilujen avulla pyritään löytämään uusia toimintamalleja sille miten asiakkaita voidaan auttaa digitaalisten palvelujen käytössä.

Esityksen vaikutuksia koskevia arviointeja pidettiin pääosin riittävinä. Useat lausunnon antajat katsoivat kuitenkin esityksen taloudellisten vaikutuksien olevan riippuvaisia siitä, minkä verran yhteispalvelusopimuksia jatkossa solmitaan. Esityksen vaikutusarviointeja koskevaan lukuun lisättiin maininta siitä, että toimeksiantajien, jotka yleensä ovat valtion viranomaisia, tahdot tehdä yhteispalvelusopimuksia voi uudistuksen johdosta heiketä, jos toimeksisaajalle korvattavat kustannukset nousevat merkittävästi nykyisestä. Lisäksi vaikutusarviointeja täsmennettiin täydentämällä niitä viranomaisten palvelupisteverkoston muutoksia ja niiden vaikutuksia viranomaisten yhteistyötarpeeseen koskevilla tiedoilla sekä tiedoilla asiointipisteissä käytössä olevien järjestelmien yhteisestä käytöstä ja kansallisen palveluarkkitehtuurin hyödyntämisestä.

Lausuntopalautteessa esitettiin myös, että kielelliset oikeudet ja velvoitteet tulisi määritellä laissa ehdotetun sopimusmenettelyn (lakiehdotuksen 8 § 2 momentti 7 kohta) sijaan. Voimassa oleva yhteispalvelulaki ei sisällä kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä. Esityksen valmistelun yhteydessä ei myöskään ole ilmennyt, että kielellisten oikeuksien käyttämisessä tai viranomaisten velvollisuuksien toteuttamisessa olisi yhteispalvelussa ilmennyt ongelmia. Mahdollisella erityissäätelyllä olisi lisäksi saattanut olla ainakin välillisesti vaikutuksia kuntien, jotka pääsääntöisesti toimivat yhteispalvelun toimeksisaajina, vakiintuneisiin kielellisiin velvoitteisiin. Lakiehdotukseen ei näiden seikkojen johdosta tehty muutoksia, vaan katsottiin, että ehdotetun kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen lisääminen lakiin on riittävä.

Lausuntopalautteen johdosta on lakiehdotuksen 6 §:ään sisältyvää asiakaspalvelutehtävien luetteloa uudistettu siten, että sähköisen asioinnin tukeen ja neuvontaan liittyvät tehtävät on otettu tehtäväluettelon alkuun. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä myös sitä, että esitysluonnoksessa oli todettu sähköisen palvelukehityksen ohella myös muita uusia yhteispalvelun palvelukeinoja. Annetun lausuntopalautteen johdosta lakiehdotuksen 6 §:n perusteluihin on lisätty maininta siitä, että jatkossa yhteispalvelua voitaisiin antaa myös ilman kiinteää asiointipistettä esimerkiksi kotikäyntinä. Samalla perusteluissa on selvitetty kotikäynnin toteuttamiseen liittyviä menettelytapoja. Pykälän perusteluissa on myös kiinnitetty huomiota palvelujen käytön esteettömyyden, saavutettavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen. Lisäksi pykälän perusteluissa on täsmennetty teknistä neuvontaa ja palvelun käytön tukea koskevia perusteita ja niitä koskevia vastuuta.

Yhteispalvelun ohjaus- ja hallintamallin kuvaukseen liittyen muutamat lausunnon antajat nostivat esiin, että yhteispalvelun ohjaus- ja hallintamalli tulisi olla nykyistä vahvemmin keskitetty. Lakiluonnoksen 10 a ja b §:n sisältöjen katsottiin kuitenkin riittävästi selkeyttävän yhteispalvelun ohjausta ja hallintaa.

Lausuntokierroksen jälkeen tapahtuneessa esityksen jatkovalmistelussa on esitykseen tehty myös teknisiä ja eräitä muita valmistelun kuluessa toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuvia täsmennyksiä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen 5.4.2016 tekemien maakuntaudistus koskevien linjausten mukaan maakunnille osoitetaan muun muassa alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen. Tältä osin linjaus koskee julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelutoimintaa. Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2016 maakunta- ja valtion aluehallinnon uudistamisen valmisteluryhmät, joiden tehtävänä on huolehtia muun muassa hallituksen linjauspäätöksen mukaisesta maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon yhteensovituksen sekä maakuntahallinnolle osoitettujen tehtäväsiirtojen toteuttamisen edellyttämästä säädösvalmistelusta. Maakuntaudistuksen täytäntöönpanon edellyttämät hallituksen esitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle niin, että ne voivat tulla voimaan viimeistään 1.1.2019. Koska maakuntaudistuksen valmistelu on vielä kesken, ei nyt ehdotetulla yhteispalvelulain muutoksella, jonka on tarkoitus tulla voimaan ennen edellä mainittua ajankohtaa, voida vielä toteuttaa hallituksen 5.4.2016 linjausten edellyttämiä muutoksia yhteispalvelulakiin eikä huomioida uusien perustettavien maakuntien roolia yhteispalvelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

2 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentista ehdotetaan termi ”avustavat asiakaspalvelutehtävät” muutettavaksi ”asiakaspalvelutehtäviksi”. Koska yhteispalvelun on tarkoitus toimia viranomaisten asiakaspalvelun kanavana viranomaisten omien asiakaspalveluiden rinnalla, eikä ainoastaan viranomaisen omaa asiakaspalvelua avustavana palvelumuotona, kuvaa uusi ehdotettu termi nykyistä paremmin yhteispalveluna annettavien asiakaspalvelutehtävien laajuutta ja roolia.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen ei 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa voisi kuitenkaan hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa, jollei asiaa toisin säädetä. Säännöksessä oleva nykyinen termi ”päätöksentekovallan käyttöä” muutettaisiin käsitteeksi ”julkisen vallan käyttöä”, joka vastaa perustuslaissa käytettyä terminologiaa.

Pykälän 2 momentti asettaisi voimassa olevan sääntelyn tavoin rajoituksia yhteispalvelussa hoidettaville tehtäville ja rajoittaisi näin myös palveluneuvojan toimivaltaa. Tehtävistä, joita yhteispalveluna voidaan antaa, säädetään tarkemmin lain 6 §:ssä. Säännöksessä olevasta rajoituksesta johtuen palveluneuvoja ei voisi tehdä esimerkiksi hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia hallintopäätöksiä tai käyttää muullakaan tavoin julkista valtaa. Palveluneuvojan tehtävät olisivat luonteeltaan yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvien viranomaisen tehtäviä ja toimintaa avustavia ja tukevia, asiakaspalveluosaamista edellyttäviä tehtäviä, jotka hoidettaisiin yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja näiden ohjauksen ja valvonnan alaisuudessa. Tehtäviin mahdollisesti liittyvästä julkisen vallan käytöstä vastaisivat toimeksiantajina toimivat toimivaltaiset viranomaiset. Tämä vastaa nykyistä sääntelyä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi säännös, jonka mukaan yhteispalveluna voitaisiin hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista asiointia toimivaltaisessa viranomai-

nessa, jos siitä laissa erikseen säädettäisiin. Säännöksellä on haluttu varautua siihen, että tällaisia tarpeita saattaa ilmetä myöhemmin.

3 §. Määritelmät. Pykälän 1 momentin 1-3 kohdissa käytetty termi avustavat asiakaspalvelutehtävät muutettaisiin 2 §:ää vastaavasti asiakaspalvelutehtäviksi ja momentin 4 kohdassa oleva termi yhteispalvelupiste muutettaisiin termiksi asiointipiste. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, joka sisältäisi termin palveluneuvoja yleisen määritelmän. Ehdotetut muutokset olisivat sisällöltään teknisiä täsmennyksiä.

4 §. Yhteispalvelun edellytykset. Pykälässä muutettaisiin termi avustavat asiakaspalvelutehtävät 2 §:ää vastaavasti asiakaspalvelutehtäviksi. Muilta osin säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa säännöstä.

5 §. Yhteispalvelun järjestäminen. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säilyisi voimassa olevan lain säännös, jonka mukaan yhteispalvelun järjestäminen perustuisi tässä laissa tarkoitettuun sopimukseen. Selkeyden vuoksi pykälän 1 momentin toisen virkkeen säännös yhteispalvelun hoitamisen tavoista ja keinoista ehdotetaan siirrettäväksi lain 6 §:ää otettavaksi uudeksi 2 momentiksi ja pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen säännös vahingonkorvausvastuusta ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 5 c §:ään sekä pykälän 2 momentin toisen virkkeen säännös palveluneuvojien toiminnallisesta tuesta ja koulutuksesta ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 5 b §:ään.

Lisäksi pykälään ehdotetaan otettavaksi sen uusiksi 2 ja 3 momenteiksi palveluneuvoja ja asiointin järjestämistä koskevia yleisiä vaatimuksia määrittelevät säännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ensinnäkin henkilöstöä koskevista yleisistä vaatimuksista. Säännösehdotuksen mukaan yhteispalvelussa olisi asiakaspalvelutehtävien hoitamista varten oltava palveluiden saatavuuden kannalta riittävä määrä palveluneuvoja. Palveluneuvojen määrään vaikuttava keskeisin tekijä olisi siis asiakaspalvelun saatavuus hallinnon asiakkaan näkökulmasta katsottuna, sillä palvelujen tulisi olla kattavasti saavutettavissa alueellisesti ja niiden tulisi olla sisällöltään yhtenäisiä ja monipuolisia. Palveluneuvojien lukumäärää arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös hallintolain (434/2003) 2 luvussa tarkoitetut hyvän hallinnon periaatteet ja 5 luvussa tarkoitetut asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset. Käytännössä palveluneuvojien määrä tulisi vaihtelevan alueittain ja asiakasryhmittäin tarpeesta ja asiakaspalvelun toimintamallista riippuen. Momenttiin sisältyisi edelleen voimassa olevan lain 5 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös, jonka mukaan palveluneuvojien koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaatimuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan yhteispalvelussa olisi oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista ja asiointin järjestämistä varten tarvittavat, tarkoituksenmukaiset ja turvalliset olosuhteet, tilat, työvälineet ja laitteet. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palvelutapahtuma tulisi voida hoitaa häiriöttömästi ja siten, ettei asiakkaan yksityiselämän suoja vaarannu. Asiointipisteessä olisi tarpeellista olla asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi esimerkiksi työskentely-, neuvottelu-, säilytys- ja sosiaaliset tilat. Lisäksi asiointipisteessä tulisi olla tarpeelliset tieto- ja viestintätekniset laitteet ja tietoliikenneyhteydet. Olisi myös huolehdittava siitä, että nämä periaatteet voidaan ottaa huomioon, kun palvelu tapahtuu esimerkiksi kotikäynnin yhteydessä. Tarkoituksenmukaisuus- ja turvallisuusvaatimus koskisi näitä kaikkia. Olosuhteita, toimitiloja, työvälineitä ja laitteita koskevat yhtenäiset periaatteet tai yleiset ohjeet olisi tarvittaessa mahdollista antaa esimerkiksi toiminnan ohjauksesta vastaavien viranomaisten toimesta. Tässä yhteydessä olisi tärkeää, että asiointipisteissä kyetään varmistamaan palvelujen käytön esteettömyys, saavutettavuus ja käytettävyys myös esimerkiksi vammaisten henkilöiden asiointin näkökulmasta.

5 a §. *Yhteispalvelusta maksettava korvaus.* Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uudeksi 5 a §:ksi yhteispalvelusta maksettavaa korvausta koskeva säännös. Voimassa olevan yhteispalvelulain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan yhteispalvelusopimuksessa on tullut sopia yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jakamisesta tai jakamisperusteista. Laissa ei kuitenkaan ole nyt tarkemmin säädetty niistä periaatteista, joita kustannusten jakamisessa tulee noudattaa. Yhteispalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 207/2006 vp) on sen sijaan todettu, että koska yhteispalvelussa on kysymys julkisten hallintotehtävien järjestämisestä viranomaisten kesken, tulisi palvelusta perittävien maksujen määräytyä omakustannusarvoperiaatteen mukaisesti eikä toiminnasta siten olisi mahdollista syntyä liiketaloudellista voittoa osapuolille.

Kustannusten jakamisesta sopiminen on välttämätöntä, koska toiminta on taloudellisesti erillisten ja itsenäisten julkisen hallinnon yksiköiden yhteistyötä. Tämän vuoksi kustannusten jakamisen tulisi tapahtua mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti. Asiointipisteen toimitiloja, henkilöstöä, laitteita ja välineitä suunniteltaessa ja toteutettaessa tulisi kuitenkin huolehtia, että niistä aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuulliset suhteessa toiminnan ja palvelukysynnän edellyttämiin vaatimuksiin nähden.

Yhteispalvelusta toimeksisaajalle aiheutuvien kustannusten korvaamisessa ilmenneiden ongelmien ja epäyhtenäisten käytäntöjen poistamiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §, jolla ensinnäkin vahvistetaan toimeksisaajan oikeus saada korvaus toimeksiantajan asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta yhteispalvelussa. Lisäksi säännöksellä veloitetaan sopimusosapuolet noudattamaan omakustannusarvoperiaatteen mukaista korvausperustetta, jossa korvaus muodostuu toimeksisaajalle asiointipisteen ylläpitämisestä ja asiakaspalvelusta toimeksiantajan palveluiden osalta aiheutuvista laskennallisista kustannuksista. Säännös ei edellytä kustannusten korvaamista tapauskohtaisesti toteutuneiden kustannusten mukaisina vaan sitä, että korvaus maksettaisiin toimeksiannossa sovitun ja sen toteuttamisen edellyttämän palvelun tason mukaan määriteltyjen laskennallisten kustannusten mukaisesti. Säännös olisi otettava huomioon sovittaessa lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisesti yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista.

Kustannusten korvaamisesta sovittaessa olisi otettava huomioon asiointipisteen tiloista ja teknisestä varustelusta sekä asiakaspalvelutyöstä ja sen vaatimasta välillisestä työajasta aiheutuvat kustannukset. Korvauksia määriteltäessä olisi otettava huomioon myös työn jakautuminen eri toimijoiden palvelujen antamisen välillä.

5 b §. *Toiminnallinen tuki ja koulutus.* Pykälässä säädettäisiin ehdotettua 5 §:n 3 momenttia tarkemmin ja laajemmin toimeksiantajille velvollisuus perehdyttää ja kouluttaa yhteispalvelun palveluneuvoja toimeksiantajan toimialan tehtävissä sekä toimeksiantajan velvoitteesta järjestää palveluneuvojille asiantuntijatukea.

Yhteispalvelussa toimivien palveluneuvojien tehtäväkuvan yksityiskohtaiseen määräytymiseen vaikuttavat useat oikeudelliset, toiminnalliset ja tekniset seikat. Lain 6 § sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asiakaspalvelutehtävistä, joiden pohjalta palveluneuvojan tehtäväkuva määräytyy. Tehtäväkuvan määräytymiseen vaikuttaa erityisen merkittävästi myös se, että palveluneuvoja hoitaa asiakaspalvelutehtäviä usean julkisen hallinnon viranomaisen toimialueella, jonka johdosta palveluneuvoja joutuu perehtymään ja osallistumaan näiden viranomaisten palveluprosesseihin. Näistä seikoista johtuen on erittäin tärkeää, että palveluneuvojien perehdyttämiseen ja koulutukseen sekä tarvittavan asiantuntijatuken tarjoamiseen osallistuvat kaikki ne toimeksiantajat, joiden tehtäviä yhteispalveluna hoidetaan.

Pykälän mukaan toimeksiantajat vastaavat toimialoillaan palveluneuvojien perehdyttämisestä ja koulutuksesta sekä huolehtivat siitä, että palveluneuvojilla on mahdollisuus saada tarvittaes-

sa asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi asiantuntijatukea. Toiminnallinen tuki ja koulutus tulisi organisoida alueellisten tai paikallisten sekä toiminnallisten tarpeiden pohjalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Säännöksessä tarkoitettu velvollisuus antaa toiminnallista tukea ja koulutusta toimeksisaajalle liittyy läheisesti myös toimeksiantajalle 10 b §:ssä ehdotettuun velvollisuuteen ohjata, seurata ja valvoa yhteispalveluna annettavien asiakaspalvelujen hoitamista ja kehittämistä toimialallaan.

5 c §. *Vahingonkorvausvastuu.* Vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin nykyisestä poiketen omassa pykälässään. Aineelliselta sisällöltään säännös vastaisi voimassa olevan lain 5 §:n 3 momenttiin sisältyvää vahingonkorvaussäätelyä.

Vastuukysymys on palvelun käyttäjien ja hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta haluttu tehdä mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi. Asiakas, jolle yhteispalveluhenkilöstön virheen tai laiminlyönnin seurauksena on aiheutunut vahinkoa, voisi aina kohdistaa korvausvaatimuksen toimeksiantajalle, kuten tämän viranomaisen oman henkilöstön antaman palvelun ollessa kysymyksessä. Toimeksiantajan ja toimeksisaajan tehtävänä olisi selvittää mahdollinen toissijainen vastuu ja siitä aiheutuvat seuraamukset.

6 §. *Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät.* Pykälä muutettaisiin vastaamaan yhteispalvelun uudistettua toimintamallia siten, että siinä huomioidaan voimassa olevaa säätelyä paremmin ja sähköisiä palveluja painottaen niiden keskeinen rooli yhteispalvelussa ja julkisessa palvelutuotannossa. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yhteispalveluna annettavista asiakaspalvelutehtävistä, 2 momentissa asiakaspalvelutehtävien hoitamisen tavoista ja 3 momentissa tavoista, joiden avulla yhteispalvelussa voidaan antaa toimivaltaisen viranomaisen asiakaspalvelua. Yhteispalvelussa hoidettavista tehtävistä ja niiden hoitamisen tavoista sovitaisiin yhteispalvelusopimuksessa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palveluvalikoima saattaisi poiketa jossakin määrin asiointipisteiden välillä ja ettei kaikissa asiointipisteissä esimerkiksi otettaisi vastaan löytötavaroita.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen tapahtuisi asiointin yhteydessä tarpeen vaatiessa. Toteaminen tapahtuu käytännössä tarkistamalla henkilöllisyys henkilöllisyyttä osoittavasta asiakirjasta. Henkilöllisyyden varmentaminen liittyy sähköiseen asiointiin. Kohta vastaa voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 1 kohtaa.

Momentin 2 kohdan mukaan yhteispalvelussa annettaisiin toimivaltaisen viranomaisen verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvontaa ja tukea. Jotta asiakas pystyy käyttämään asianmukaisesti toimeksiantajina olevien viranomaisten sähköisiä palveluita, saattaa hän näiden palvelun käyttämisen teknisten edellytysten lisäksi tarvita palveluneuvojien neuvoa ja tukea verkkopalveluiden käyttöön. Yhteispalvelussa annettaisiin asiakkaille myös neuvontaa ja tukea toimivaltaisten viranomaisten puhelinpalveluiden käyttöön. Erityisesti Verohallinnon ja TE-toimistojen palveluita on laajasti saatavina koottujen puhelinpalvelujen kautta.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että asiointipisteessä voitaisiin ottaa vastaan teknisen käyttöyhteyden avulla järjestettävää toimivaltaisen viranomaisen antamaa asiakaspalvelua koskevia ajanvarauksia sekä luoda käyttöyhteys toimeksiantajaan ja antaa käytön neuvontaa ja tukea. Tällainen tekninen käyttöyhteys voisi olla esimerkiksi etäpalvelujärjestelmä, jolla asiointipisteessä asioivalle voitaisiin palveluneuvojan avustuksella järjestää pääsy toimeksiantajana toimivan viranomaisen antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Asiointipisteen palveluneuvojan tehtäviin kuuluisi käyttöyhteyden tekninen luominen siten, että asiakas pystyy hoitamaan asiaansa toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Tarvittaessa asiakkaalle annettaisiin yhteyden avauduttuakin teknistä neuvontaa ja tukea palvelun käytössä, jotta palvelutapahuma toimivaltaisen viranomaisen kanssa onnistuu. Asiakas saattaa tarvita apua esimerkiksi

dokumenttien sähköisessä siirrossa palvelujärjestelmän avulla. Teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvan palvelun käyttö tulisi huomioida asiointipisteen toimitiloista sovittaessa, jotta asiointipisteessä olisi palvelujärjestelmän käyttöä varten tarkoituksenmukaiset ja turvalliset tilat.

Momentin 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelussa voitaisiin ottaa vastaan toimivaltaiselle viranomaiselle tarkoitettuja ilmoituksia, hakemuksia ja muita asiakirjoja ja välitetään niitä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tältä osin kohta vastaa voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Lisäksi yhteispalvelussa olisi mahdollista vastaanottaa poliisille toimitettavia löytötavaroita. Löytötavaroiden vastaanottamistehtävä koskisi ainoastaan poliisille toimitettavia löytötavaroita, ei löytötavaralain (778/1988) 5 §:ssä tarkoitettuja laitoslöytöjä. Asiakirjat tulisi välittää edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle viipymättä ja noudattaen niitä menettelytapoja, joista on toimeksiantajan kanssa sovittu. Jos asiointipisteessä sovitaan vastaanotettavan löytötavaroita, on toimeksisaajan ja poliisin tarpeen sopia siitä, miten asiointipisteeseen jätetyt löytötavarat toimitetaan poliisille. Toimivaltaisten viranomaisten asiakirjojen vastaanottamismahdollisuus ei poistaisi asiakkaan mahdollisuutta toimittaa asiakirjoja suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle muillakin tavoilla kuten postitse, sähköisesti tai asioimalla toimivaltaisen viranomaisen omassa toimipaikassa. Säännöksellä ei myöskään poistettaisi asiakkaan mahdollisuutta toimittaa löytötavara suoraan poliisille. Asiakirjojen vastaanottamisen tai löytötavaran toimittamisen vaikutuksesta asian vireille tulemiseen säädettäisiin lain 7 §:ssä. Ottaessaan vastaan toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavia asiakirjoja tai selvityksiä, tulisi pyrkiä varmistumaan asiakirjojen aitoudesta sekä hakemusten ja ilmoitusten täydellisyydestä toimivaltaisessa viranomaisessa tapahtuvaa käsittelyä varten.

Momentin 5 kohdan mukaan yhteispalvelussa voitaisiin luovuttaa toimivaltaisen viranomaisen toimituskirjoja ja muita asiakirjoja. Tässä yhteydessä voitaisiin suorittaa myös hallintolain (434/2003) 60 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirjojen tiedoksianto luovuttamalla asiakirja tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle ja laatimalla tiedoksiannosta kirjallinen todistus. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu asiakirjojen luovuttaminen tai tiedoksianto voisi tapahtua ainoastaan toimeksiantajan toimeksiannosta. Toimeksiantaja päättäisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittamin tavoin asiakirjojen luovuttamisesta tai tekisi ratkaisun hallintolain tarkoittamasta tiedoksiannon tavasta. Yhteispalvelu olisi ainoastaan tekninen toteuttaja asiakirjojen luovuttamisessa tai tiedoksiannossa. Yhteispalvelussa tapahtuvan asiakirjan tiedoksiannon yhteydestä hallintolaissa tarkoitettuun tiedoksi antamiseen säädetään lain 7 §:ssä. Voimassa olevaan säännökseen sisältyvä viittaus hallintolain 59 §:ään ja 60 §:n 1 momenttiin poistettaisiin tarpeettomana, koska edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettu tavallinen tiedoksianto ja todisteellinen tiedoksianto saantitodistusta käyttäen tapahtuvat käytännössä aina toimivaltaisen viranomaisen omasta toimesta.

Momentin 6 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelussa voitaisiin ottaa vastaan toimivaltaisen viranomaisen suoritteista perittäviä maksuja sekä välittää ne ja maksutiedot viivytyksettä toimivaltaiselle viranomaiselle. Osa valtion viranomaisista edellyttää jo hakemusta vireille pantaessa suoritteesta perittävän maksun maksamista, minkä vuoksi myös maksujen vastaanottamisen on tarpeen olla yhteispalvelussa mahdollista. Samoin yhteispalvelussa voitaisiin luovuttaa asiakirjoja, joista peritään maksu. Myös nykyään yhteispalvelupisteessä on voitu vastaanottaa toimeksiantajille kuuluvia maksuja. Säännökseen kuitenkin lisättäisiin vastaanotettujen maksujen edelleen toimittamista koskeva viivytyksettömyysvaatimus. Palveluneuvojat toimisivat ainoastaan maksun teknisinä vastaanottajina toimivaltaisen viranomaisen puolesta ja toimivaltaisen viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Sillä seikalla, että maksun voisi maksaa asiointipisteeseen, ei olisi merkitystä sen määrään tai määräytymiseen, vaan valtion viranomaisten ja muiden toimeksiantajien maksun määrä määräytyisi edelleen muun lain-säädännön mukaisesti. Maksun määrästä päättäisi aina toimivaltainen viranomainen. Toimeksisaaja välittäisi vastaanottamansa muun viranomaisen maksun edelleen toimeksiantajana ole-

valle viranomaiselle. Toimeksisaajan tulisi välittää maksu ja kirjanpitoon tarvittavat maksutiedot toimivaltaiselle viranomaiselle viivytyksettä. Maksujen vastaanottamisessa tulisi pyrkiä pois käteisrahan käytöstä, koska siitä muodostuu riskejä ja sen käsittely on kallista. Myös maksujen välittäminen on huomattavasti helpompaa, jos maksu on suoritettu korttimaksuna.

Momentin 7 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelussa voitaisiin hoitaa myös pykälän edeltävissä kohdissa mainittuihin palvelutehtäviin liittyviä asiakaspalvelun tukitoimintoja sekä niihin välittömästi liittyvää teknistä ohjausta, tiedon välittämistä ja tiedottamista. Kohta vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia. Asiakaspalvelun tukitoimia voisivat olla esimerkiksi asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon, niiden postittaminen ja nähtävillä pitäminen. Asiakaspalvelun tukitoimi voisi olla myös tarvittaessa asiakkaan tekninen avustaminen lomakkeiden täyttämässä. Teknistä ohjausta olisi esimerkiksi asiakaspalvelutehtäviin liittyvien teknisten ohjeiden ja neuvojen antaminen. Tiedon välittäminen voisi koskea yhteisessä asiakaspalvelussa annettavaa asiakaspalvelutehtävää. Kyse ei olisi kuitenkaan asian aineelliseen sisältöön ulottuvasta neuvonnasta kuten esimerkiksi asian ratkaisuedellytysten tai -käytäntöjen selostamisesta, vaan yleisesti olemassa olevan tiedon kokoamisesta ja välittämisestä. Tiedot voisivat perustua esimerkiksi toimivaltaisten viranomaisten palveluneuvojille tarkoitettujen ohjeiden tietoihin tai viranomaisten verkkosivulta saataviin tietoihin. Aineellista sisältöä koskeva neuvonta kuuluisi edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle ja tarvittaessa asiointipisteestä voitaisiin ottaa esimerkiksi puhelin- tai etäpalveluyhteys toimivaltaiseen viranomaiseen. Yhteisessä asiakaspalvelussa tapahtuva tiedon välittäminen rajautuisi asiakirjojen vastaanottamista, vireillepanoa, luovuttamista sekä niistä perittävien maksujen vastaanottamista ja edelleen välittämistä koskeviin seikkoihin.

Momentin 8 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelussa voitaisiin myydä toimivaltaisen viranomaisen tuotteita, ottaa vastaan niistä kertyviä maksuja ja välittää maksut toimivaltaisille viranomaisille. Kyse olisi vastaavanlaisesta tehtävästä kuin ehdotetun pykälän 1 momentin 6 kohdassa, mutta tässä kyse olisi toimivaltaisten viranomaisten liiketaloudellisten tuotteiden, kuten esimerkiksi karttojen tai vastaavien tuotteiden myynnistä ja niistä perittävien maksujen välittämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Maksujen suuruuden määräisi toimivaltaisen viranomaisen. Toimeksisaajan tulisi välittää vastaanottamansa maksut sekä kirjanpitoon tarvittavat maksutiedot toimeksiantajalle viivytyksettä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että edellä 1 momentissa tarkoitettujen asiakaspalvelutehtävien hoidettaisiin yhteispalvelussa toimeksisaajan palveluksessa olevan palveluneuvojan antamana henkilökohtaisena palveluna käyntiasioinnin yhteydessä taikka puhelimen tai muun tieto- ja viestintätekniikan käyttöyhteyden avulla. Tulevaisuudessa myös muut digitalisaatiokehityksen kautta syntyvät uudet ja turvalliset palveluinnovaatiot voisivat tulla kysymykseen. Jatkossa yhteispalvelua voitaisiin siten antaa myös ilman kiinteää asiointipistettä. Säännösehdoituksen mukaan palvelujen tarjoamisessa voitaisiin käyttää myös kotikäyntejä sekä sellaisia palvelumenettelyjä ja -keinoja, jotka eivät edellytä kiinteää toimitilaa. Tällaisia menettelyjä ja keinoja voisivat olla esimerkiksi tiettyä reittiä kulkevat palveluautot. Palvelujen tarjoamisesta kotikäynnin tai muulla tavoin ilman kiinteää asiointipistettä sovittaisiin lain 8 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti yhteispalvelusopimuksessa. Kotikäynnin toteuttaminen edellyttäisi aina asiakkaan suostumusta. Kotikäynnin tekeminen voisi perustua asiakkaan viranomaiselle esittämään pyyntöön tulla antamaan palvelua asiakkaan kotiin. Myös viranomaisen voisi ehdottaa asiakkaalle palvelun antamista asiakkaan kotona, mutta tällöinkin kotikäynnin toteuttamisen edellytyksenä olisi asiakkaan antama suostumus. Menettelyllä voidaan edistää myös palvelujen käytön esteettömyyttä, saavutettavuutta ja käytettävyyttä esimerkiksi vammaisten henkilöiden asioinnissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä tavoista, joilla yhteispalvelussa voitaisiin tarjota toimeksiantajana toimivan viranomaisen antamia palveluja. Yhteispalvelusopimuksessa voi-

taisiin ensinnäkin sopia, että asiointipisteestä järjestetään teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Tällaisella palvelujärjestelmällä tarkoitettaisiin ehdotetussa laissa tieto- ja viestintätekniistä järjestelmää, jolla asiointipisteestä muodostetaan puhe- ja näköyhteys (etäyhteys) asiakkaan ja toimeksiantajana toimivan toimivaltaisen viranomaisen välille ja jolla voidaan näiden kesken välittää turvallisesti tietoja ja asiakirjoja. Säännösehdoituksessa ei otettaisi kantaa palvelujärjestelmän tekniseen rakenteeseen tai toteuttamistapaan, vaan se antaisi mahdollisuuden käyttää järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisinta teknistä ratkaisua.

Se, edellyttääkö asiakkaan palvelutapahtuma pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettua toimeksiantajan palveluneuvojan antamaa palvelua vai teknisen käyttöyhteyden avulla annettua toimeksiantajan palvelua, ratkeaisi tapauskohtaisesti. Ensi vaiheessa asiakkaan palvelutarve tulisi pyrkiä ratkaisemaan palveluneuvojan käytössä olevalla keinovalikoimalla. Jos asian laatu kuitenkin edellyttäisi toimeksiantajana toimivan toimivaltaisen viranomaisen antamaa henkilökohtaista asiantuntijapalvelua, tulisi asiakkaalle joko heti tai, mikäli kyseisen palvelun saaminen edellyttäisi ajanvarausta, ajanvarausta käyttäen myöhemmin muodostaa tekninen käyttöyhteys toimivaltaiseen viranomaiseen.

Vaikka ehdotetussa laissa ei siitä erikseen säädettäisikään, voisi toimeksiantajan edustaja jo nykyisin käytetyn toimintamallin mukaisesti toimia asiointipisteessä ja hoitaa siellä toimeksiantajan tehtäviä ja antaa tehtäviä koskevaa henkilökohtaista asiakaspalvelua. Asiasta voitaisiin tarvittaessa sopia yhteispalvelusopimuksessa. Jos palveluiden antamisesta toimeksiantajan henkilöstöllä olisi sovittu, olisi samalla yhteispalvelusopimuksessa sovittava omakustannusarvoperiaatteen mukainen korvaus maksettavaksi siitä, että toimeksiantajan henkilöstö voi käyttää toimeksiantajan tiloja ja mahdollisesti myös työvälineitä palveluidensa antamiseen.

6 a §. Maksut. Lakiin esitetään otettavaksi uutena pykälänä säännös suoritteista perittävistä maksuista. Kyse on ainoastaan oikeudellista tilaa selventävästä säännöksestä.

Säännösehdoituksen mukaan yhteispalvelulain perusteella tuotetuista viranomaisen suoritteista ja annetuista palveluista peritään maksuja siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Säännöksellä tarkoitettaisiin sitä, että maksut niille viranomaisten suoritteille tai palveluille, joiden asiakaspalveluita yhteispalvelussa annetaan, määräytyisivät muun lainsäädännön tai muiden määräysten perusteella. Toimeksiantajalla ei olisi oikeutta periä erillistä maksua asiakkaalta toimeksiantajan palveluiden antamisesta, vaan toimeksiantaja saisi korvauksen asiakaspalvelutehtävän sille aiheuttamista kustannuksista toimeksiantajalta. Valtion viranomaisten suoritteiden maksut perustuvat valtion maksuperustelakiin (150/1992) tai muuhun lakiin ja niiden nojalla annettuihin säännöksiin. Maksu valtion viranomaisen suoritteesta, jonka asiakaspalvelu annetaan yhteispalvelussa, määräytyisi samoin perusteiden kuin niissä tilanteissa, joissa asiakas asioi suoraan toimivaltaisen valtion viranomaisen kanssa. Kunnallisten maksujen osalta valtuuston tulisi kuntalain (410/2015) 14 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

Valtion viranomaisten suoritteista perittävien maksujen on tarkoitus kattaa kaikki ne kustannukset, jotka aiheutuvat valtion viranomaisille suoritteen tuottamisesta. Myös valtion maksuliseen toimintaan kohdistuva osuus toimeksiantajalle maksettavan korvauksen kustannuksista tulisi sisällyttää suoritteen tuottamisen kokonaiskustannuksiin.

7 §. Asiakirjan vastaanottaminen ja tiedoksi antaminen sekä löytötavara. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi sen sisältöä nykyistä paremmin kuvaavaksi. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi myös lain sisäistä säännösviittausta koskeva tekninen korjaus. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oikeudellisista vaikutuksista

ta toimitettaessa löytötavara asiointipisteeseen. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa löytötavaran toimittaminen poliisiin sijaan myös asiointipisteeseen. Muilta osin pykälän sisältö vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan yhteispalvelussa voidaan hoitaa poliisille toimitettavien löytötavaroiden vastaanottamistehtäviä. Poliisille kuuluvien löytötavaroiden vastaanottamistehtävän osoittamisesta asiointipisteelle sovitaan yhteispalvelusopimuksella. Ehdotetun 7 §:n 2 momentin mukaan löytötavara, joka on toimitettu löytötavaroita vastaanottavalle asiointipisteelle, katsotaan toimitetuksi poliisille siten, kuin löytötavaralain säädetään. Löytötavaralain 4 §:n 1 momentin mukaan sen, joka ottaa löytötavaran talteen (löytöjä), on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava löydöstä omistajalle tai toimitettava löytötavara poliisille. Ehdotettu sääntely turvaa sen, että löytäjälle laissa asetettu velvollisuus toimittaa löytötavara poliisille on täytetty sillä, että hän toimittaa löytötavaran sellaiseen asiointipisteeseen, joka yhteispalvelusopimuksen mukaan vastaanottaa löytötavaroita.

8 §. Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö. Pykälän 1 momentissa oleva termi tarjoaminen ehdotetaan muutettavaksi toimintaa paremmin kuvaavaksi termiksi järjestäminen. Lisäksi pykälän 2 momentti, jossa määritellään yhteispalvelusopimuksen sisältöä koskevat vaatimukset, ehdotetaan muutettavaksi eräiltä osin.

Pykälän 2 momentin 1 kohta vastaisi voimassa olevaa säännöstä ja momentin 2 kohdassa termi avustavat asiakaspalvelutehtävät muutettaisiin asiakaspalvelutehtäviksi. Momentin 3 kohta olisi uusi. Sen mukaan yhteispalvelusopimuksessa tulisi sopia teknisen käyttöyhteyden käytöstä yhteispalvelussa ja sen käytännön toteutuksesta. Jos asiointipisteestä annetaan toimeksiantajan palveluita teknisen käyttöyhteyden avulla, on toimintamallista tarpeen sopia samoin kuin esimerkiksi siitä, millainen on tarvittava palvelulaitteisto, kuka vastaa sen ylläpidosta, kuinka paljon palvelulaitteita on ja annetaanko palvelua niin sanottuna on-line -palveluna vai ajanvarauksella. Kustannusten korvaamisesta tulee momentin 8 kohdan mukaisesti sopia yhteispalvelusopimuksessa noudattaen mitä kustannusten korvaamisesta 5 a §:ssä säädetään.

Momentin uusi 4 kohta vastaa voimassa olevaa 3 kohtaa. Momentin uusi 5 kohta vastaa voimassa olevaa kohtaa 4 ja uusi 6 kohta voimassa olevaa kohtaa 5. Momentin 5 kohdassa käytetty termi yhteispalvelupiste muutettaisiin termiksi asiointipiste ja termi varustus termeiksi työvälineet ja laitteet. Lisäksi momentin 6 kohtaa täsmennettäisiin siten, että se koskisi myös salissa pidettäviä tietoja.

Momentin 7 kohta olisi uusi. Sen mukaan yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava kielellisten oikeuksien turvaamisen järjestelyistä yhteisessä asiakaspalvelussa. Yhteispalvelua järjestettäessä tulisi ottaa huomioon erityisesti kielilaista (423/2003) ja saamen kielilaista (1086/2003) viranomaisille aiheutuvat velvoitteet. Jos toimeksisaajalla ei olisi laissa säädettyä velvollisuutta tai osaavaa henkilökuntaa antamaan palvelua asiakkaan kielellä, voitaisiin kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja palvelujen saatavuudesta huolehtia esimerkiksi siten, että teknisen käyttöyhteyden avulla asiointipisteeseen järjestettäisiin palvelutilanteessa tulkkaus. Tätä menettelyä voitaisiin luonnollisesti käyttää tarvittaessa myös muiden kielten tulkkaukseen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen.

Momentin 8 kohta olisi uusi. Säännöksen mukaan yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista tai korvauksen määräytymisessä käytettävistä 5 a §:ssä säädettyistä perusteista. Myös aiemmin yhteispalvelusopimuksessa tuli sopia 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jakamisesta tai jakamisperusteista, mutta uusi 8 kohdan säännös vastaisi ehdotetun 5 a §:n korvaussäännöksen rakennetta ja terminologiaa. Korvauksen määräytymisessä noudatetta-

vista perusteista ehdotetaan säädettäväksi 5 a §:ssä, joka rajoittaisi osapuolten sopimusvapautta tältä osin.

Momentin kohdat 9-12 vastaavat voimassa olevan 1 momentin kohtia 7-10. Momentin 10 kohdassa oleva termi henkilöstö muutettaisiin termiksi palveluneuvoja, joka on määritelty lain 3 §:n 5 kohdassa. Momentin 12 kohdan mukaan sopimukseen voitaisiin ottaa esimerkiksi määräykset niistä menettelyistä, joiden mukaisesti toimeksiantajan edustaja voisi antaa asiantuntijapalveluja asiointipisteessä.

Valtiovarainministeriö voisi yhteispalvelutoiminnan yhdenmukaistamiseksi tarvittaessa antaa lain 10 a §:ssä säädetyn toimivaltansa nojalla toimeksiantosopimusta koskevan ohjeellisen mallisopimuksen. Koska mallisopimus ei olisi oikeudelliselta luonteeltaan sitova oikeusohje, olisi siitä mahdollista poiketa perustelluista syistä.

8 a §. Yhteispalvelurekisteri. Voimassa olevan lain 8 §:n 3 momentin säännös yhteispalvelusopimuksista pidettävästä rekisteristä ehdotetaan selkeyden vuoksi otettavaksi lakiin omaksi uudeksi pykäläksi. Pykälän 1 momentin säännös vastaisi aineelliselta sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 9 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää rekisteriä. Tarkoituksena on, että rekisterinpitäjänä toimisi myös jatkossa Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi sääntelyn täsmentämiseksi kaksi uutta rekisteriin talletettavia tietoja ja niiden käsittelyä koskevaa momenttia. Uuden 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin tallettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenettelystä.

Pykälän 3 momenttiin sisältyvän informatiivisen viittaussäännöksen mukaan yhteispalvelurekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisessa noudatettaisiin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Rekisteriin talletettuja tietoja voitaisiin säännöksen mukaan luovuttaa kirjallisessa ja sähköisessä muodossa.

10 §. Tiedottamisvelvollisuus. Pykälän sanamuotoon ehdotetaan tehtäväksi vähäinen tekninen korjaus, joka ei muuttaisi säännöksen aineellista sisältöä.

10 a §. Viranomaisten tehtävät. Pykälän 1 momentti säilyisi sisällöltään muuttumattomana. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla siinä oleva säädösviittaus päivitetäisiin koskemaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin valtiovarainministeriön apuna yhteispalvelun ohjauksessa ja seurannassa toimivasta julkisen hallinnon yhteispalvelun neuvottelukunnasta.

Voimassa olevan pykälän 2 momentissa viitataan alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1651/2009), joka on kumottu alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetulla lailla (7/2014). Tämän johdosta säädösviittaus ehdotetaan päivitettäväksi. Lisäksi säännöksessä ehdotetaan käytettäväksi viimeksi mainitussa laissa olevaa termiä maakuntien liitot.

Pykälän uusi 3 momentti sisältäisi säännöksen valtiovarainministeriön tueksi asetettavasta yhteispalvelun neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan asettaisi määräajaksi valtioneuvosto valtiovarainministeriön esittelystä. Neuvottelukuntaa johtaisi säännöksen mukaan valtiovarainministeriö ja sen lisäksi siinä tulisi olla tarvittava edustus ainakin yhteispalveluun osallistuvista ja näitä ohjaavista viranomaisista sekä toiminnan keskeisistä sidosryhmistä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi osallistua yhteispalvelun yleistä suunnittelua, ohjausta, järjestämistä ja

kehittämistä koskevien asioiden valmisteluun. Sidosryhmien osalta neuvottelukunnassa voisi olla esimerkiksi Suomen Kuntaliiton ja asiakaspalvelutoimintaa hoitavia henkilöstöryhmiä edustavien järjestöjen edustus. Neuvottelukunnalla ei olisi päätöksentekotoimivaltaa, vaan se olisi oikeudelliselta luonteeltaan yhteispalvelua ja sen kehittämistä koskevia periaatteellisia ja yleisiä asioita suunnitteleva ja valmisteleva asiantuntijatoimielin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säännöshedotuksen mukaan antaa tarkempia säännöksiä yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä.

10 b §. *Palvelun ohjaus, seuranta ja valvonta.* Pykälässä säädettäisiin yhteispalvelun toimeksiantajille velvollisuus ohjata, seurata ja valvoa asiakaspalvelutehtävien hoitamista ja kehittämistä toimialallaan. Jo voimassa olevan lain mukaan yhteispalvelusopimuksessa tulee sopia avustavien asiakaspalvelutehtävien ohjauksen ja valvonnan käytännön järjestelyistä. Uudella säännöksellä on tarkoitus korostaa toimeksiantajan vastuuta yhteispalveluna annettavien asiakaspalveluiden laadusta ja asiakaspalvelun kehittämisestä. Ehdotuksen mukaan toimeksiantajat ja niitä ohjaavat viranomaiset vastaisivat toimialalleen kuuluvien asiakaspalvelutehtävien hoitamisen ja kehittämisen ohjauksesta ja seurannasta sekä asiakaspalvelutehtävien hoitamisen valvonnasta. Ohjaus ja seuranta olisi tehtävä yhteistyössä toimeksisaajien kanssa. Lain 10 a §:n tarkoittamassa valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvassa tehtävässä on kyse yhteispalvelujärjestelmää koskevasta valtakunnallisesta tehtävästä, kun taas toimeksiantajalle tässä pykälässä ehdotetussa ohjauksessa, seurannassa ja valvonnassa on kyse toimeksiantajan omien palveluiden asiakaspalveluihin ja niiden kehittämiseen kytkeytyvästä konkreettisemmasta paikallisesta ja alueellisesta operatiivisen tason ohjauksesta, seurannasta ja valvonnasta. Ohjaus-, seuranta- ja valvontatoimintaan osallistuvilla viranomaisilla olisi luonnollisesti oikeus saada toiminnan toteuttamisen kannalta tarvittavat omaa toimialaansa koskevat tiedot toimeksisaajilta.

Ohjaus- ja seurantatoiminta voitaisiin organisoida toiminnallisten tarpeiden pohjalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tätä toimintaa varten voitaisiin esimerkiksi muodostaa kehittämissyöryhmiä tai käyttää jo olemassa olevia yhteistyöryhmiä. Ohjauksen, seurannan ja valvonnan kohteena voisi olla esimerkiksi asiakaspalvelutoiminnan ja palvelujen laadun, palveluprosessien, tukipalvelujen ja yhteistyön toimivuuden sekä koulutustarpeiden arviointi. Ohjaus- ja seurantatoiminnan kautta huolehdittaisiin siitä, että yhteispalvelussa annettava asiakaspalvelu saadaan sovitettua toimeksiantajien palveluprosesseihin niin, että koko palveluprosessin ja siinä annettavien palvelujen laatu kyetään turvaamaan ja pitämään yhdenmukaisena ja hyvänä. Toisaalta myös toimeksiantajien olisi kehittäessään palveluprosessejaan otettava huomioon yhteispalvelun tarpeet ja mahdollisuudet. Pykälässä tarkoitettuun ohjaus- ja seurantatoimintaan liittyy läheisesti lain 5 b §:ssä tarkoitettu toiminnallinen tuki ja koulutus.

2 Tarkemmat säännökset

Lakiehdotukseen sisältyvät seuraavat uudet asetuksenantovaltuudet:

- 8 a §:n 1 momentin mukaan yhteispalvelurekisterin rekisterinpitäjänä toimivasta aluehallintovirastosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.
- 8 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin pykälän 1 momentin mukaan talletettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenettelystä
- 10 a §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä.

3 Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Lakiehdotus sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan ennen ehdotetun lain voimaantuloa tehdyt yhteispalvelusopimukset olisi saatettava ehdotetun lain mukaisiksi yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitystä on tarkasteltu perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen suojan, 21 §:n suojaaman hyvän hallinnon, 80 §:n mukaisen asetuksen antamista koskevan säännöksen ja 121 §:n tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lain taseisia säännöksiä tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaan ainakin rekisteröinnin tavoitteeseen, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, tietojen säilytysaikaan henkilörekistereissä, rekisteröidyn oikeusturvaan sekä mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 25/1998 vp 2/II, PeVL 12/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp).

Esityksen 8 a §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä olisi pitää yhteispalvelurekisteriä. Ehdotetulla säännöksellä korvattaisiin voimassa olevan lain 8 §:n 3 momentissa tarkoitettu rekisterinpitoa koskeva säännös ja täsmennettäisiin voimassa olevaa tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Rekisteriin talletettavia tietoja ja tietoryhmiä koskevaan laintaseiseen sääntelyyn ei tehtäisi muutoksia. Lakiin lisättäisiin kuitenkin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin talletettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenettelystä. Lisäksi lakiin lisättäisiin informatiivinen viittaussäännös, jonka mukaan yhteispalvelurekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisessa noudatettaisiin mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Rekisteriin talletettuja tietoja voitaisiin luovuttaa kirjallisessa ja sähköisessä muodossa. Tarkoituksena on, että rekisteriin ei talletettaisi sellaisia tietoja, jotka olisivat lain nojalla salassa pidettäviä tai joiden käsittelyssä henkilötietolain säännökset tulisivat sovellettaviksi.

Vaikka yhteispalvelurekisteriin ei lähtökohtaisesti olekaan tarkoitus tallettaa henkilötietoja, on esityksessä kuitenkin otettu huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat lainsäädännön asettamat yleiset velvoitteet ja rajaukset sekä perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä ilmevät perustuslain 10 §:n 1 momentin tulkintaa koskevat oikeusohjeet.

Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotetulla lailla ei olisi vaikutusta valtion viranomaiselle säädettyihin tehtäviin ja toimivaltaan tai näitä koskeviin valtion viranomaisen velvollisuuksiin. Päätösvalta säilyisi edelleen toimivaltaisilla viranomaisilla ja asiakkaalla säilyisi yhteispalvelun rinnalla mahdollisuus aina asioida myös suoraan toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain tarkoittamista hyvän hallinnon takeista on koottu säännöksiä hallintolakiin (434/2003). Lain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta, jota nyt esitetty uudistus pyrkii toteuttamaan ja edistämään. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) palveluperiaatteen ja viranomaisen tehtävien tuloksellisen hoitamisen on todettu merkitsevän sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivien valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Säännöksen perustelujen mukaan asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

Esityksellä pyritään edistämään julkisen hallinnon viranomaisten asiakaspalvelun saatavuutta sekä toiminnan tehokkuutta. Yhteispalvelulla täydennetään digitalisaatiokehitystä ja mahdollistetaan kattavan ja käyntiasioinnin mahdollistavan asiointipisteverkon kustannustehokas ylläpitäminen luomalla puitteet valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi yhteispalvelun asiointipisteissä. Sääntelyllä pyritään turvaamaan julkisen hallinnon asiakkaiden oikeudet saada viranomaisten asiakaspalveluita yhdenvertaisesti kaikkialla maassa. Yhteispalvelulla voidaan turvata erityisesti niiden henkilöiden asiointitarpeet, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla. Toisaalta esityksellä laajennetaan myös hallinnossa asioivien mahdollisuuksia käyttää viranomaisten sähköisiä palveluita yhteispalvelun asiointipisteissä itsenäisesti tai tuetusti.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n vuoksi säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa (PeVL 36/2010 vp, PeVL 50/2001 vp ja PeVL 41/2010 vp). Tällaisissa tapauksissa myös asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu.

Lakiehdotukseen lisättävän uuden 8 a §:n mukaan yhteispalvelusopimuksista on pidettävä rekisteriä. Rekisterinpitäjänä toimivasta aluehallintovirastosta säädetään pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella. Vastaavan sisältöinen säännös on jo nyt voimassa olevan lain 8 §:n 3 momentissa. Perustuslain 119 §:n mukaan valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Pykälän mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppisiä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla (PeVL 21/2009 vp). Sääntelytaso vastaa edellä todetussa tapauksessa perustuslain 119 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

Lakiehdotukseen lisättävän uuden 10 a §:n 3 momentissa säädetään valtiovarainministeriön tukena tarkoitettussa ohjaus- ja kehittämistehtävissä toimivasta yhteispalvelun neuvottelukunnasta, jonka valtioneuvosto asettaisi määräajaksi. Säännöksessä kuvataan myös neuvottelukunnan pääasiallinen tehtäväala. Neuvottelukunta olisi luonteeltaan asiantuntijaelin eikä sillä olisi päätöksentekotoimivaltaa. Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä. Perustuslain perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan PL 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu asetuksenantovaltuus kattaisi myös esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sääntelytaso vastaa tässä tapauksissa perustuslain 119 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

Edellä todetut asetuksenantovaltuudet ehdotetaan annettavaksi kaikilta osin valtioneuvostotalle, koska kyse on useaa hallinnonalaan koskevista periaatteellisesti merkittävistä ja laajakantoisista asioista.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Tavallisen lain tasoiset yleissäännökset kuntien tehtävistä sisältyvät kuntalain (410/2015) 7 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Voimassa olevaa julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia sovelletaan myös kunnallisiin viranomaisiin. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia olemassa olevaan tilanteeseen tältä osin, vaan kunnilla olisi edelleen mahdollisuus harkintansa mukaan osallistua yhteispalvelutoimintaan niin toimeksiantajana kuin toimeksisaajana.

Säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava siitä, että niillä on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp, PeVM 25/1999 vp, PeVL 12/2011 vp). Kunnalliseen itsehallintoon on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan katsottu kuuluvan myös se, että annettaessa kunnille tehtäviä on huolehdittava myös niiden riittävästä rahoituksesta (ns. rahoitusperiaate). Lakiehdotuksen 5 a §:ssä säädetään yhteispalvelusta maksettavasta korvauksesta. Pykälän mukaan toimeksiantajan olisi maksettava toimeksisaajalle korvaus toimeksiantajan asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta yhteispalvelussa siten kuin siitä sovittaisiin yhteispalvelusopimuksessa. Korvauksen perusteena olisivat toimeksisaajalle asiointipisteen ylläpitämisestä ja asiakaspalvelusta toimeksiantajan palveluiden osalta aiheutuvat kustannukset omakustannusperiaatteen mukaisesti. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista tai korvauksen määräytymisessä käytettävistä perusteista. Lakiehdotuksen 5 a §:n säännökset rajoittaisivat yhteispalvelun osapuolten sopimusvapautta tältä osin ja velvoittaisivat sopimusosapuolet noudattamaan omakustannusarvoperiaatteen mukaista korvausperustetta. Sääntelyllä on pyritty muun muassa varmistamaan rahoitusperiaatteen toteutuminen niissä tapauksissa, joissa kunta on yhteispalvelun osapuolella.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 2 – 8 ja 10 a §, sellaisina kuin niistä ovat 8 § osaksi laissa 1096/2010 ja 10 a § laissa 1096/2010, ja *lisätään* lakiin uusi 5 a - 5 c, 6 a, 8 a ja 10 b § seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Viranomaisen ei 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa voi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa, jollei toisin säädetä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yhteispalvelulla* asiakaspalvelutehtävien hoitamista viranomaisten välisen yhteispalvelusopimuksen nojalla;
- 2) *toimeksiantajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, jonka asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta sovitaan;
- 3) *toimeksisaajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, joka ottaa yhteispalvelusopimuksessa määritellyt asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen;
- 4) *asiointipisteellä* toimeksisaajan hallinnassa olevaa yhteispalvelussa käytettävää toimitilaa;
- 5) *palveluneuvojalla* toimeksisaajan palveluksessa olevaa henkilöä, joka hoitaa asiakaspalvelutehtäviä yhteispalvelusopimuksen nojalla.

4 §

Yhteispalvelun edellytykset

Yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi.

5 §

Yhteispalvelun järjestäminen

Yhteispalvelun järjestäminen perustuu tässä laissa tarkoitettuun sopimukseen. Toimeksisaajalla on oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista varten palveluiden saatavuuden kannalta riittävä määrä palveluneuvojia. Palveluneuvojien koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaatimuksia. Toimeksisaajalla on oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista ja asioinnin järjestämistä varten tarvittavat, tarkoituksenmukaiset ja turvalliset olosuhteet, tilat, työvälineet ja laitteet.

5 a §

Yhteispalvelusta maksettava korvaus

Toimeksiantaja maksaa toimeksisaajalle korvauksen toimeksiantajan asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta yhteispalvelussa siten kuin siitä sovitaan yhteispalvelusopimuksessa. Korvauksen perusteena ovat toimeksisaajalle asiointipisteen ylläpitämisestä ja asiakaspalvelusta toimeksiantajan palveluiden osalta aiheutuvat kustannukset omakustannuseriaatteen mukaisesti.

5 b §

Toiminnallinen tuki ja koulutus

Toimeksiantajat vastaavat toimialoillaan palveluneuvojien perehdyttämisestä ja koulutuksesta sekä huolehtivat siitä, että palveluneuvojilla on mahdollisuus saada tarvittaessa asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi asiantuntijatukea.

5 c §

Vahingonkorvausvastuu

Toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on syntynyt asiakkaalle yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään.

6 §

Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät

Yhteispalvelussa voidaan hoitaa seuraavia asiakaspalvelutehtäviä:

- 1) asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen;
- 2) toimeksiantajan verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonta ja tuki;
- 3) teknisen käyttöyhteyden avulla järjestettävää toimeksiantajan antamaa asiakaspalvelua koskevien ajanvarausten vastaanottaminen sekä käyttöyhteyden luominen toimeksiantajaan ja palvelun käytön neuvonta ja tuki;
- 4) toimeksiantajalle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen ja välittäminen toimeksiantajalle sekä poliisille toimitettavien löytötavaroiden vastaanottaminen;

5) toimeksiantajan toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen sekä hallintolain (434/2003) 60 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirjojen tiedoksianto;

6) toimeksiantajan suoritteista perittävien maksujen vastaanottaminen sekä niiden ja maksutietojen välittäminen viivytyksettä toimeksiantajalle;

7) edellä mainittuihin palvelutehtäviin liittyvät asiakaspalvelun tukitoiminnot sekä välittömästi näihin palvelutehtäviin liittyvä tekninen ohjaus, tiedon välittäminen ja tiedottaminen;

8) toimeksiantajan tuotteiden myynti ja niistä kertyneiden maksujen sekä maksutietojen välittäminen viivytyksettä toimeksiantajalle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua asiakaspalvelutehtävää hoidetaan yhteispalvelussa toimeksisaajan järjestämänä henkilökohtaisena palveluna käyntiasioinnin yhteydessä taikka puhelimen tai muun tieto- ja viestintätekniikan käyttöyhteyden avulla. Palvelujen tarjoamisessa voidaan käyttää myös kotikäyntejä sekä muita menettelyjä ja keinoja, jotka eivät edellytä kiinteää toimitilaa.

Asiointipisteestä voidaan järjestää teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun.

6 a §

Maksut

Tämän lain perusteella tuotetuista viranomaisen suoritteista ja annetuista palveluista peritään maksuja siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään.

7 §

Asiakirjan vastaanottaminen ja tiedoksi antaminen sekä löytötavara

Asiakirja, joka on toimitettu määräajassa toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Löytötavara, joka on toimitettu löytötavaroita vastaanottavaan asiointipisteeseen, katsotaan toimitetuksi poliisille siten, kuin löytötavaralaisissa (778/1988) säädetään.

8 §

Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö

Yhteispalvelun järjestämisestä on tehtävä kahden tai useamman viranomaisen keskeinen kirjallinen, toistaiseksi tai määräajan voimassa oleva toimeksiantosopimus.

Sopimuksessa on sovittava:

- 1) yhteispalvelun toimeksisaajasta ja toimeksiantajasta;
- 2) siitä, mitä asiakaspalvelutehtäviä sopimus koskee ja missä laajuudessa niitä hoidetaan yhteispalveluna;
- 3) teknisen käyttöyhteyden käytöstä yhteispalvelussa ja sen käytännön toteutuksesta;
- 4) 10 b §:ssä tarkoitettua ohjauksen, seurannan ja valvonnan käytännön järjestelyistä;
- 5) asiointipisteen toimitiloista, työvälineistä ja laitteista sekä aukioloajoista ja sijaintipaikasta;
- 6) salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista käytännön järjestelyistä;
- 7) kielellisten oikeuksien turvaamisen käytännön järjestelyistä;

HE 188/2016 vp

- 8) yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista tai korvauksen määräytymisessä käytettävistä 5 a §:ssä säädettyistä perusteista;
- 9) yhteispalvelua hoitavasta henkilöstöstä ja sille asetettavista vaatimuksista;
- 10) palveluneuvojen koulutuksesta ja tehtävien vaatimasta tiedollisesta ja teknisestä tuesta;
- 11) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta;
- 12) muista mahdollisista yhteispalvelun järjestämiseen liittyvistä käytännön seikoista.

8 a §

Yhteispalvelurekisteri

Yhteispalvelusopimuksista on pidettävä rekisteriä, johon talletetaan tiedot sopimuksen osapuolista, asiointipisteen sijaintipaikasta, sen palveluvalikoimasta ja sopimuksen voimassaoloajasta sekä muut vastaavat sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Rekisterinpitäjänä toimivasta aluehallintovirastosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yhteispalvelun toimeksisaajan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot yhteispalvelusopimuksen tekemisestä, muuttamisesta ja päättämisestä kuukauden kuluessa edellä mainitusta tapahtumasta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin talletettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenettelyistä.

Yhteispalvelurekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisessa noudatetaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Rekisteriin talletettuja tietoja voidaan luovuttaa kirjallisessa ja sähköisessä muodossa.

10 §

Tiedottamisvelvollisuus

Yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista.

10 a §

Viranomaisten tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä.

Maakuntien liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014).

Valtiovarainministeriön tukena I momentissa tarkoitettussa tehtävässä toimii yhteispalvelun neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa määräajaksi. Neuvottelukuntaa johtaa valtiovarainministeriö ja sen lisäksi siinä tulee olla tarvittava edustus ainakin yhteispalveluun osallistuvista ja näitä ohjaavista viranomaisista sekä toiminnan keskeisistä sidosryhmistä. Neuvottelukunnan tehtävänä on osallistua yhteispalvelun yleistä suunnittelua, ohjausta, järjestämistä ja kehittämistä koskevien asioiden valmisteluun. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä.

10 b §

Palvelun ohjaus, seuranta ja valvonta

Toimeksiantajat ja niitä ohjaavat viranomaiset vastaavat toimialalleen kuuluvien asiakaspalvelutehtävien hoitamisen ja kehittämisen ohjauksesta ja seurannasta sekä asiakaspalvelutehtä-

HE 188/2016 vp

vien hoitamisen valvonnasta. Ohjaus, seuranta ja valvonta on tehtävä yhteistyössä toimeksisaajien kanssa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt yhteispalvelusopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi yhden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2016

Pääministerin estyneenä ollessa, kunta- ja uudistusministeri

Anu Vehviläinen

Hallitusneuvos Ilkka Turunen

Laki

julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 2 – 8 ja 10 a §, sellaisina kuin niistä ovat 8 § osaksi laissa 1096/2010 ja 10 a § laissa 1096/2010, ja *lisätään* lakiin uusi 5 a - 5 c, 6 a, 8 a ja 10 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien *avustavien* asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Viranomaisen ei 1 momentissa tarkoitettuna toiminnassa voi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy *päätöksentekovallan* käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yhteispalvelulla avustavien* asiakaspalvelutehtävien hoitamista viranomaisten välisen yhteispalvelusopimuksen nojalla;
- 2) *toimeksiantajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, jonka *avustavien* asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta sovitaan;
- 3) *toimeksisaajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, joka ottaa yhteis-

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Viranomaisen ei 1 momentissa tarkoitettuna toiminnassa voi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy *julkisen vallan* käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa, *jollei toisin säädetä*.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yhteispalvelulla* asiakaspalvelutehtävien hoitamista viranomaisten välisen yhteispalvelusopimuksen nojalla;
- 2) *toimeksiantajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, jonka asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta sovitaan;
- 3) *toimeksisaajalla* sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, joka ottaa yhteis-

palvelusopimuksessa määritellyt *avustavat* asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen; *sekä*

4) *yhteispalvelupisteellä* toimeksisaajan hallinnassa olevaa toimitilaa, *jonka käyttämisestä yhteispalveluun sovitaan yhteispalvelusopimuksessa.*

4 §

Yhteispalvelun edellytykset

Yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että *avustavien* asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi.

5 §

Yhteispalvelun järjestäminen

Yhteispalvelun järjestäminen perustuu tässä laissa tarkoitettuun *sopimussuhteeseen.*

Toimeksisaaja voi järjestää sille kuuluvan ja yhteispalveluna hoidettavan avustavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisen yhteispalvelupisteessä henkilökohtaisena asiakaspalveluna tai teknisin välinein toteutettuna.

Toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on syntynyt palvelun käyttäjälle yhteispalveluna hoidettavan avustavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään. Toimeksiantajan tehtävänä on antaa toimeksisaajan henkilöstölle tehtävän edellyttämä ohjeistus ja koulutus.

Asiakaspalvelua yhteispalveluna hoitavan henkilöstön koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaatavuutta.

palvelusopimuksessa määritellyt asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen;

4) *asiointipisteellä* toimeksisaajan hallinnassa olevaa *yhteispalvelussa käytettävää* toimitilaa;

4 §

Yhteispalvelun edellytykset

5) *palveluneuvojalla* toimeksisaajan palveluksessa olevaa henkilöä, joka hoitaa asiakaspalvelutehtäviä yhteispalvelusopimuksen nojalla.

Yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi.

5 §

Yhteispalvelun järjestäminen

Yhteispalvelun järjestäminen perustuu tässä laissa tarkoitettuun *sopimukseen.*

Toimeksisaajalla on oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista varten palveluiden saatavuuden kannalta riittävä määrä palveluneuvoja. Palveluneuvojen koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaatimuksia.

Toimeksisaajalla on oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista ja asioinnin järjestämistä varten tarvittavat, tarkoituksenmukaiset ja turvalliset olosuhteet, tilat, työvälineet ja laitteet.

5 a §

Yhteispalvelusta maksettava korvaus

Toimeksiantaja maksaa toimeksisaajalle korvauksen toimeksiantajan asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta yhteispalvelussa siten kuin siitä sovitaan yhteispalvelusopimuksessa. Korvauksen perusteena ovat toimeksisaajalle asiointipisteen ylläpitämisestä ja asiakaspalvelusta toimeksiantajan palveluiden osalta aiheutuvat kustannukset omakustannuseriaatteen mukaisesti.

5 b §

Toiminnallinen tuki ja koulutus

Toimeksiantajat vastaavat toimialoillaan palveluneuvojien perehdyttämisestä ja koulutuksesta sekä huolehtivat siitä, että palveluneuvojilla on mahdollisuus saada tarvittaessa asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi asiantuntijatukea.

5 c §

Vahingonkorvausvastuu

Toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on syntynyt asiakkaalle yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään.

6 §

Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät

Yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea:

1) palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteamista ja varmentamista;

6 §

Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät

Yhteispalvelussa voidaan hoitaa seuraavia asiakaspalvelutehtäviä:

1) asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen;

2) toimeksiantajan verkko- ja puhelinpalvelujen käytön neuvonta ja tuki;

3) teknisen käyttöyhteyden avulla järjestet-

2) toimeksiantajana *toimivalle viranomaiselle* tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä *edelleen* toimeksiantajalle;

3) toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttamista sekä hallintolain (434/2003) 59 §:ssä ja 60 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua tiedoksiantoa;

4) *toimituskirjoista tai muista asiakirjoista* perittävien maksujen vastaanottamista ja välittämistä *edelleen* toimeksiantajalle;

5) edellä mainittuihin tehtäviin liittyviä asiakaspalvelun tukitoimintoja sekä välittömästi näihin tehtäviin liittyvää teknistä ohjausta, tiedon välittämistä ja tiedottamista; *sekä*

6) *muuta asioiden vireillepanoon liittyvien tietojen välittämistä.*

tävää toimeksiantajan antamaa asiakaspalvelua koskevien ajanvarausten vastaanottaminen sekä käyttöyhteyden luominen toimeksiantajaan ja palvelun käytön neuvonta ja tuki;

4) toimeksiantajalle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen ja välittäminen toimeksiantajalle *sekä poliisille toimitettavien löytötavaroiden vastaanottaminen;*

5) *toimeksiantajan* toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen sekä hallintolain (434/2003) 60 §:n 2 momentissa tarkoitettu *asiakirjojen* tiedoksianto;

6) *toimeksiantajan suoritteista* perittävien maksujen vastaanottaminen *sekä niiden ja maksutietojen välittäminen viivytyksettä* toimeksiantajalle;

7) edellä mainittuihin *palvelutehtäviin* liittyvät asiakaspalvelun tukitoiminnot sekä välittömästi näihin *palvelutehtäviin* liittyvä *tekninen* ohjaus, tiedon välittäminen ja tiedottaminen;

8) *toimeksiantajan tuotteiden myynti ja niistä kertyneiden maksujen sekä maksutietojen välittäminen viivytyksettä toimeksiantajalle.*

Edellä 1 momentissa tarkoitettut asiakaspalvelutehtävät hoidetaan yhteispalvelussa toimeksisaajan järjestämänä henkilökohtaisena palveluna käyntiasioinnin yhteydessä taikka puhelimen tai muun tieto- ja viestintätekniikan käyttöyhteyden avulla. Palvelujen tarjoamisessa voidaan käyttää myös kotikäyntejä sekä muita menettelyjä ja keinoja, jotka eivät edellytä kiinteää toimitilaa.

Asiointipisteestä voidaan järjestää teknisen käyttöyhteyden avulla asiakkaalle pääsy toimeksiantajan antamaan henkilökohtaiseen asiakaspalveluun.

6 a §

Maksut

Tämän lain perusteella tuotetuista viranomaisen suoritteista ja annetuista palveluista peritään maksuja siten kuin siitä erikseen

säädetään tai määrätään.

7 §

Yhteispalvelupisteeseen toimitettu asiakirja

Asiakirja, jonka palvelun käyttäjä on toimitannut määräajassa tässä laissa tarkoitetulle toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

8 §

Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö

Yhteispalvelun tarjoamisesta on tehtävä kahden tai useamman viranomaisen keskeinen kirjallinen, toistaiseksi tai määräajan voimassa oleva toimeksiantosopimus.

Sopimuksessa on sovittava seuraavista seikoista:

1) yhteispalvelun toimeksisaajasta ja toimeksiantajasta;

2) mitä avustavia asiakaspalvelutehtäviä sopimus koskee ja missä laajuudessa niitä hoidetaan yhteispalveluna;

3) avustavien asiakaspalvelutehtävien ohjauksen ja valvonnan käytännön järjestelyistä;

4) yhteispalvelupisteiden toimitiloista, varustuksesta, aukioloajoista ja sijaintipaikasta;

5) henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista käytännön järjestelyistä;

7 §

Asiakirjan vastaanottaminen ja tiedoksi antaminen sekä löytötavara

Asiakirja, joka on toimitettu määräajassa toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Löytötavara, joka on toimitettu löytötavaroita vastaanottavaan asiointipisteeseen, katsotaan toimitetuksi poliisille siten, kuin löytötavaralaissa (778/1988) säädetään.

8 §

Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö

Yhteispalvelun järjestämisestä on tehtävä kahden tai useamman viranomaisen keskeinen kirjallinen, toistaiseksi tai määräajan voimassa oleva toimeksiantosopimus.

Sopimuksessa on sovittava:

1) yhteispalvelun toimeksisaajasta ja toimeksiantajasta;

2) siitä, mitä asiakaspalvelutehtäviä sopimus koskee ja missä laajuudessa niitä hoidetaan yhteispalveluna;

3) teknisen käyttöyhteyden käytöstä yhteispalvelussa ja sen käytännön toteutuksesta;

4) 10 b §:ssä tarkoitetun ohjauksen, seurannan ja valvonnan käytännön järjestelyistä;

5) asiointipisteiden toimitiloista, työvälineistä ja laitteista sekä aukioloajoista ja sijaintipaikasta;

6) salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista käytännön järjestelyistä;

7) kielellisten oikeuksien turvaamisen käytännön järjestelyistä;

6) yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jakamisesta tai jakamisperusteista;

7) yhteispalvelua hoitavasta henkilöstöstä ja sille asetettavista vaatimuksista;

8) henkilöstön koulutuksesta ja tehtävien vaatimasta tiedollisesta ja teknisestä tuesta;

9) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta; sekä

10) muista mahdollisista yhteispalvelun järjestämiseen liittyvistä käytännön seikoista.

Yhteispalvelusopimuksista on pidettävä rekisteriä, johon talletetaan tiedot sopimuksen osapuolista, yhteispalvelupisteen sijaintipaikasta, sen palveluvalikoimasta ja sopimuksen voimassaoloajasta sekä muut vastaavat sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Rekisterinpitäjänä toimivasta aluehallintovirastosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yhteispalvelun toimeksisaajan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot yhteispalvelusopimuksen tekemisestä, muuttamisesta ja päättämisestä kuukauden kuluessa edellä mainitusta tapahtumasta.

8) yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista tai korvauksen määräytymisessä käytettävistä 5 a §:ssä säädettyistä perusteista;

9) yhteispalvelua hoitavasta henkilöstöstä ja sille asetettavista vaatimuksista;

10) palveluneuvojen koulutuksesta ja tehtävien vaatimasta tiedollisesta ja teknisestä tuesta;

11) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta;

12) muista mahdollisista yhteispalvelun järjestämiseen liittyvistä käytännön seikoista.

8 a §

Yhteispalvelurekisteri

Yhteispalvelusopimuksista on pidettävä rekisteriä, johon talletetaan tiedot sopimuksen osapuolista, asiointipisteen sijaintipaikasta, sen palveluvalikoimasta ja sopimuksen voimassaoloajasta sekä muut vastaavat sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Rekisterinpitäjänä toimivasta aluehallintovirastosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yhteispalvelun toimeksisaajan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot yhteispalvelusopimuksen tekemisestä, muuttamisesta ja päättämisestä kuukauden kuluessa edellä mainitusta tapahtumasta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin tallettavista tiedoista ja rekisterin ylläpitomenetystä.

Yhteispalvelurekisteriin talletettujen tieto-

jen luovuttamisessa noudatetaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Rekisteriin talletettuja tietoja voidaan luovuttaa kirjallisessa ja sähköisessä muodossa.

10 §

Tiedottamisvelvollisuus

Yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta ja palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista.

10 a §

Viranomaisten tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä.

Maakunnan liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämistä annetussa laissa (1651/2009).

10 §

Tiedottamisvelvollisuus

Yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta, palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista.

10 a §

Viranomaisten tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä.

Maakuntien liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään *alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista* annetussa laissa (7/2014).

Valtiovarainministeriön tukena 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä toimii yhteispalvelun neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa määräajaksi. Neuvottelukuntaa johtaa valtiovarainministeriö ja sen lisäksi siinä tulee olla tarvittava edustus ainakin yhteispalveluun osallistuvista ja näitä ohjaavista viranomaisista sekä toiminnan keskeisistä sidosryhmistä. Neuvottelukunnan tehtävänä on osallistua yhteispalvelun yleistä suunnittelua, ohjausta, järjestämistä ja kehittämistä koskevien asioiden valmisteluun. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä.

10 b §

Palvelun ohjaus, seuranta ja valvonta

Toimeksiantajat ja niitä ohjaavat viranomaiset vastaavat toimialalleen kuuluvien asiakaspalvelutehtävien hoitamisen ja kehittämisen ohjauksesta ja seurannasta sekä asiakaspalvelutehtävien hoitamisen valvonnasta. Ohjaus, seuranta ja valvonta on tehtävä yhteistyössä toimeksisaajien kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt yhteispalvelusopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi yhden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.