

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan lain julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä. Lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta ehdotetaan otettavaksi säännökset, joiden mukaan viranomaisen voisi sopia toisen viranomaisen kanssa avustavien asiakaspalvelutehtäviensä hoitamisesta.

Yhteispalvelussa hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät määriteltäisiin laissa ja ne rajattaisiin siten, että yhteispalvelussa ei voisi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy viran-

omaiselle kuuluvan päätöksentekovallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa. Yhteispalveluun voisivat lain nojalla osallistua valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja Kansaneläkelaitos.

Yhteispalvelun järjestäminen perustuisi osapuolten tekemään sopimukseen. Ministeriö voisi laissa säädetyin edellytyksin velvoittaa sen hallinnonalaan kuuluvan viranomaisen tekemään sopimuksen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palvelupisteissä (802/1993) on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Viranomaisten yhteistoiminta on tänä aikana lisääntynyt niin valtionhallinnon piirissä kuin kuntien kesken sekä kuntien ja valtion viranomaisten ja valtion muiden yksiköiden välillä.

Hallinnon kehittämisessä eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Tuottavuuden ja taloudellisuuden vaatimukset yhdessä muuttuvaan väestörakenteeseen liittyvien tekijöiden kanssa vievät elinvoimaa erillisiltä palvelupisteverkoilta. Julkisten palvelujen saatavuuden turvaaminen tulevaisuudessa perustuu entistä enemmän julkisen hallinnon laajaan yhteistyöhön.

Vaihtelevat elämäntilanteet ja tarpeet pakottavat asiakkaan usein asioimaan useissa viranomaisissa saadakseen hoidetuksi palvelutarpeensa. Yhden luukun periaate on ollut ja on asiakaspalvelun laadun parantamisen kannalta merkittävä ja käytännössä sen toteuttaminen edellyttää aina viranomaisten yhteistyötä.

Valtioneuvoston 7 päivänä huhtikuuta 2005 eduskunnalle antamassa selonteossa (VNS 2/2005, Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista – Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa; jäljempänä hallintonselonteko) linjataan muun muassa yhteispalvelun kehittämistä. Selonteon mukaan yhteispalvelua koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan ja yhteisellä asiakaspalvelulla pidetään yllä palveluverkkoa, lisätään paikallisen verkon tuottavuutta ja säästetään tilakustannuksia. Eduskunta on selontekoon antamassaan vastauksessa katsonut, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Tämä hallituksen esitys on osa selonteon toimeenpanoa.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Yhteispalvelua koskevat säännökset ovat laissa julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston päätöksessä (847/1993), jossa määritellään tehtävät, joita viranomaisen voi antaa toisen viranomaisen hoidettavaksi. Laki tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 1993.

Lain tarkoituksena on turvata palvelujen tasapuolinen saatavuus, ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet ja tehostaa hallinnon voimavarojen käyttöä. Lain mukaan viranomaiset voivat valtuuttaa toisen viranomaisen hoitamaan täysin valtuuksin tehtäviä, jotka eivät edellytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai pakkokeinojen käyttöä. Lain mukaan yhteispalveluun voivat osallistua valtion hallintoviranomaiset ja liikelaitokset, kunnat ja niiden liikelaitokset, kuntayhtymät ja kuntien muut yhteistoimintaelimet, Kansaneläkelaitos, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan viranomaiset sekä julkista tehtävää lain nojalla hoitavat yhtiöt, yhdistykset tai muut yhteisöt.

Lain mukaan yhteispalvelusta on laadittava kirjallinen sopimus, jossa määritellään tehtävien hoidon taloudelliset ja toiminnalliset ehdot. Eräät asiat, kuten tehdyn päätöksen oikaiseminen tai etuuden takaisin periminen jäävät lain mukaan aina yhteispalvelun ulkopuolelle. Siirrettyjä tehtäviä hoitavilla henkilöillä on lain mukaan oikeus käyttää viranomaisen henkilökäsitteitä ja niiden sisältämiä tietoja. Sopimuksissa on määrättävä palvelutuotannon ohjaamisesta ja valvonnasta, henkilöstön perehdytyksestä ja koulutuksesta sekä yleisölle tiedottamisesta.

Lain nojalla annetussa valtioneuvoston päätöksessä on määritelty tehtävät, joita toinen viranomaisen voidaan valtuuttaa hoitamaan täysin valtuuksin. Tehtäviä, joita päätöksen perusteella voitaisiin siirtää hoidetta-

vaksi täysin valtuuksin yhteispalvelupisteisiin, on runsaasti. Asiakkaille tarjottavien palvelujen lisäksi yhteispalveluna voidaan hoitaa sisäiseen hallintoon ja palveluihin liittyviä tehtäviä.

Yhteispalvelupisteisiin voitaisiin siirtää useiden valtioneuvoston päätöksessä määriteltyjen etuuksien myöntäminen ja maksaminen. Muidenkin hallintoasioiden käsittelyä voitaisiin siirtää, jos hakemusten käsittelyssä ja ratkaisemisessa ei edellytetä tarkoitukseenmukaisuusharkintaa, niillä on vakiintunut ratkaisukäytäntö eikä niillä ole huomattavaa taloudellista merkitystä ja henkilöstöllä on hallussaan hakemusten käsittelyä ja ratkaisutapaa koskevat selkeät ohjeet.

Muita yhteispalvelussa hoidettavaksi mahdollisia asioita ovat muun muassa maksuluonteisten lupien käsittely ja ratkaiseminen, verojen ja maksujen vastaanottaminen, veron ennakonpidätyksen määrän muuttaminen joissain tapauksissa, todistuksien antaminen rekistereistä sekä muut näihin verrattavat tavanomaiset asiakaspalvelutehtävät.

Yhteisesti valtion ja kuntien palveluja tarjoavia pisteitä on tällä hetkellä 212 ja kuntia, joissa on tällainen piste, on 184. Yhteispalvelupisteiden maantieteellinen jakauma on melko tasainen, niitä on maan kaikissa osissa. Joissain suuremmissa kunnissa palvelupisteitä on useampia. Monin paikoin yhteispalvelu on ainut valtion hallintopalveluja tarjoava piste kunnassa. Useimmilla paikkakunnilla yhteispalvelu kuitenkin täydentää valtion muita palvelupisteitä.

Yhteispalvelusopimuksia on tehty 119 kappaletta. Pisteissä, joiden olemassaolo ei perustu yhteispalvelusopimukseen, ei voida käyttää henkilöstöä toisen viranomaisen tehtäviin eikä niiden kustannusjaostakaan useimmiten ole sovittu. Palvelusihteereiden määrä on yli 370, mikä tarkoittaa, että suuri osa pisteistä on yhden henkilön varassa. Joissain yhteispalvelupisteissä työskentelee useita palvelusihteereitä.

Kolmessa neljäsosassa yhteisiä palvelupisteitä on mukana kunta. Varsin usein kunta on myös pisteen ylläpitäjä. Kansaneläkelaitos ja poliisi ovat mukana yhteisissä palvelupisteissä lähes yhtä usein kuin kunnat. Työvoimatoimisto, verohallinto ja maistraatti ovat mukana lähes joka toisessa yhteisessä palvelu-

pisteessä. Näitä merkittävästi harvemmin toimintaan osallistuvat seurakunta (16 pistettä), maanmittauslaitos (13 pistettä), tiehallinto (9 pistettä) ja posti (6 pistettä).

Yhteispalveluna tarjottavien palvelujen valikoima vaihtelee voimakkaasti. Suurimmasa osassa yhteisiä palvelupisteitä tarjolla on lomakejakelua ja yleisneuvontaa. Näitä huomattavasti harvinaisempaa on asiakirjojen vastaanottaminen tai yksityiskohtainen neuvonta. Jos palveluja tarjotaan täysin valtuuksin, kyseessä on useimmiten viranomaisen ajallisesti rajoitettu omin voimin tarjoama palvelu yhteisessä toimitilassa. Tyypillisimm in ajalliset rajoitukset merkitsevät, että kyseisiä palveluita on saatavana joinain viikon tai kuukauden päivinä.

Voimassa olevassa laissa mahdolliseksi tehtyä tehtäväsiirtoa toiselle viranomaiselle täysin valtuuksin ei käytännössä ole käytetty. Yhteispalvelupisteissä ei ratkaista asioita toisen viranomaisen puolesta, vaan tehtävät rajoittuvat lomakejakeluun, neuvontaan ja asiakirjojen vastaanottamiseen.

## 2.2. Kansainvälinen kehitys

### Yleistä

Pohjoismaissa sekä muissa Euroopan maissa on käynnistetty kokeiluja ja luotu käytäntöjä eri viranomaisten asiakaspalvelun antamiseksi yhteisissä palveluyksiköissä. Yhteistä asiakaspalvelua on toteutettu eri tavoin eri maissa, vaikka yleiset lähtökohdat kehittämislle ovat olleet samankaltaisia. Yhteispalvelu on voimistunut monissa maissa 1990-luvun alkupuolella, mutta kokeilut joissain maissa on aloitettu jo 1980-luvun alkupuolella. Läntisessä Euroopassa yhteispalvelukokeiluja ja käytäntöjä on kaikissa maissa lukuun ottamatta Itävaltaa, Sveitsiä ja Luxemburgia. Seuraavassa on lyhyt katsaus pohjoismaiden tilanteeseen.

### Ruotsi ja Norja

Ruotsin ja Norjan julkisten palvelujen antaminen yhteisissä palveluyksiköissä perustuu samankaltaiseen malliin kuin Suomessa. Toimintatapa on valtakunnallisesti suhteelli-

sen yhtenäinen, ja siinä yhdistetään kunnallisia palveluja valtion palveluihin.

Ruotsissa säädettiin vuonna 1994 laki kokeilutoiminnasta niin kutsutuissa kansalaistoimistoissa (Medborgarkontor). Kokeilutoimintaa laajennettiin kolme vuotta myöhemmin, kun Ruotsin eduskunta hyväksyi määräaikaisen lain (1997/297) yhteisten palvelujen antamisesta kansalaistoimistoissa. Kokeilu oli voimassa vuoden 2004 kesäkuun loppuun saakka ja sen jälkeen toiminta vakinaistettiin. Lain keskeisenä sisältönä on Suomen yhteispalvelulain tavoin antaa mahdollisuus viranomaistehtävien valtuuttamiseen toisen viranomaisen hoidettavaksi. Laisa on lueteltu viranomaistehtävät, joita kansalaistoimistoissa voidaan hoitaa sekä tahot, jotka voivat hoitaa tehtäviä.

Norjassa hallitus aloitti julkisia palvelutoimistoja koskevan kokeilun vuonna 1992. Kokeilu koostui paikallistason hankkeista, joita keskushallinto ohjasi. Nykyisin maassa on palvelutoimistojen (servicekontorer) verkosto, joka koostuu sekä valtion ja kunnallisia palveluita antavista OSK-toimistoista (Offentlige servicekontorer) että pelkästään kunnallisia palveluita antavista KSK-toimistoista (Kommunale servicekontorer). Etenkin OSK-toimistojen määrää yritetään voimakkaasti lisätä niin, että valtion palveluja annettaisiin yhä useammin OSK-toimistoista. Norjan yhteispalvelutoiminnasta ei ole säädetty erillisellä yhteispalvelulaila. Toiminta perustuu hallinnolliseen päätökseen, vapaaehtoisuuteen ja voimassaolevaan lainsäädäntöön.

#### Tanska

Tanskassa on kunnallisten palvelutoimistojen verkosto, jota kutsutaan nimellä Kommunale Servicebutikker. Toiminta alkoi jo 1970-luvun lopussa, mutta suurin osa Tanskan kunnallisista palvelutoimistoista on perustettu 1990-luvun alkupuolella. Yksi kunnallisten palvelutoimistojen keskeisistä tehtävistä on kansalaisten verotukseen ja etuuksiin liittyvä asiakaspalvelu, mutta toimistot voivat palvella myös laajemmin paikallishallinnon tehtävien ja kehityksen mukaisesti. Kunnallisen yhteispalvelun lisäksi valtion keskushallinnon pyrkimyksenä on kehittää

viranomaisten digitaalisia yhteispalveluita toimivaksi ”yhden luukun” kokonaisuudeksi.

Tanskassa on tullut voimaan marraskuussa 2005 uusi laki kunnallisista yhteispalvelupisteistä. Sen mukaan yhteispalvelupisteet ovat kuntien palvelupisteitä, jotka perustetaan kunnanvaltuuston päätöksellä. Tällaisessa yhteispalvelupisteessä voidaan antaa myös muiden viranomaisten palveluita lainsäädännön puitteissa. Yhteispalvelupiste voi saada tietoja toiselta viranomaiselta ja kunnan toiselta hallintokunnalta ja luovuttaa niille tietoja.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Yhteispalvelua koskeva sääntely ei tällä hetkellä täytä kaikilta osin perustuslain vaatimuksia. Siirrettävien tehtävien määrittely on väljä ja sisältyy pääosin valtioneuvoston päätökseen lain sijasta. Nykyinen laki mahdollistaa viranomaiselle kuuluvan toimivallan siirtämisen toiselle viranomaiselle sopimukseen perustuen, mitä ei ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Yhteispalvelutoiminnan ja tehtävien järjestelyä koskevat säännökset eivät ole riittävän täsmällisiä toimivallan siirtämisen merkityksen huomioon ottaen.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lain uudistamistarpeeseen väestötietolain ja henkilökorttilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamansa lausunnon (PeVL 72/2002 vp – HE 236/2002 vp) yhteydessä. Esitykseen sisältyneen henkilökorttilain 6 §:n 2 momentin mukaan henkilökorttihakemus voidaan tietyissä tapauksissa jättää myös sille Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle, jonka kanssa poliisi on tehnyt julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä annetussa laissa tarkoitetun sopimuksen. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä sinänsä hyväksyttävänä, mutta kiinnitti yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida tulevaisuudessa 6 §:n 2 momentissa viitatus lain suhdetta perustuslakiin etenkin sen vuoksi, että laki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta ja perustuslain kokonaisuudistusta.

Yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö vaatii siten uudistamista oikeudellisista syistä.

Lainsäädäntö on uudistettava vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Yhteispalvelupisteiden määrä ja sijoittuminen on palveluverkon kokonaisuuden kannalta tyydyttävä. Hallinnonalojen omien palvelupisteiden sulkemiset eivät ole vielä aiheuttaneet laajoja aukkoja fyysisten palvelupisteiden verkkoon. Erityisen tärkeitä yhteiset palvelupisteet ovat Itä-Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla, joissa ilman yhteispalvelua olisi laajoja alueita käytännössä kokonaan ilman valtion palvelupisteitä. Muuallakin maassa yhteisesti tarjottavat palvelut täydentävät paikkakunnan palveluvalikoimaa tai palvelupisteverkkoa.

Palveluvalikoimaltaan yhteiset palvelupisteet eivät muodosta palvelujen saatavuuden suhteen riittävän yhtenäistä ja kattavaa verkkoa. Monelta paikkakunnalta saattaa puuttua jokin valtion palvelu kokonaan, vaikka siellä yhteispalvelupiste olisikin. Pisteiden palvelun syvyydessä on asiakkaan kannalta merkittäviä eroja. Useimmissa paikoissa saatavilla on yleisimmät tarvittavat lomakkeet, mutta neuvonnan saaminen edellyttää muun kanaan käyttöä.

Aluehallinnossa tuotetaan edelleen paljon hallintopalveluita, joita käyttävät yritykset, yhteisöt ja kansalaiset. Näitä palveluita ei käytännössä ole saatavilla yhteispalveluina ja palveluun liittyvä asiointi keskittyy harvoille paikkakunnille. Erällä keskusvirastoillakin on tehtäviä, joihin liittyy asiakaspalvelua. Saatavuuden näkökulmasta olisi edullista, jos tätä asiakaspalvelua voitaisiin tarjota yhteispalveluna.

Lain antama mahdollisuus siirtää tehtävä toiselle viranomaiselle täysin valtuuksin on jäänyt käyttämättä, eikä oikeudellisesti vaikeasti toteutettava mahdollisuus ole enää tarpeellinen. Tietotekniikan kehitys mahdollistaa ratkaisutoiminnan ja asiakaspalvelun fyysisen eriytymisen. Asiakkaan kannalta tärkeintä onkin useimmiten saada asiansa vireille ja siihen liittyvä tarpeellinen neuvonta. Lähes kaikissa tapauksissa asiakkaan on odotettava päätöstä tai muuta loppusuoritetta jonkin aikaa. Poikkeuksellisia palveluita ovat esimerkiksi julkisen notaarin palvelut, jotka saadaan odottaessa.

Hallinnollisesti yhteiset palvelupisteet ovat muodostuneet hyvin erilaisiksi. Yhteispalve-

lusopimuksia on tehty vain vähän yli puolessa yhteispalvelupisteistä. Suurin osa pisteistä on kuntien hallinnoimia, mutta jonkin verran on myös valtion viranomaisten isännöimiä pisteitä. Henkilöstö on useimmiten pistettä isännöivän tahon palveluksessa, mutta pisteiden henkilökunta voi myös olla eri työnantajien palveluksessa. Pisteitä koskeva päätöksenteko on ollut täysin hajautettua ja paikalliset viranomaiset päättävät kaikista pisteistä koskevista asioista.

Yhteispalvelun tämän hetken suurin ongelma on sen palveluvalikoiman hajanaisuus ja vähäisyys. Jotta yhteispalvelu pystyisi tehokkaasti vastaamaan asukkaiden palvelutarpeita, sen piirissä tulisi olla nykyistä laajempi palveluvalikoima. Asiakkaiden kannalta olisi nykyistä parempi, jos yhteispalvelupisteestä tietäisi saavansa tietyn laajuisen palvelun. Pelkkä lomakejakelu on useimmiten riittämättömät palvelutarpeen tyydyttämiseksi. Ajallisesti rajoitetun palvelun käyttäminen aiheuttaa asiakkaalle enemmän vaivaa kuin säännöllisesti esimerkiksi virka-aikana saatavana oleva palvelu.

Palvelujen yhdenvertainen saatavuus saattaa joutua toimintoja tehostettaessa vaaraan joillain alueilla, jos palvelujen jakelua koskeva päätöksenteko on hajautettu paikallistasolle ja eri hallinnonaloille. Keskushallinnon mahdollisuudet eri sektoreiden toimenpiteiden koordinoimiseksi ja hallinnonalojen riittävän ja konkreettisen yhteistyön aikaansaamiseksi tulohajauksen avulla ovat vaatimatomat.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksen tavoitteena on uudistaa yhteispalvelua koskevat säännökset niin, että ne eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa ja turvata palvelujen saatavuus mahdollistamalla asiakaspalvelujen järjestämisessä mahdollisimman laaja julkisen sektorin yhteistyö.

Hallintonselonteossa ja eduskunnalle 29.9.2006 annetussa hallituksen esityksessä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006) hallitus on linjannut yhteispalvelun käytön laajentamisen palvelujen saata-

vuoden turvaamiskeinona. Eduskunta on selontekoon antamassaan vastauksessa katsonut, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan katsonut, että yhteispalvelun kehittämisen tavoitteeksi tulee asettaa, että kansalainen saa samasta paikasta, yhteispalvelupisteestä, keskeiset kunnan, kihlakuntahallinnon, verohallinnon, työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten paikallisesti tarvittavat ja yhteispalveluun soveltuvat palvelut. Yhteispalvelun asiakaspalveluun on sisällytettävä tarvittava neuvonta ja ohjaus sekä asian vireillepano siten, että asiakas saa hakemansa palvelun yhteispalvelupisteessä käynnin tuloksena joko välittömästi tai mahdollisimman pian tämän jälkeen. Asian laadun mukaan asiakkaan on saatava yksilöity ja toimiva ohjaus asiantuntijapalveluihin (esimerkiksi varataan aika nimetyille asiantuntijalle) tai viranomaisen luo. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että yhteispalvelupisteissä asiakkailla on mahdollisuus omatoimiseen tai opastettuun sähköisten palvelujen käyttöön.

Edellä mainitun kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lakiesityksen 12 §:n mukaan valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarat ylittävän yhteispalvelumallin.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt hankkeen yhteispalvelun käytön ja yhteispalvelussa saatavana olevan palveluvalikoiman laajentamiseksi sekä yhteispalvelun menetelmien kehittämiseksi. Tämän hankkeen edistymisen edellytyksenä on yhteispalvelua koskevan lainsäädännön uudistaminen. Hankkeen toteutuessa asiakaspalvelun tuottavuutta voidaan nostaa usealla hallinnonalalla vahingoittamatta palvelujen saatavuutta tai jopa parantaen sitä.

Sisäasiainministeriön asettaman yhteispalvelun tehostamishankkeen työn tavoitteena on, että nykyisten yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima saataisiin nykyistä merkittävästi laajemmaksi ja yhtenäiseksi. Tällä tavoin valtion palveluiden saatavuus monissa osissa maata paranee merkittävästi. Hankkeen tavoitteena on myös mahdollistaa kaik-

kein vähäisimmän kysynnän toimipaikkojen palvelujen korvaaminen yhteispalvelulla.

Yhteispalvelun tehostamishanke on alustavasti määritelty, mitkä poliisin, maistraatin, työhallinnon, verohallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja kuntien avustavat asiakaspalvelut sopivat yhteispalveluna tuotettavaksi tällä hetkellä. Poliisin ja maistraatin asiakaspalveluissa kysymys on lupa- ja hallintoasioista, kun taas verohallinnon ja työhallinnon osalta kyseeseen tulevat ensisijaisesti verkossa saatavilla olevat palvelut. Kansaneläkelaitoksen etuuksista kaikki soveltuvat asiakaspalvelultaan yhteispalveluna annettaviksi. Yhteispalveluun sopivien palvelujen valikoima laajenee muun muassa palvelujen sähköistämisen edetessä ja eri palvelujen sisältöjen ja tuotantomenetelmien kehittyessä. Tavoitteena on, että yhteispalvelua tarjoavista paikoista saisi aina mahdollisimman laajan asiakaspalvelujen valikoiman.

Pitkän ajan tavoitteena on, että asiakas pääsee julkishallinnon palveluihin pääsääntöisesti yhteispalvelun kautta. Yhteispalvelussa pyritään tarjoamaan palvelut kolmen kanavan kautta, jotka ovat fyysinen asiointi, sähköinen asiointi ja puhelinpalvelut. Perinteinen menetelmä, jossa yhteispalvelupisteiden henkilöstö palvelee asiakasta asiakirjojen vastaanottajana ja neuvojana on kapenemassa. Sähköistettyjen palvelujen jakaminen yhteispalveluna voi tapahtua siten, että tarvittaessa yhteispalvelupisteiden henkilökunta opastaa sähköistetyn palvelun käytössä ja tunnistautumisessa voidaan käyttää hyväksi myös virkailijan sähköistä tunnistetta. Yhteispalveluna voidaan tarjota sähköisten palvelujen käyttöä myös itsenäisesti pisteen välillä.

Ehdotuksessa esitetään julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluysiköissä annetun lain kumoamista ja korvaamista uudella lailla. Lakia julkisen hallinnon yhteispalvelusta sovellettaisiin valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Ehdotuksen mukaan yhteispalvelussa hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voisivat koskea muun muassa palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteamista ja

varmentamista, toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle sekä toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttamista ja niistä perittävien maksujen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle. Asiakaspalvelutehtäviin ei voisi kuulua tehtäviä, joihin sisältyy päätöksentekovallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisen viranomaisen luona. Yhteispalvelu rajautuisi siihen osallistuvien julkisiin tehtäviin.

Yhteispalvelua tarjottaisiin pääsääntöisesti jo nykyisin olemassa olevissa toimipaikoissa. Yhteispalvelupisteinä voisi toimia mikä hyvänsä lain soveltamisalaan kuuluvan organisaation toimipaikka. Yhteispalvelusta sovittaisiin toimeksiantajan (viranomaisen, jonka asiakaspalvelua tarjotaan) ja toimeksisaajan (viranomaisen, joka asiakaspalvelun järjestää) välillä. Toimeksiantajan kokonaisvastuu palvelun järjestämisestä toimialueellaan ei vähenisi miltään osin ja toimeksisaaja vastaisi sopimuksen puitteissa tuottamastaan asiakaspalvelusta.

Yhteispalvelu merkitsee toimipaikkojen vähetessä myös toimitilojen yhteiskäyttöä. Tällöin voidaan toisen viraston toimitiloja käyttää asiakkaiden vastaanottamiseen tarpeen vaatiessa. Menettely sopii palveluihin, joissa asiakkaan on välttämätöntä tavata asian käsittelijä. Ajanvarauksen avulla niin asiakkaan kuin viranomaisen turhat käynnit toimipaikalla voidaan välttää.

Yhteispalvelu voitaisiin perustaa sopimuksella, jonka tekevät siihen osallistuvat tahot. Sopimuksessa olisi sovittava muun muassa yhteispalveluna hoidettavasta palvelusta, pisteen sijainnista, toimitiloista ja henkilöstöstä sekä kustannusten jakamisesta. Ministeriö voisi tietyin laissa säädetyin edellytyksin velvoittaa sen hallinnonalaan kuuluvan viranomaisen tekemään yhteispalvelusopimuksen.

Ministeriöillä on hallinnonalaansa tulosohjaus- ja valvontavelvollisuus, joka kattaa myös palvelujen erilaiset järjestämistavat ja niiden käytön. Erillistä valvontavelvollisuutta yhteispalvelua koskien ei ehdoteta säädettäväksi, koska ministeriöiden mahdollisuudet valvontaan ovat riittävät tälläkin hetkellä. Ilman erityissääntelyä ministeriöt voivat järjes-

tää tarvittavan valvonnan luontevaksi osaksi omia hallinnon alojen erityispiirteisiin sopeutettuja ohjaus- ja valvontajärjestelmiään.

Ehdotuksen ja nykyisen lainsäädännön keskeisimmät erot olisivat ehdotuksen suppeampi soveltamisala ja toimivallan siirtämisen mahdollisuuden jääminen pois yhteispalvelusta. Ehdotuksessa yhteispalvelussa annettavaa palvelua ei voimassaolevan lain tapaan pyritä määrittelemään lainsäädännössä määriteltyjen viranomaisten yksittäisten tehtävien kautta, vaan määritellään yhteispalveluna annettavaa asiakaspalvelua osana palveluprosessia. Yhteispalveluna tarjottava asiakaspalvelu määritellään lakiehdotuksessa nimeämällä palveluprosessin vaiheet, joita voidaan yhteispalveluna järjestää.

#### **4. Esityksen vaikutukset**

##### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta yhteispalvelulla järjestelmänä on vaikutuksia valtion talouteen. Viranomaisten yhteisiä palvelupisteitä on tällä hetkellä yli kaksisataa ja ehdotettu laki mahdollistaa näiden toiminnan jatkumisen. Pisteissä työskentelee yli 370 henkilöä.

Hallituksen vuonna 2006 tekemän kehyspäättöksen mukaan valtionhallinnosta vähennetään 9 600 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Yhteispalvelu on yksi keskeinen keino tämän tavoitteen saavuttamisessa. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla yhteispalvelu on osa hallinnonalan tuottavuusohjelmaa. Ohjelman mukaan yhteispalveluun siirtymisellä arvioidaan saatavan hallinnonalalla 55 henkilötyövuoden säästö vuoteen 2011 mennessä.

Taloudelliset vaikutukset syntyvät aina korvattaessa perinteisiä asiakaspalvelujärjestelyjä yhteispalvelulla. Voidaan arvioida, että lähivuosina korvataan yli sata perinteistä hallinnonalakohtaista palvelupistettä yhteispalvelulla. Kussakin tapauksessa taloudellinen vaikutus on kustannusten kasvua hillitsevä tai kustannuksia laskeva.

Olemassa olevien palvelupisteiden palveluvalikoiman laajentaminen voi aiheuttaa tapauskohtaisesti jonkin verran kustannuksia,

esimerkiksi tietoteknisen varustelun vuoksi, mutta kokonaisuutena ja pitemmällä ajalla vaikutus on valtion menoja pienentävä.

Siirtyminen yhteispalvelun käyttöön nykyistä laajemmin tapahtuu valtionaloudellisten kehysten puitteissa.

#### **4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Lakiehdotus turvaksi nykyisten yhteispalvelupisteiden oikeudellisen perustan. Olemassa olevista yhteisistä palvelupisteistä ei ole aina tehty sopimusta ja ehdotus velvoittaisi osapuolet tekemään sopimuksen. Ehdotetussa laissa yhteispalvelusopimusta koskevat säännökset tulisivat aikaisempaa täsmällisemmiksi, mikä yhdenmukaistaisi sopimuksia ja sopimista.

Yhteispalvelun laajentaminen vähentäisi valtion viranomaisten omien palvelupisteiden kokonaismäärää pidentämättä asiointimatkoja. Tämä mahdollistaisi asiantuntijatehtävien nykyistä tehokkaamman organisoinnin.

Yhteinen asiakaspalvelu vaikuttaisi myös asiakaspalveluhenkilöstön työhön. Henkilöstön hoidettavaksi tulee avustavissa asiakaspalvelutehtävissä entistä laajempi asioiden kirjo, mikä vaatii laaja-alaisempaa osaamista. Toisaalta asiakaspalveluhenkilöstö voi keskittyä palvelutehtävään ja erikoistua nimenomaan sen hoitamiseen.

Yhteispalvelun laaja-alainen käyttö muuttaa hallintoyksiköiden johtamistyötä. Oman palveluverkon sijasta asiakaspalvelusta huolehditaan monenkeskisessä verkossa, jossa sopimukset ovat keskeinen johtamisen väline. Verrattuna omaan palvelupisteverkkoon järjestelmä voi olla joustavampi, mutta erilaisia johtamismenettelyjä vaativa.

#### **4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Yhteispalvelun laajentaminen ja syventäminen parantaa palvelujen saatavuutta erityisesti alueilla, joissa palvelujen tarjoamisen edellytykset heikkenevät. Palvelujen saatavuuden turvaaminen taloudellisella ja tuottavalla tavalla on omiaan ehkäisemään negatiivisen kierteen syntymistä. Julkisten hallintopalvelujen saatavuudella on merkitystä myös alueiden kehittämisen kannalta.

Hallintopalvelujen saatavuudella on merkitystä asukkaiden yhdenvertaisuudelle maan eri osissa. Yhteispalvelun avulla voidaan palvelujen saatavuuden eroja maan eri alueilla tasoittaa taloudellisesti terveellä tavalla.

#### **5. Asian valmistelu**

Lakiehdotus on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu yhteispalveluun liittyviä tahoja.

Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maaja metsätalousministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, työministeriöltä, ympäristöministeriöltä, tietosuojavaltuutetun toimistolta, lääninhallituksilta, Kansaneläkelaitokselta, Suomen Kuntaliitolta, Halsuan, Ilo-mantsin, Kiskon, Kustavin, Pelkosenniemen, Taipalsaaren ja Taivalkosken kunnilta, Turun ja Vantaan kaupungeilta, AKAVA ry:ltä, STTK ry:ltä, SAK ry:ltä, Svenska Finlands folktingetiltä, Suomen evankelis-luterilaiselta kirkolta, Suomen ortodoksiselta kirkkokunnalta sekä Kansallisarkistolta.

Lausunnoissa ja muussa kuulemisessa käsitetykset esityksestä jakautuivat. Pääosin myönteinen suhtautuminen esitykseen oli työministeriöllä, sisäasiainministeriön poliisiosastolla, lääninhallituksilla, Kansaneläkelaitoksella ja kuudella lausunnon antaneista kunnista. Työministeriö suhtautui kriittisesti esitykseen valtioneuvoston asetuksenantovallasta yhteispalvelua perustettaessa. Kriittisimpiä lausunnoissaan olivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Suomen Kuntaliitto olisi pitänyt tärkeänä säilyttää lainsäädännössä mahdollisuus toimivallan siirtämiseen toiselle viranomaiselle yhteispalvelusopimuksella. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö pitivät esitystä liian epätasällisena ja jatkovalmistelua vaativana.

Lausuntokierroksen jälkeen valmistelua jatkettiin esitysluonnoksesta annetun kritiikin pohjalta. Lain rakennetta on muutettu, lain soveltamisalaa on rajattu ja säännöksiä on täsmennetty lausuntokierroksella olleeseen luonnokseen verrattuna. Lakiin on lisätty säännös, jonka mukaan ministeriön hallinnonalaan kuuluva viranomainen voitaisiin tietyissä tilanteissa velvoittaa tekemään yh-



teispalvelusopimus ministeriön antamaan päätökseen perustuen. Lisäksi lakiin on lisätty säännökset laissa käytettyjä käsitteitä koskevista määritelmistä, toimeksiantajan vas-

tuista, tiedottamisvelvollisuudesta sekä asiakaspalvelutehtäviä hoitavalle henkilöstölle asetettavista vaatimuksista.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotusten perustelut

## 1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Pykälässä säädetään ehdotetun lain tarkoituksesta. Säännöksen mukaan lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Asiakaspalvelun saatavuuden parantamisessa näkökulma on kansalaislähtöinen. Saatavuuden parantaminen voi tapahtua toisaalta kattavan palvelupisteverkon kautta ja toisaalta tarjoamalla palvelujen käyttäjille sähköisiä asiointikanavia julkisten palvelujen käyttöön. Myös näiden palvelukanavien yhdistelmät tulevat kysymykseen. Toiminnan tehokkuudella taas tarkoitetaan sen taloudellisuutta ja tuottavuutta parantavia toimenpiteitä viranomaisen näkökulmasta tarkasteltuna.

Asiakaspalvelujen järjestämisessä on tällä hetkellä melko vähän ja melko pinnallista yhteistyötä viranomaisten välillä. Tuottavuuden kasvun vaatimus ja eriytyvä kysyntäkehitys eri alueilla vaikeuttavat julkisten toimijoiden erillisiin palvelupisteisiin perustuvan verkon ylläpitämistä. Kasvavat laatu- ja taloudellisuusvaatimukset edellyttävät monien toimintojen keskittämistä, mikä on myös omiaan harventamaan palveluverkkoa. Maantieteellisesti kattavan palveluverkon ylläpitäminen on kuitenkin edelleen monien palvelujen ja asiakasryhmien kannalta tärkeää. Eri julkisten toimijoiden yhteistyö on välttämätöntä julkisen sektorin palvelupisteverkon järjestyksiksi ja sen riittävän tiheyden säilyttämiseksi. Yhteistyön edistäminen tehokkaasti ja järjestelmällisesti edellyttää lainsäädännön puitteita yhteiselle asiakaspalvelulle.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädetään ehdotetun lain soveltamisalasta sekä rajataan erikseen tietyt tehtäväryhmät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentin mukaan ehdotettua lakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä.

Valtion viranomaisilla tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä koko valtion viranomaisorganisaatiota keskustasolta paikallisviranomaisiin saakka. Kunnallisia viranomaisia ovat kuntien lisäksi muun muassa kuntalain (365/1995) mukaiset kuntayhtymät ja yhteiset toimielimet sekä seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) ja seutuvaltuustokokeilusta annetun lain (62/2004) mukaiset kuntien yhteiset toimielimet. Säännös on tyhjentyvä, eli jos jokin muu taho haluaisi ryhtyä yhteistoimintaan asiakaspalvelun järjestämiseksi näiden tahojen kanssa, se ei voisi tapahtua ehdotetun lain nojalla. Säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaisia tekemästä sellaisia yksityisoikeudellisia ulkoistamis- ja muita järjestelyjä, joihin niillä on olemassa olevan lainsäädännön mukaan jo nytkin mahdollisuus.

Avustavilla asiakaspalvelutehtävillä tarkoitettaisiin ehdotetussa laissa sellaisia palvelutehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, mutta ovat kuitenkin viranomaisille kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Yhteispalvelussa hoidettavat asiakaspalvelutehtävät määriteltäisiin tarkemmin ehdotetun lain 6 §:ssä.

Pykälän 2 momentti sisältää lain soveltamisalaa koskevan rajauksen, jonka mukaan viranomainen ei pykälän 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa voi 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 ulkopuolelle. Yhteispalvelussa ei olisi siten mahdollista hoitaa tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Lain informatiivisuuden ja selkeyden vuoksi tämä on katsottu tarpeelliseksi mainita erikseen ehdotetussa laissa. Lisäksi lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös tehtävät, jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa. Tämä rajaus on katsottu tarpeelliseksi, koska näihin tehtäviin liittyy yleensä asian sisältöä koskeva eri-

tyisasiantuntemuksen tarve tai palvelun käyttäjän henkilökohtainen läsnäolo on ehdottoman tarpeellista esimerkiksi henkilön tunnistamisen tai henkilöllisyyden luotettavan selvittämisen taikka muun vastaavan syyn vuoksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi passi- ja henkilökorttihakemukset, jotka tulee asianomaisen lainsäädännön mukaan jättää henkilökohtaisesti poliisille. Lain soveltamisalan ulkopuolelle ei ole kuitenkaan tarkoitus rajata sellaisia tiedonvälitys-, vierelepano- tai muita vastaavia tehtäviä, joissa ainoastaan todetaan palvelun käyttäjän henkilöllisyys voimassa olevasta henkilökortista tai muusta vastaavasta asiakirjasta, tai joissa asiantuntemuksen tarve liittyy välittömästi vain asian päätöksentekovaiheeseen.

**3 §. Määritelmät.** Pykälä sisältää ehdotetun lain keskeisten käsitteiden määritelmät. Näitä käsitteitä ovat yhteispalvelu, yhteispalvelupiste sekä toimeksiantaja ja toimeksisaaja.

Pykälän 1 kohdan mukaan yhteispalvelulla tarkoitetaan avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamista viranomaisten välisen yhteispalvelusopimuksen nojalla. Yhteispalvelun tarkoituksena ei ole olla nykyisten julkisten palvelujen tuotantotapoja korvaava menettely, vaan niitä tukeva rinnakkainen toimintamalli ja palvelukanava. Yhteispalveluna hoidettavat asiakaspalvelutehtävät määritellään yksityiskohtaisesti ehdotetun lain 6 §:ssä ja yhteispalvelusopimuksen sisältö lain 8 §:ssä.

Pykälän 2 kohdan mukaan yhteispalvelusuhteen toimeksiantajalla tarkoitetaan sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, jonka asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta sovitaan. Toimeksiantaja-termiä on säännöksessä käytetty siksi, että asiassa on kysymys sopimukseen perustuvasta toimeksiantosuhteesta.

Pykälän 3 kohdan mukaan yhteispalvelusuhteen toimeksisaajalla tarkoitetaan sitä yhteistyön osapuolena olevaa viranomaista, joka ottaa yhteispalvelusopimuksessa määritellyt avustavat asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen.

Pykälän 4 kohdan mukaan yhteispalvelupisteellä tarkoitetaan toimeksisaajan hallinnassa olevaa toimitilaa, jonka käyttämisestä yhteispalveluun sovitaan yhteispalvelusopimuksessa. Yhteispalvelupisteellä tarkoitetaan siis palvelujen antamisen fyysistä toimipaik-

kaa. Yhteispalvelupiste voisi sijaita toimeksisaajan varsinaisessa toimipisteessä. Jos se olisi palvelutarjonnan laajuuden tai muiden vastaavien seikkojen johdosta tarpeellista, olisi se luonnollisesti mahdollista sijoittaa myös toimeksisaajan tätä tarkoitusta varten hankkimaan erilliseen toimitilaan.

## 2 luku. Yhteispalvelu

**4 §. Yhteispalvelun edellytykset.** Pykälässä määriteltäisiin yhteispalvelun järjestämisen yleiset edellytykset. Keskeistä esityksessä on, että yhteispalvelu ei ole olemassa olevien julkisten palvelujen tuotantotapoja korvaava menettely, vaan niitä tukeva rinnakkainen toimintamalli.

Säännösehdotuksen mukaan yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi. Esityksen tarkoituksena on ehdotetun lain 1 §:n mukaan parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Nämä seikat on katsottu tarpeelliseksi asettaa myös yhteispalvelun järjestämisen yleisiksi edellytyksiksi. Ehdotetussa säännöksessä tarkoituksenmukaisuusarvioinnilla tarkoitetaan vastaavan kaltaista arviointia, joka perustuu lain 124 §:n mukaan on tehtävä silloin, kun hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Palvelujen saatavuuden turvaamisella tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä riittävän laajan alueellisen palvelupisteverkoston ylläpidon tukemista, mutta myös rinnakkaisen fyysisen palvelukanavan tarjoamista julkisten palvelujen käyttäjille. Viimeksi mainittu seikka on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että toistaiseksi vain pieni osa julkisista palveluista on sähköisessä muodossa eikä kaikilla kansalaisilla ole mahdollisuutta tai osaamista käyttää sähköisiä palveluja hyväksi kotitietokoneiltaan. Hallinnon toiminnan tehokkuutta koskevalla edellytyksellä puolestaan tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä sitä, että palvelun järjestämisestä yhteispalveluna tulisi seurata konkreettisia toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia etuja joko julkiselle hallinnolle yleisesti tai ainakin tietyille

hallinnonalalle. Esitys mahdollistaisi myös olemassa olevan henkilöstön ja heidän asiantuntemuksensa nykyistä laajemman, monipuolisemman ja tehokkaamman käytön.

**5 §. Yhteispalvelun järjestäminen.** Pykälässä määritellään yhteispalvelun järjestämisen perusteet ja sen toteuttamistapa sekä osapuolia koskevat keskeiset vastuukysymykset. Lisäksi pykälä sisältää säännöksen yhteispalvelua hoitavalle henkilöstölle asetettavista vaatimuksista. Yleiset hallinnon oikeusturvan takeena olevat säädökset tulisivat noudatettavaksi yhteispalvelussa ilman erillistä sääntelyä. Tällaisia säädöksiä ovat muun muassa hallintolaki (434/2003), kielilaki (423/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) sekä saamen kielilaki (1086/2003).

Pykälän 1 momentin mukaan yhteispalvelun järjestäminen perustuu ehdotetun lain 8 §:ssä tarkoitettuun sopimussuhteeseen. Ehdotetun lain 9 §:n mukaan ministeriö voisi kuitenkin tietyin edellytyksin velvoittaa sen hallinnonalaan kuuluvan viranomaisen tekemään yhteispalvelusopimuksen. Luonnollisesti myös erityislainsäädännössä olisi mahdollista erikseen määritellä jokin tehtävä yhteispalvelussa hoidettavaksi. Tällaisessa tapauksessa palvelutehtävät voisivat sisältää myös julkisen vallan käyttöä, koska tällöin sekä yhteispalvelusuhteen toimeksiantaja ja -saaja että palvelutehtävän sisältö olisi mahdollista määritellä tarkalla ja täsmällisellä tasolla asianomaisessa erityislaissa.

Säännöksen mukaan toimeksisaaja voi järjestää sille kuuluvan ja yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisen yhteispalvelupisteessä henkilökohtaisena asiakaspalveluna tai teknisin välinein toteutettuna. Yhteispalvelupisteen henkilöstön tehtäviin voisi siten kuulua esimerkiksi sähköisen asiointivälineen käyttöön opastaminen ja sen käytössä avustaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on syntynyt yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään. Kyseisessä luvussa säädetään työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuusta. Vastuukysymys on palvelun käyttäjien oikeusturvan kannalta haluttu tehdä

mahdollisimman selkeäksi. Palvelun käyttäjä, jolle yhteispalveluhenkilöstön virheen tai laiminlyönnin seurauksena on aiheutunut vahinkoa, voisi aina vaatia korvausta toimivaltaiselta viranomaiselta, kuten toimeksiantajan oman henkilöstön antaman palvelun ollessa kysymyksessä. Toimeksiantajan ja toimeksisaajan tehtävänä olisi selvittää mahdollinen toissijainen vastuu ja siitä aiheutuvat seuraamukset. Esityksellä ei ole vaikutusta työnantajan direktio-oikeuteen, vaan yhteispalvelun osapuolet vastaisivat henkilöstönsä tavanomaisesta työnjohdosta normaalilla tavalla.

Momentin toisen lauseen mukaan toimeksiantajan tehtävänä on antaa toimeksisaajan henkilöstölle tehtävän edellyttämä ohjeistus ja koulutus. Tällä varmistettaisiin, että palvelua hoitavilla henkilöillä olisi tehtävän sisältöön mahdollisesti liittyvä asiantuntemus, jota toimeksiantajan tulisi myös pitää yllä. Viranomaistehtävien suorittamisen yleisiä perusvalmiuksia koskeva koulutus ja ohjeistus kuuluisivat sen sijaan työnantajaviranomaiselle.

Yhteispalvelua tuottavalle henkilöstölle asetettavista vaatimuksista säädetään pykälän 3 momentissa. Säännöksen mukaan asiakaspalvelua yhteispalveluna hoitavan henkilöstön koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaativuutta. Koska yhteispalvelusopimuksen osapuolina voisi olla ainoastaan valtion ja kunnan viranomaisia sekä Kansaneläkelaitos, on näiden asiakaspalvelua tuottavalla henkilöstöllä jo normaaleihin työtehtäviinsä liittyviä koulutusta, kokemusta ja kielitaitoa koskevia kelpoisuusehtoja. Yhteispalveluna annettava asiakaspalvelu ei ole yhtä laajaa sisällöllisesti kuin viranomaisen oman tehtävän hoitaminen, mutta asioiden suuri valikoima edellyttää tavanomaista monipuolisempaa osaamista erilaisten avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisessa. Toimeksisaajien palveluvalikoima on tapauskohtainen ja säännöksen mukaan henkilöstön koulutuksen ja kokemuksen tulisi siis vastata tällaisen asiakaspalvelutehtävän vaativuutta. Kussakin tapauksessa vaadittu taso tulee määritellä yhteispalvelusopimuksessa ehdotetun lain 8 §:n mukaan.

**6 §. Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät.**

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yhteispalvelussa hoidettavista tehtävistä ja sopimuksin siirrettävien asiakaspalvelutehtävien rajoista. Tehtävien siirtäminen yksittäisessä tapauksessa tapahtuisi yhteispalvelusopimuksella.

Ehdotetun pykälän 1 kohdassa tarkoitettu palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteaminen tapahtuisi asioinnin yhteydessä tarpeen vaatiessa. Toteaminen tapahtuu käytännössä tarkistamalla henkilöllisyys henkilökortista, ajokortista tai passista. Henkilöllisyyden varmentaminen liittyy sähköiseen asiointiin ja sillä tarkoitetaan menettelyä, jossa virkailija todettuaan asiakkaan henkilöllisyyden voi hänen valtuuttamana omalla sähköisellä tunnisteellaan käyttää vuorovaiutteista sähköistä palvelua asiakkaan puolesta. Toimeksisaajan on huolehdittava, että valtuutus tulee dokumentoitua ja että se on tarvittaessa aina selvitettävissä myös jälkikäteen. Tällainen menettely tulee kysymykseen muun muassa tilanteissa, joissa asiakkaalla ei ole sähköistä tunnistetta, mutta palvelu on saatavana sähköisenä yhteispalvelussa.

Pykälän 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelussa toimeksisaaja voisi vastaanottaa toimeksiantajalle tarkoitettuja ilmoituksia, hakemuksia ja muita asiakirjoja sekä välittää niitä edelleen toimeksiantajalle. Toimeksisaajan tulisi välittää asiakirjat edelleen toimeksiantajalle erikseen sovitulla tavalla viivytyksettä. Toimeksisaajan asiakirjojen vastaanottaminen ei poistaisi mahdollisuutta toimittaa asiakirjoja suoraan toimeksiantajalle muillakin tavoilla kuten postitse tai asioimalla toimeksiantajan toimipisteessä. Asiakirjojen vastaanottamisen vaikutuksesta asian vireille tulemiseen ehdotetaan säädettäväksi 7 §:ssä.

Pykälän 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että toimeksisaaja voisi luovuttaa toimeksiantajan puolesta toimituskirjoja tai muita asiakirjoja ja antaa niitä tiedoksi hallintolain 59 §:ssä sekä 60 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetyllä tavalla. Kysymys olisi vaihtoehtoisesta toimitustavasta postituksen tai toimeksiantajan toimipisteestä tapahtuvan luovuttamisen ohella. Mahdollisuus helpotaisi asiointia sellaisissa tapauksissa, joissa asiakas ei halua asiakirjoja toimitettavan postitse. Hallintolain 59 §:n mukainen tiedok-

sianto on tavallinen postitse toimitettava tiedoksianto ja 60 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta. Yhteispalvelussa tapahtuvan asiakirjan luovuttamisen yhteydestä hallintolaisissa tarkoitettuun tiedoksiantamiseen säädetään ehdotetun lain 7 §:ssä.

Pykälän 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että toimeksisaaja voisi ottaa vastaan luovuttamistaan asiakirjoista ja toimituskirjoista perittäviä maksuja ja välittää ne edelleen toimeksiantajalle. Maksujen vastaanottamisen tulisi olla mahdollista, jotta toimeksisaaja voisi luovuttaa asiakirjoja, joista peritään maksu. Maksun määräämiseen tai määrään luovutustavalla ei olisi vaikutusta. Toimeksisaaja välittäisi maksut toimeksiantajalle.

Pykälän 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että toimeksisaaja voisi hoitaa myös pykälän edeltävissä kohdissa mainittuihin tehtäviin liittyviä asiakaspalvelun tukitoimintoja sekä niihin välittömästi liittyvää teknistä ohjausta, tiedon välittämistä ja tiedottamista. Asiakaspalvelun tukitoimia voivat olla esimerkiksi asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon, niiden postittaminen tai nähtävillä pitäminen. Asiakaspalvelun tukitoimena yhteispalvelussa voitaisiin myös tarjota käytettäväksi toimitilaa, jossa toimivaltaisen viranomaisen asiantuntija voisi tavata asiakasta ja tällaiseen tapaamiseen järjestämiseen liittyvää ajanvarauspalvelua. Teknistä ohjausta olisi esimerkiksi avustaviin asiakaspalvelutehtäviin liittyvien teknisten ohjeiden ja neuvojen antaminen. Tiedon välittäminen voisi koskea yhteispalvelussa annettavaksi sovittua asiakaspalvelutehtävää ja se olisi olemassa olevan tiedon välittämistä. Yhteispalvelussa tapahtuva tiedon välittäminen rajoituisi tunnistamista, asiakirjojen vastaanottamista, luovuttamista sekä niistä perittävien maksujen vastaanottamista ja edelleen välittämistä koskeviin seikkoihin.

Pykälän 6 kohdan mukaan yhteispalvelussa voitaisiin asiakkaille välittää myös muuta asioiden vireillepanoon liittyvää tietoa. Asiakkaalle voitaisiin välittää tietoa esimerkiksi siitä, mille viranomaiselle jokin hakemus on jätettävä ja mitä liitteitä hakemuksessa tulee olla, vaikka itse hakemusta ei voitaisi lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin perusteella ottaa

vastaan yhteispalvelupisteessä siitä syystä, että hakemuksen vireille saaminen edellyttää lain mukaan palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa. Esimerkiksi poliisi voisi toimeksiantajana sopia jonkin toimeksisaajan kanssa siitä, että tämä voisi välittää aseluvan hankkimisesta kiinnostuneelle asiakkaalle tarkempaa tietoa asiaan liittyvistä menettelytavoista, vaikka aselupahakemusta ei olisikaan mahdollista ottaa vastaan yhteispalvelupisteessä.

**7 §.** *Yhteispalvelupisteeseen toimitettu asiakirja.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että asiakirja, jonka vastaanottaminen on sovittu toimeksisaajan tehtäväksi, katsotaan toimitetuksi toimivaltaiseen viranomaiseen sen saavuttua toimeksisaajalle ja näin asia tulisi vireille asiakirjojen saavuttua toimeksisaajalle. Säännös laajentaisi asioiden vireillepanomahdollisuuksia. Säännös ei vaikuttaisi toimeksisaajan yleiseen hallintolaissa säädettyyn velvollisuuteen toimittaa sille virheellisesti toimitetut asiakirjat oikealle viranomaiselle. Koska palveluvalikoima muodostuu eri yhteispalvelua tarjoavissa pisteissä erilaiseksi, tiedottaminen palveluvalikoiman laajuudesta tulee erittäin tärkeäksi, jotta voidaan välttää erehdykset asioiden vireille panemisessa. Ehdotettu laajempi mahdollisuus asioiden vireille panemiseen ei vaikuta mitenkään asiakkaan vastuuseen asiakirjojen toimittamisessa. Tiedottamisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 10 §:ssä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös, että toimeksisaajan asiakkaalle hallintolain tiedoksisaantia koskevien säännösten mukaisesti välittämä asiakirja katsotaan tiedoksi saaduksi. Hallintolain 10 luvun mukaan asiakirja ja hallintopäätös voidaan antaa tiedoksi tavallisesti kirjeellä, todisteellisena tiedoksiantona kirjeitse tai henkilökohtaisesti vastaanottajalle tai tämän edustajalle, sijaistiedoksiantona tai yleistiedoksiantona. Toimeksisaaja voi ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan luovuttaa asiakirjoja asiakkaalle. Yleisimmin yhteispalvelussa tulee kysymykseen asiakirjan henkilökohtainen luovutus, jonka yhteydessä voidaan tarvittaessa menetellä hallintolain säännösten mukaan, jolloin tiedoksianto tapahtuisi todisteellisena tiedoksiantona. Toimeksiantaja voisi myös

antaa asiakirjojen postittamisen toimeksisaajan tehtäväksi. Tällöinkin asian tiedoksiantamiseen sovellettaisiin hallintolakia.

### 3 luku. Yhteispalvelusopimus

**8 §.** *Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö.* Ehdotuksen mukaan yhteispalvelusopimus laadittaisiin aina kirjallisena, eikä suullinen sopimus olisi mahdollinen. Sopimus voitaisiin tehdä määräaikaisena tai toistaiseksi voimassaolevana. Yhteispalvelusopimuksessa sovittavien asioiden vähimmäisisällöstä ehdotetaan säädettäväksi laissa. Sopimukseen sovellettaisiin muilta osin hallintosopimuksia koskevia säännöksiä ja niitä soveltaen ratkaistaisiin myös mahdolliset sopimuksen sisältöä ja sen tulkintaa koskevat erimielisyydet.

Esityksen valmistelussa on katsottu, että ehdotetussa laissa ei ole kysymys julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettusta toiminnasta eikä yhteispalvelusopimus ole siis luonteeltaan edellä mainitussa laissa tarkoitettu hankintasopimus. Tätä tulkintaa puoltaa ensinnäkin se, että yhteistyön tavoitteena on laissa erikseen määriteltyjen julkisten hallintotehtävien järjestäminen viranomaisten yhteistyönä näitä tehtäviä uudelleen organisoimalla. Toiseksi kysymys ei ole palvelujen hankkimisesta vapailta markkinoilta yksityisiltä yrityksiltä ja yhteisöiltä. Kolmanneksi tätä tulkintaa puoltaa myös se, että yhteispalvelusopimuksen mukaiset korvaukset määräytyvät omakustannusarvoperiaatteen mukaan eikä toiminnasta siten synny liiketaloudellista voittoa sopimusosapuolille.

Sisäasiainministeriön on tarkoitus valmistella mallisopimus, joka olisi käytettävissä lain tullessa voimaan. Tarkoituksena on, että sopimukset olisivat pääsääntöisesti voimassa esimerkiksi neljä vuotta, jotta järjestelmään sisältyisi riittävän tiheä palvelujen järjestämisen arviointi.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että sopimuksessa olisi aina sovitettava yhteispalvelun toimeksisaajasta ja toimeksiantajasta tai –antajista, jos näitä olisi useampia.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan sopimuksessa olisi aina määriteltävä mitä avustavia asiakaspalvelutehtäviä sopimus koskee

ja missä laajuudessa niitä yhteispalveluna hoidetaan. Sopimuksessa olisi määriteltävä, mihin toimeksiantajan tehtäviin liittyvä asiakaspalvelu annetaan yhteispalveluna kussakin tapauksessa.

Momentin 3 kohdan mukaan yhteispalvelusopimuksessa sovittaisiin aina yhteispalveluna annettavien avustavien asiakaspalvelutehtävien ohjauksen ja valvonnan käytännön järjestelyistä. Tehtävien suorittamisen ohjaus ja valvonta kuuluisivat työnantajan ja sopimusosapuolen roolissa toimeksisaajalle, mutta toimeksiantajalla on myös sille kuuluvan tehtävien asiasisältöä koskevan vastuun vuoksi tarvetta ohjata ja valvoa toimeksisaajan toimintaa sopimusosapuolena.

Momentin 4 kohdan mukaan yhteispalvelusopimukseen tulisi aina ottaa myös määräykset yhteispalvelupisteen toimitiloista, varustuksesta, aukioloajoista ja sijaintipaikasta. Toimitilojen osalta tulisi sopia ainakin, miltä osin toimeksisaajan toimitiloja käytetään sopimukseen perustuvien asiakaspalvelutehtävien hoitamiseen, jotta yhteispalvelun kustannusten muodostuminen olisi selvää toimitilojen osalta. Uusien toimitilojen hankkimisesta yhdessä ei voisi sopia ehdotetun lain nojalla, vaan lähtökohtana on aina, että toimeksisaaja käyttää palvelun järjestämiseen omia tai hallitsemiaan toimitilojaan. Yhteispalvelupisteen varustuksella, aukioloajalla ja sijainnilla on merkitystä asiakaspalvelun antamiselle ja siksi niistä sopimiseksi tulisi aina olla sopimuksessa määräykset. Niillä on myös merkitystä arvioitaessa yhteispalvelun tarkoituksenmukaisuutta.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin, että henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista käytännön järjestelyistä tulisi aina sopia. Henkilötietojen käsittelyn peruste yhteispalvelussa voisi olla esimerkiksi henkilötietolain (523/1999) 8 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu henkilötietojen käsittely toimeksiannosta. Myös palvelua käyttävän henkilön suostumus voisi esimerkiksi sähköisissä palveluissa tulla kysymykseen käsittelyn perusteena. Yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava tällaisesta käsittelystä, jos se on tarpeen yhteispalveluna hoidettavien tehtävien hoitamiseksi. Tällöin vastuu henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta kuuluu toimeksiantajalle ja toimeksisaaja vastaa siitä,

että henkilötietoja käsitellään sopimuksen mukaisesti.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin, että yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jakamisesta tai jakamisperusteista olisi aina sovittava yhteispalvelusopimuksessa. Kustannusten jakamisesta sopiminen on välttämättä, koska toiminta olisi taloudellisesti erillisten julkishallinnon yksiköiden yhteistyötä. Tämän vuoksi kustannusten jakautumisen tulisi tapahtua mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti. Koska kysymyksessä on julkisten hallintotehtävien järjestäminen viranomaisten kesken, palvelusta perittävien maksujen tulisi määräytyä omakustannusarvoperiaatteen mukaisesti eikä toiminnasta siten olisi mahdollista syntyä liiketaloudellista voittoa osapuolille.

Momentin 7 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteispalvelusopimuksessa olisi sovittava myös yhteispalvelua hoitavasta henkilöstöstä ja sille asetettavista vaatimuksista. Sopimuksessa olisi sovittava lisäksi yhteispalvelun vaatimasta henkilöstön määrästä. Tehtävät hoidettaisiin pääsääntöisesti toimeksisaajan henkilöstöllä. Edellä lain 6 §:n 5 kohdan perusteluissa mainituissa tapauksissa, joissa toimivaltaisen viranomaisen edustaja olisi yhteispalvelupisteessä tavattavissa, siellä voisi työskennellä tilapäisesti myös toimeksiantajan henkilöstöä.

Momentin 8 kohdan mukaan sopimukseen olisi otettava määräykset myös yhteispalvelutehtäviä hoitavan henkilöstön koulutuksesta ja tehtävien vaatimasta tiedollisesta ja teknisestä tuesta. Sopiminen koskisi erityisesti ehdotetun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimeksiantajan velvollisuutta antaa henkilöstölle tehtävän edellyttämä ohjeistus ja koulutus. Tämän velvollisuuden toteuttamisen käytännön järjestelyistä olisi sopimuksessa myös oltava tarvittavat määräykset.

Momentin 9 kohdan mukaan sopimukseen tulisi ottaa määräykset myös sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Tarkoituksena on, että sopimukset olisivat pääsääntöisesti voimassa esimerkiksi neljä vuotta, jotta toimintamallia ja palvelujen järjestämistä yhteispalveluna voitaisiin arvioida riittävän tiheästi. Sopimusten tulisi olla irtisanottavissa esimerkiksi puolen vuoden irtisanomisajalla ja jos sopimuksen velvoitteiden täyttämässä

ilmenisi puutteita tulisi se olla irtisanottavissa tätäkin lyhyemmän ajan kuluessa.

Momentin 10 kohta mahdollistaisi, että sopimukseen voitaisiin tarpeen mukaan ottaa määräyksiä muistakin yhteispalveluun liittyvistä käytännön seikoista.

**9 §.** *Yhteispalvelusopimuksen tekemiseen velvoittaminen.* Pykälä sisältää säännökset ministeriön mahdollisuudesta velvoittaa sen hallinnonalaan kuuluva viranomainen säännöksessä mainittujen edellytysten vallitessa tekemään yhteispalvelusopimus. Kaikkien pykälässä mainittujen edellytysten tulisi täytyä, jotta asiasta voitaisiin antaa velvoittava päätös. Säännös olisi poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan yhteispalvelun osapuolten tulisi ensisijassa sopia asiasta yhteistyössä. Tämän johdosta säännöstä tulisi tulkita suppeasti.

Pykälän mukaan asianomaisen ministeriön päätöksellä voidaan sen hallinnonalaan kuuluva viranomainen velvoittaa tekemään ehdotetussa laissa tarkoitettu yhteispalvelusopimus, jos tämä viranomainen ei ole tehnyt yhteispalvelusopimusta, yhteispalvelun järjestäminen on ilmeisen tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnonalan toiminnan tehokkuuden parantamiseksi sekä paikkakunnalla on yhteistyön osapuoli, joka on soveltuva ja halukas osallistumaan yhteispalvelun järjestämiseen. Ministeriön päätösvaltaan kuuluisivat ne tapaukset, joissa yhteispalvelun aikaansaaminen olisi vain yhden ministeriön hallinnonalan viranomaisen toimenpiteestä riippuvainen. Ministeriön päätöksellä velvoitettava viranomainen voisi olla tapauskohtaisesti joko toimeksiantajana tai toimeksisaajana. Käytännössä sääntelystä seuraisi ensinnäkin, että kyseisen ministeriön hallinnonalan viranomaiset voitaisiin velvoittaa tekemään keskenään yhteispalvelusopimus. Toiseksi säännös mahdollistaisi myös sen, että ministeriön hallinnonalan viranomainen voitaisiin velvoittaa tekemään sopimus muun tähän soveltuvan ja halukkaan osapuolen kanssa. Tällainen osapuoli voisi olla toisen ministeriön hallinnonalan viranomainen, kunta tai Kansaneläkelaitos.

Ennen päätöksen antamista ministeriön on pyydettävä asiasta lausunto niiltä viranomaisilta, joiden tehtävien järjestämisestä yhteispalveluna on kysymys. Kuulemismenettelyllä

on tarkoituksena huolehtia, että asianomaisten viranomaisten näkemykset ja perustelut on selvitetty ja että ministeriöllä on siten tältä osin riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi.

#### 4 luku. **Erinäiset säännökset**

**10 §.** *Tiedottamisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin yhteispalvelun osapuolten tiedottamisvelvollisuudesta yleisölle. Pykälän mukaan yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta ja palveluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista. Ehdotetun lain 8 §:ssä tarkoitettuun yhteispalvelusopimukseen olisi tarkoituksenmukaista ottaa tarvittavat määräykset tiedottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden käytännön järjestylihin liittyvistä seikoista. Tämä koskisi tiedottamisen asiasisältöön liittyvien seikkojen lisäksi myös osapuolten vastuiden täsmällistä määrittelyä.

**11 §.** *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin ehdotetun lain voimaantulosta sekä sillä kumottavista säädöksistä. Ehdotetulla lailla kumotaan 7 päivänä syyskuuta 1993 annettu laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993).

**12 §.** *Siirtymäsäännös.* Pykälän mukaan ehdotetulla lailla kumottavan lain voimassa ollessa tehdyt yhteispalvelusopimukset on saatettava ehdotetun lain mukaisiksi vuoden 2007 loppuun mennessä. Yhteispalvelusopimuksia on tällä hetkellä voimassa yli sata. Ehdotuksen mukaan näiden sopimuksien muuttamiseen vastaamaan ehdotetun lain sisältöä olisi aikaa edellä mainitun määräajan päättymiseen saakka. Käytännössä sääntelystä seuraisi, että jos edellä mainittua yhteensovittamista ei olisi määräajassa tehty, lakaisivat tällaiset vanhat yhteispalvelusopimukset tosiasiallisesti olemasta voimassa edellä mainitusta ajankohdasta lukien.

## 2. **Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun se on hyväksytty ja vahvistettu.



### 3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen mukaan laissa mainituille viranomaisille kuuluvia avustavia asiakaspalvelutehtäviä voitaisiin tuottaa viranomaisten yhteistyönä. Toimeksiantajana toimiva viranomainen voisi siirtää sille kuuluvia avustavia asiakaspalvelutehtäviä toimeksisaajana toimivalle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on useissa eri lausunnoissaan (esim. PeVL 18/2004 vp ja siinä viitatu setsemän muuta lausuntoa) ottanut kantaa säännöshdotuksiin, jotka koskevat tehtävien siirtämistä viranomaisten välillä. Valiokunta on suhtautunut pidättyvästi sääntelyyn, joka mahdollistaa tehtävien rajoituksettomaa siirtoa toiselle viranomaiselle (esim. PeVL 52/2001 vp). Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/2004 vp) mukaan valiokunta on etenkin perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp) sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 17/2004 vp ja PeVL 7/2001 vp).

Esityksen mukaan avustavat asiakaspalvelutehtävät määriteltäisiin laissa. Yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä olisi, että palvelutehtävien tuottaminen yhteistyönä olisi tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi tai toiminnan tehostamiseksi. Ehdotettu laki täydentää viranomaisille kuuluvia tehtäviä koskevaa erityislainsäädäntöä mahdollistamalla avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisen myös muussa toimipaikassa kuin pelkästään kunkin viranomaisen omassa palveluyksikössä ja toisen viranomaisen palvelukseen kuuluvan henkilön käyttämisen asiakaspalvelutehtävän suorittamisessa. Ehdotetulla lailla ei olisi vaikutusta viranomaiselle erityislainsäädännön mukaan kuuluviin tehtäviin ja toimivaltaan tai viranomaisen velvollisuuksiin. Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät rajattaisiin laissa siten, että toimeksisaajana toimiva viranomainen ei voisi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyisi toimeksiantajana toimivalle

viranomaiselle kuuluvan päätöksentekovallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Esityksen mukaan yhteispalvelu perustuisi osapuolten välillä tehtyyn sopimukseen. Ministeriö voisi tietyin laissa säädetyin edellytyksin velvoittaa sen hallinnonalaan kuuluvan viranomaisen tekemään sopimuksen.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi sääntelyihin, jotka mahdollistavat julkista valtaa sisältävän toimivallan siirtämisen sopimusperusteisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 11/2004 vp) todetaan, että viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän siirtäminen sopimuksella toiselle viranomaiselle ei ole ongelmatonta. Asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä ovat perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeVL 14/2003 vp, PeVL 52/2001 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 72/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa myös säännöshdotuksiin, jotka koskevat viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän siirtämistä sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut tulkintakäytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan siirtää perustuslain 124 §:n nojalla sopimuksin muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi, kun tehtävien siirrossa ei ole kyse julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käytöstä (PeVL 11/2006 vp ja PeVL 47/2005 vp).

Esityksen mukaan yhteispalveluna hoidettavat asiakaspalvelutehtävät voisivat koskea palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteamista ja varmentamista, toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle, toimituskirjojen tai muiden asiakirjojen luovuttamista ja tiedoksiantoa tietyissä tapauksissa, toimituskirjoista tai muista asiakirjoista perittävien maksujen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle, edellä mainittuihin tehtäviin liit-

tyviä asiakaspalvelun tukitoimintoja sekä välittömästi näihin tehtäviin liittyvää teknistä ohjausta, tiedon välittämistä ja tiedottamista sekä muuta asioiden vireillepanoon liittyvien tietojen välittämistä.

Nämä tehtävät ovat viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä, mutta ne ovat luonteeltaan toimeksiantajana toimivaa viranomaista avustavia. Asiakaspalvelutehtäviin ei sisältyisi yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä viranomaistehtäviä eikä muuta julkisen vallan käyttöä, koska toimeksiantajana toimivalla viranomaisella säilyisi edelleen asiaan liittyvä päätösvalta. Toimeksiantajalla olisi vastuu yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän tuottamisesta mahdollisesti syntyneen vahingon korvaamisesta. Toimeksiantajan tehtävänä olisi lisäksi antaa toimeksisaajan henkilöstölle tehtävän edellyttämä ohjeistus ja koulutus. Yhteispalvelusopimus ei poistaisi asiakkaan oikeutta hoitaa asiaansa suoraan yhteispalveluun osallistuvan toimeksiantajan luona. Sopimus ei myöskään poistaisi tai lieventäisi viranomaisen velvollisuutta palvella asiakasta myös muiden kanavien kautta.

Lakiehdotuksen mukaan yhteispalvelun osapuolina voisivat toimia valtion ja kuntien viranomaiset sekä Kansaneläkelaitos. Näiden osapuolten henkilöstö toimii virkavastuulla julkista tehtävää hoitaessaan ja niissä sovel-

letaan hyvän hallinnon takeena olevaa lainsäädäntöä kaikessa toiminnassa, jonka vuoksi tehtäviä hoitavien henkilöiden virkavastuusta ja velvollisuudesta noudattaa yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä ei ehdoteta säädettäväksi tässä laissa erikseen.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Säännöksen perustelujen mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Yhteispalvelun perustaminen ei tarkoita uuden valtionhallinnon yksikön perustamista eikä sillä ole vaikutusta toimeksiantajana tai toimeksisaajana toimivalle viranomaiselle erityislainsäädännön mukaan kuuluviin tehtäviin tai toimivaltuuksiin. Yhteispalvelupisteessä toimeksiantajan asiakaspalvelutehtäviä hoitavan, toimeksisaajan palveluksessa olevan henkilön palvelussuhde toimeksisaajaan säilyisi ennallaan.

Edellä mainitun johdosta hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### julkisen hallinnon yhteispalvelusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

##### Yleiset säännökset

##### 1 §

##### *Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta.

##### 2 §

##### *Soveltamisala*

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

Viranomaisen ei 1 momentissa tarkoitettussa 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 yhteispalvelusopimuksessa määritellyt avustavat asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen; sekä

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

#### 2 luku

##### Yhteispalvelu

##### 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 asia-

kaspalvelutehtävän 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 vaativuutta.

#### 6 §

##### *Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät*

Yhteispalveluna hoidettavat avustavat asiakaspalvelutehtävät voivat koskea:

- 1) palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteamista ja varmentamista;
- 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.

#### 7 §

##### *Yhteispalvelupisteeseen toimitettu asiakirja*

Asiakirja, jonka palvelun käyttäjä on toimittanut määräajassa tässä laissa tarkoitettulle toimeksisaajalle, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi toimeksisaajan välityksellä palvelun käyttäjälle 6 §:n 3 koh-

dassa tarkoitettulla tavalla, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

#### 3 luku

### **Yhteispalvelusopimus**

#### 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) yhteispalvelupisteen toimitiloista, varustuksesta, aukioloajoista ja sijaintipaikasta;
- 5) henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista 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.

#### 9 §

##### *Yhteispalvelusopimuksen tekemiseen velvoittaminen*

Ministeriön päätöksellä voidaan sen hallinnonalaan kuuluva viranomainen velvoittaa tekemään tässä laissa tarkoitettu yhteispalvelusopimus, jos:

- 1) viranomainen ei ole tehnyt yhteispalvelusopimusta;

2) yhteispalvelun järjestäminen on ilmeisen tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnonalan toiminnan tehokkuuden parantamiseksi; sekä

3) paikkakunnalla on yhteistyön osapuoli, joka on soveltuva ja halukas osallistumaan yhteispalvelun järjestämiseen.

Ennen päätöksen antamista ministeriön on pyydettävä asiasta lausunto niiltä viranomaisilta, joiden tehtävien järjestämisestä yhteispalveluna on kysymys.

4 luku

#### **Erinäiset säännökset**

10 §

##### *Tiedottamisvelvollisuus*

Yhteispalvelun osapuolten on tiedotettava yleisölle yhteispalvelun tarjoamisesta ja pal-

veluvalikoimasta, aukiolosta ja muista palveluun liittyvistä seikoista.

11 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä 7 päivänä syyskuuta 1993 annettu laki (802/1993).

12 §

##### *Siirtymäsäännös*

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt yhteispalvelusopimukset on saatettava tämän lain mukaisiksi vuoden 2007 loppuun mennessä.

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2006

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*