

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, joka oikeuttaa viranomaiset sopimaan keskenään henkilöstön, tietojärjestelmien ja muiden voimavarojen käytöstä yhteisissä palveluyksiköissä. Laki oikeuttaisi myös siirtämään asiakaspalvelutehtäviä sopimuksella toiselle sopi-

mukseen osalliselle. Lakiesitys on osa valtioneuvoston 7.5.1992 tekemää ohjelmapäätöstä julkisen sektorin uudistamiseksi.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa, määräaikaisena vuoden 1998 loppuun saakka.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Julkisen hallinnon kehittämisen tavoitteena on lisätä sen tuloksellisuutta parantamalla tuottavuutta ja palvelukykyä. Yhtenä keskeisenä keinona on useampien viranomaisten yhteisten palveluyksiköiden perustaminen. Näissä asiakas voi asioida usean viranomaisen kanssa eikä hänen tarvitse kiertää eri toimipaikoissa. Yhteis palvelussa viranomaiset voivat molemminpuolisten toimeksiantojen perusteella avustaa toisiaan ja välttää päällekkäistä työtä. Yhteiset palveluyksiköt turvaavat palvelutason myös niillä paikkakunnilla, joilla taloudellisista tai muista syistä vähennetään toimialan omia palveluyksiköitä.

Useilla paikkakunnilla on käynnissä ja käynnistymässä yhteis palvelukokeiluja. Näiden kokeilujen yhteydessä on havaittu ongelmaksi se, että voimavaroja ei saa käyttää toisen viranomaisen tehtäviin. Yhden viranomaisen palveluksessa olevat eivät voi riittävän monipuolisesti palvella toisen viranomaisen asiakkaita.

Lakiesityksen tarkoituksena on antaa palvelutuotannosta vastaaville viranomaisille mahdollisuus sopia keskenään yhteisistä palveluyksiköistä ja siirtää asiakaspalvelutehtäviä toisil-

leen paremman ja taloudellisemman palvelutuotannon aikaansaamiseksi. Kaikissa Pohjoismaissa ja mm. Saksassa ja Isossa-Britanniassa on käynnissä tai käynnistymässä vastaavia kokeiluja asiointimahdollisuuksien järjestämiseksi n.s. palvelutoimistoissa, kansalaistomistoissa ja pikapalvelupisteissä. Kokeiluja on käsitelty mietinnöissä SOU 1990:72 ja 1993:4 (Ruotsi) ja NOU 1992:21 (Norja). Tietotekniikan kehitys on tehnyt mahdolliseksi eri tietokantojen etäiskäytön tietoverkkojen avulla. Tämä on lisännyt mahdollisuuksia sijoittaa palveluja joustavasti. Kansainvälisten kokemusten mukaan yhteis palvelu voidaan järjestää yhteisissä kiinteissä toimitiloissa tai esimerkiksi palveluautoissa.

Julkiset organisaatiot järjestävät yhteistointaansa yhä useammin keskinäisin sopimuksin. Hallinnonalojen sisällä ministeriöt tekevät tulostavoitesopimuksia virastojen kanssa. Kunnallishallinnossa uudistettu kunnallislaki antaa kunnille mahdollisuuden hoitaa tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla. Sopimuksella voidaan antaa tehtävä kuntayhtymän tai jonkin kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta.

Lakiesityksen tarkoituksena on mahdollistaa yhteistyö- ja toimeksiantosopimukset, joiden

osapuolina voivat olla valtion viranomaiset, lähinnä sen alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja sen viranomaiset, Kansaneläkelaitos, seurakunnat ja seurakuntayhtymät sekä sellaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Valtion viranomaisten osalta esitys koskee hallintoviranomaisia ja palveluja tuottavia laitoksia mutta ei tuomioistuimia.

Asiakkaiden tarpeista ohjautuva, taloudellinen ja tehokas palvelu edellyttää, että paikalliset olosuhteet otetaan huomioon. Siksi on voitava sopia kulloinkin tilanteeseen parhaiten sopivista järjestelyistä. Kun menettelytapa on hallinnollisesti uusi ja vähän tunnettu, ehdotetaan määräajaksi säädettävää lakia.

Valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö seuraavat lain mahdollistamia uusia järjestelyjä ja niiden vaikutusta asiakaspalveluun. Saatujen kokemusten pohjalta valmistellaan ehdotukset lainsäädännön pysyvämmäksi kehittämiseksi.

2. Nykyinen lainsäädäntö

Hallitusmuodon 70 §:n 2 momentin (1077/91) säännöksen mukaan määrärahaa ei saa siirtää Eduskunnan hyväksymästä talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Tämä rajoittaa viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa toisen viranomaisen tehtäviä ja käyttää toisen viranomaisen voimavaroja. Nyt esitettävä laki poistaisi kyseisen epäselvyyden määrärahan käytön perusteista.

Useat julkisen hallinnon palvelut edellyttävät henkilörekisterilaissa (471/87) tarkoitettujen, asianomaisen viranomaisen hallussa olevaan henkilörekisteriin talletettujen tietojen käyttämistä päätöksenteon ja palvelun perusteena. Tämä on sallittua yleensä vain rekisterinpitäjän palveluksessa oleville. Yhteispalveluyksikössä, jossa on mahdollisuus käyttää useiden henkilörekisterien tietoja, on aina oltava paikalla kunkin viranomaisen palveluksessa oleva, kyseisten tietojen käyttöön oikeutettu henkilö. Tietojen luovuttaminen muille viranomaisille niin sanottuna massaluovutuksena, jota tarkoitetaan asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:ssä (472/87), on luvallista vain laissa olevan erityisvaltuutuksen perusteella tai tietosuojalautakunnan luvalla.

3. Asian valmistelu

Kysymys yhteisistä palveluyksiköistä on ollut Eduskunnan käsiteltävänä kahdesti. Hallitus antoi Eduskunnalle 3.4.1990 hallinnon kehittämistä koskevan selonteon. Siinä ilmoitettiin, että viranomaisten yhteispalvelujen järjestämistä ryhdytään selvittämään. Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta valtiovarainvaliokunnan mietinnön. Siinä todetaan, että hallinnon kehittämisessä on pyrittävä hallintoyksiköiden rajat ylittävään joustavuuteen.

Asiaa valmisteltiin valtiovarainministeriön asettamassa palvelujen joustavuustyöryhmässä. Työryhmän raportissa (VM 1991:19) ehdotettiin ”yhden luukun palvelupisteiden perustamiseen liittyvän määräaikaisen kokeilulain antamista siten, että toinen viranomainen voi toisen viranomaisen valtuuttamana hoitaa tälle viranomaiselle kuuluvat tehtävät (lukuunottamatta erikseen säädettyjä pakkotoimenpiteitä) täysin valtuuksin”.

Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksen yleisperustelujen mukaan kansalaisten asiointia helpotetaan ja hallinnon toimintaa tehostetaan lisäämällä sellaisia palvelupisteitä, joista saa useamman viranomaisen palveluja.

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Lakiesityksestä on saatu valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, puolustusministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenneministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, ympäristöministeriön, Posti- ja telelaitoksen, Valtion rautateiden, Suomen Kunnallisliiton, Suomen Kaupunkiliiton, Finlands svenska kommunförbundin, Keskuskauppakamarin ja Helsingin Seurakuntayhtymän lausunnot.

4. Esityksen vaikutukset

Laki edistää tähän mennessä syntyneiden useampien viranomaisten yhteisten palveluyksiköiden joustavaa toimintaa ja mahdollistaa uusien syntymisen. Koska ne muodostuvat jonkin olemassa olevan organisaation yhteyteen ja toimitiloihin, ei laki aiheuta varsinaisia organisaatiorakenteen muutoksia. Yhteisiä palveluyksiköitä arvioidaan välittömästi käynnistyvän sisäasiainministeriön, Postin, Kansaneläkelaitoksen ja kuntien aloitteista useilla kymmenillä paikkakunnilla.

Yhteisten palveluyksiköiden perustaminen parantaa hallinnon palvelujen alueellista saavutettavuutta, vähentää hallinnon asiakkaina olevien yksityisten ihmisten, yritysten ja yhteisöjen sekä palvelun tuotannosta vastaavan hallintokoneiston kustannuksia.

Ehdotettu laki ei edellytä perustettavaksi henkilörekisterilaissa (471/87) tarkoitettuja tai muitakaan uusia tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmien käyttöoikeuden antaminen samassa paikassa työskenteleville eri viranomaisten palveluksissa oleville on taloudellinen tapa edistää hyvän palvelun tavoitteita. Erityisen tärkeätä on huolehtia siitä, että tietosuojaa ei vaaranneta. Henkilörekistereiden käyttöoikeus rajataan vain kysymyksessä olevan palvelun tuottamisen edellyttämiin tietoihin ja niiden tarkistamiseen.

Yhteispalvelussa toimivien henkilöiden on toistensa tehtäviä hoitaessaan voitava käyttää kaikkien mukana olevien organisaatioiden tietojärjestelmiä mutta vain palvelun tuottamisen

edellyttämässä laajuudessa. Siksi on tarkoin määriteltävä, mitä tietojärjestelmiä ja mitä niiden sisältämiä tietoja näin saadaan käyttää. Tietojen yhdistäminen taikka siirtäminen tai luovuttaminen henkilön oman taustaorganisaation käytettäväksi on estettävä. Salassapidosta sekä tietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja hävittämisestä on olemassa kutakin viranomaista koskevat säännökset ja määräykset. Näitä viranomaiskohtaisia säädöksiä ja määräyksiä on noudatettava myös yhteisissä palveluyksiköissä.

Esimerkkinä tietosuojanäkökohdat huomioonottavasta järjestelystä on tietosuojalautakunnan päätös (42/2.11.1992). Tietosuojalautakunta katsoi päätöksessään, että erällä erikseen nimetyillä Lappeenrannan kaupungin sosiaalitoimen viranhaltijoilla oli oikeus käyttää Kansaneläkelaitoksen etuusrekisterin tietoja ilman tietosuojalautakunnan lupaa yksittäisissä sosiaalihuoltolain mukaisissa tehtävissään.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lain soveltamisala. Lain ensisijaisena tarkoituksena on luoda edellytykset useiden viranomaisten yhteisille palveluyksiköille. Viranomainen voisi valtuuttaa toisen viranomaisen suostumuksensa mukaisesti hoitamaan, siten kuin valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin määrätään, sellaisia asiakaspalvelutehtäviä, jotka eivät edellytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joilla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä ja joihin ei liity pakkokeinojen käyttöä. Tällaisia tehtäviä olisivat mm. viranomaisten toimintaa ja palveluja koskeva tiedottaminen ja neuvonta, viranomaisen vahvistaminen tai yleisesti käytettävien lomakkeiden jakelu, asiakirjojen valmistelua koskeva yleinen neuvonta ja niiden vastaanottaminen, ajanvarauksen tekeminen, rekisteröintitehtävät, hakemusasiat ja ilmoitusasiat.

Valtuutetulla viranomaisella olisi sille siirrettyä tehtävää hoitaessaan kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, joita siirtävällä viranomaisella on. Tämä merkitsisi myös sitä, että yhteispalveluyksikköön määräjässä jätetty asiakirja

katsottaisiin saapuneeksi määräjässä yhteispalvelusopimuksessa osallisena olevalle viranomaiselle.

2. Osapuolet. Laki on tarkoitettu koskemaan valtion hallinnollisia tehtäviä hoitavia virastoja, laitoksia, oppilaitokset mukaan lukien, ja liikelaitoksia, kuntia, niiden liikelaitoksia, kuntayhtymiä sekä kuntien muita yhteistoimintaelimiä, Ahvenanmaan maakuntaa ja sen viranomaisia, Kansaneläkelaitosta, seurakuntia ja seurakuntayhtymiä sekä julkisia tehtäviä hoitavia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Vaikka tuomioistuimilla on erityisesti hakemusasioissa eräitä asiakaspalvelutehtäviä, jotka luonteensa puolesta sopisivat yhteispalveluna hoidettaviksi, ehdotetaan tuomioistuimet tässä vaiheessa jätettäväksi yhteispalvelumenettelyn ulkopuolelle.

Laki koskisi vain viranomaisten lakiin perustuvia tehtäviä. Sen nojalla ei voitaisi siirtää sellaista tehtävää, jonka joku on saanut lain nojalla annetun tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksen perusteella. Esimerkiksi julkisen

kaupanvahvistajan tehtävään määrätty henkilö ei voi tätä tehtäväänsä siirtää esitetyn lain nojalla.

3. *Yhteispalvelusopimus.* Yhteispalvelun järjestämistä tai tehtävien siirtämistä koskeva toimeksiantosopimus on tehtävä kirjallisesti. Siinä on määriteltävä riittävällä tarkkuudella, mistä palveluista on kysymys ja muut palvelutuotannon kannalta keskeiset tekijät. Asiakkaan edun ja oikeusturvan toteutuminen on aina varmistettava. Hakemuksen tutkimatta jättämisestä, hakemuksen hylkäämisestä, tehdyn päätöksen oikaisemisesta tai jo tehdyn päätöksen perusteella maksetun etuuden takaisin perimisestä ei voida sopia, vaan nämä asiat ratkaisee aina valtuutuksen antanut viranomainen.

Sopimuksessa on yksityiskohtaisesti lueltava, mitä henkilörekistereitä ja niihin sisältyviä tietoja yhteisessä palveluyksikössä toimiva tai viranomaiselta toiselle sopijapuolelle siirrettyjä tehtäviä hoitava henkilöstö saa käyttää. Henkilörekistereitä ja niiden sisältämiä tietoja yhdistävä rekisterien käyttäminen on kielletty. Yhteispalvelussa toimiva henkilöstö on samojen salassapitovelvoitteiden alainen kuin rekisterinpitäjä tai tämän palveluksessa oleva henkilö. Käyttöoikeudet on sopimuksessa rajattava koskemaan vain niitä henkilörekistereitä ja tietoja, joita kulloinkin kysymyksessä olevan tehtävän hoitaminen edellyttää. Henkilörekisterin käyttäjän tunnistamisesta ja tietojen hävittämisestä palvelutapahtuman jälkeen on määrittävä sopimuksessa.

Sopimuksessa on määrättävä, miten työjärjestelyt, mukaanluettuna työnjohto, ja muut yhteispalvelun edellyttämät järjestelyt toteutetaan. Tehtäviä siirrettäessä on määrättävä, miten osapuolet tukevat, ohjaavat, valvovat ja seuraavat siirrettyjen tehtävien hoitamista. Sopimuksessa on riittävän tarkoin määrättävä, miten järjestetään henkilöstön kouluttaminen sekä tiedottaminen asiakkaille. Tehtäviä toiselle osapuolelle siirtävän viranomaisen on varmistettava, että vastaanottavalla osapuolella on

tarvittavat valmiudet palvelujen järjestämiseen ja niistä tiedottamiseen, ja että palvelulle asetettavat laatuvaatimukset ja asiakkaan oikeusturva eivät vaarannu.

Yhteispalvelusopimuksessa sovitaan yhteisten palvelutehtävien kustannusten jakamisesta. Valtion viranomaisen suoritteista perittävien maksujen osalta noudatetaan maksuperustelakia. Valtion viraston ollessa sopijapuolena sen tulee huolehtia siitä, että asianomaisen tiliviraston määräykset maksuliikenteestä, kirjanpidosta ja tilityksistä sisältyvät sopimukseen. Valtion liikelaitoksen maksuista on voimassa, mitä liikelaitoslaissa tai liikelaitoskohtaisessa laissa on säädetty. Kunnallisten viranomaisten maksut vahvistaa valtuusto tai muu kunnallinen toimielin.

Yhteispalvelua organisoitaessa ja tehtäviä siirrettäessä välittömät menot ja laskennalliset kustannukset on suoritettava näiden säädösten ja niiden nojalla annettujen määräysten mukaisesti. Palvelumaksut peritään palvelujen saajilta ja niiltä organisaatioilta, joiden palvelutuotannon tuki- tai liitännäispalveluista on kysymys. Toimeksiannon perusteella tuotettavista palveluista perii maksut asiakkailta palvelun tuottaja toimeksiantajan lukuun, jos niin on sovittu.

4. *Yhteistyömuodot.* Yhteisissä palveluyksiköissä sopijapuolet järjestävät yhdessä palveluja ja asiointimahdollisuuksia. Henkilöstön, toimitilojen, koneiden, tarvikkeiden, kalusteiden, tietojärjestelmien ja muiden yhteiseen käyttöön tulevien voimavarojen käytöstä, ohjauksesta ja kustannusten jaosta sovitaan kussakin tapauksessa erikseen.

5. *Voimassaoloaika.* Valmisteilla olevien koekielujen ja uudistushankkeiden mahdollistamiseksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa. Laki on tarkoitettu olemaan määräaikaisena voimassa vuoden 1998 loppuun saakka. Saatujen kokemusten pohjalta voidaan tehdä ehdotukset pysyväksi lainsäädännöksi.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi maan eri osissa, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiseksi ja julkisen hallinnon voimavarojen käytön tehostamiseksi valtion ja kuntien viranomaiset sekä yhteisöt voivat järjestää palveluja yhteisissä palveluyksiköissä.

Viranomainen voi valtuuttaa toisen viranomaisen suostumuksensa mukaisesti hoitamaan äysin valtuuksin tehtäviä, jotka eivät edellytä arkoituksenmukaisuusharkintaa ja joihin ei liity pakkokeinojen käyttöä siten, kuin valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin määrätään. Valtuutetulla viranomaisella on sille siirrettyä ehtävää suorittaessaan kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka koskevat valtuuttavaa viranomaista.

2 §

Osapuolet

Valtion hallintoviranomainen ja liikelaitos, kunta, kunnan liikelaitos, kuntayhtymä, kuntien muu yhteistoimintaelin, Ahvenanmaan naakunta ja sen viranomaiset, Kansaneläkelaitos, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan viranomainen sekä julkista ehtävää lain nojalla hoitava yhtiö, yhdistys tai nuu yhteisö voivat talousarvionsa ja toimivaltansa rajoissa sopia yhteistyöstä ja toimeksiantoista siten kuin tässä laissa säädetään.

3 §

Yhteispalvelusopimus

Tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisestä on laadittava kirjallinen sopimus, jossa määritellään tehtävien hoidon taloudelliset ja toiminnalliset ehdot.

Tällöin ei kuitenkaan saa sopia hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai hylkäämisestä, tehdyn päätöksen oikaisemisesta tai tehdyn päätöksen perusteella maksetun etuuden takaisin perimisestä, vaan nämä asiat ratkaisee aina valtuutuksen antanut viranomainen.

Siirrettyjä tehtäviä hoitavilla henkilöillä on samat oikeudet kuin toimeksiantaneella viranomaisella käyttää henkilörekisterilain (471/87) säännösten estämättä sanotun viranomaisen henkilörekistereitä ja niiden sisältämiä tietoja. Sopimuksessa on määrättävä kuka vastaa henkilörekisterilain mukaisten velvoitteiden noudattamisesta. Käyttöoikeudet on määrättävä koskemaan vain niitä henkilörekistereitä ja tietoja, joita kulloinkin kysymyksessä olevan tehtävän hoitaminen edellyttää. Henkilörekisteristä otettujen tietojen salassapidossa, käsittelyssä, säilyttämisessä ja hävittämisessä noudatetaan, mitä kunkin viranomaisen osalta on erikseen säädetty tai määrätty.

Sopimuksessa on määrättävä, miten osapuolet ohjaavat ja valvovat palvelutuotantoa, miten henkilöstö perehdytetään ja koulutetaan sekä miten palvelujen järjestämisestä tiedotetaan yleisölle.

4 §

Yhteistyömuodot

Sen estämättä, mitä sopimuksen osapuolten tehtävistä on laissa muutoin säädetty, viranomaiset voivat käyttää tässä laissa tarkoitettujen, valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin määrättävien tehtävien suorittamiseen palveluksessaan olevien henkilöiden työpanosta ja muita voimavaroja.

5 §

Voimassaoloaika

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1998.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ilkka Kanerva*