

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 188/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Jennimari Huovinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Johanna Kari, sisäministeriö
- ylitarkastaja Juha Karila, työ- ja elinkeinoministeriö
- lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, Poliisihallitus
- kehittämisspäälikkö Jouni Nieminen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- päälikkö Anne Oksanen, Lounais-Suomen maistraatti
- suunnittelupäällikkö Asko Pajunen, Verohallinto
- kehittämisspäälikkö Pirjo Raittila-Parkkinen, Keski-Suomen TE-toimisto
- yksikön päälikkö Pirkko Kilpeläinen, Kansaneläkelaitos
- maakuntajohtaja Esa Halme, Pirkanmaan liitto
- palvelukehityspäälikkö Heli Hänninen, Mikkelin kaupunki
- kehityspäälikkö Tanja Rantanen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Svenska Finlands folkting
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Lounais-Suomen maistraatti
- Lapin liitto
- Oulun kaupunki
- Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
- Näkövammaisten liitto ry

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2017 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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 palveluneuvoja 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 viestintätekniisten 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla lailla julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta on tarkoitus päivittää yhteispalvelujärjestelmää, jotta sen avulla voidaan nykyistä paremmin edistää viranomaisten asiakaspalvelujen saatavuutta koko maassa. Viranomaisten omat toimipisteverkot ovat parin viimeisen vuosikymmenen aikana harventuneet merkittävästi, ja viranomaisilla on edelleen taloudellisuuden ja tuottavuuden vaatimusten kasvaessa tarpeita verkostojensa supistamiseen. Hal-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2017 vp

lintovaliokunta pitää yhteispalvelua tärkeänä täydentävänä kanavana tarjota viranomaisten asiakaspalveluja myös tulevaisuudessa.

Parhaillaan viranomaiset kehittävät voimakkaasti digitaalisten palveluiden ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksia. Yhteispalvelulla pyritään tukemaan digitalisaatiokehitystä ja mahdollistamaan tehokas ja kattava asiointipisteverkosto luomalla puitteet valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi yhteispalvelun asiakaspalvelupisteissä. Tällä on merkitystä etenkin pitkien etäisyyksien alueilla, mutta myös muualla. Erityisesti yhteispalveluilla voidaan turvata niiden henkilöiden asiointitarpeet, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla.

Ehdotetulla lailla kehitetään ja monipuolistetaan yhteispalvelun toimintatapoja ja palvelukeinoja. Yhteispalvelun asiointipisteissä olevat asiakaspäätteet sekä sähköisen asioinnin neuvonta ja tuki ovat keskeinen osa yhteispalvelun uutta toimintamallia. Ehdotetulla lailla mahdollistetaan palvelujen tarjoaminen myös muusta kuin kiinteässä toimitilassa sijaitsevasta asiointipisteestä, esim. tiettyä reittiä kulkevasta palveluautosta. Laki mahdollistaa myös esimerkiksi asiakaslähtöiset ajanvarauksella tehtävät kotikäynnit.

Laissa ei ehdoteta säänneltävän sitovasti siitä, mitä viranomaisten palveluja yhteispalvelupisteen palveluvalikoimaan sisältyy, vaan ehdotus perustuu nykyisen kaltaiselle viranomaisten sopimusperusteiselle yhteistyölle, jossa myös palveluvalikoima määräytyy sopimuskohtaisesti. Malli mahdollistaa palvelujen tarjoamisen joustavalla tavalla asiakkaiden tarpeista lähtien ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Valiokunta tähdentää, että viranomaisten tulee suunnitellissaan asiakaspalvelujen järjestämistä ja kehittäessään palveluverkkoaan ottaa huomioon hallintolaissa (434/2003) säädetyt hyvän hallinnon takeet sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenevät oikeusohjeet. Valiokunta toteaa, että yhteispalvelu voi olla tästä näkökulmasta eräs keskeinen palvelukeinovaihtoehto. Lisäksi on tärkeää, että palveluneuvojen osaaminen vastaa yhteispalvelussa tarjottavan asiakaspalvelun vaatimuksia.

Esityksessä ehdotetaan kustannusten laskemisessa sovellettavan omakustannusperiaatteen nostamista lain tasolle. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa omakustannusperiaatteen toteutuminen yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jaossa ja poistaa se nykyisessä rahoituskäytännössä ilmennyt epäkohta, etteivät toimeksisaajat, käytännössä kunnat, ole aina saaneet täyttä korvausta toimeksiantajien tehtävien hoitamisesta niille aiheutuneista kustannuksista. Lakiehdotukseen sisältyvä sopimusperusteisuus antaa kuitenkin jossain määrin mahdollisuuden sopia, kuinka omakustannusperiaatetta paikallisesti sovelletaan kustannusperusteiden määrittelyssä ja korvaamisessa. Paikallista liikkumavaraa tässä suhteessa voi syntyä esimerkiksi toiminnan hyvällä etukäteissuunnittelulla, asiointipisteen kapasiteetin oikealla mitoituksella ja asiointipisteessä työskentelevien henkilöiden joustavilla tehtävä- ja toimenkuvilla.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esitykseen sisältyvän maakuntalakiehdotuksen 6 §:n mukaan maakunta hoitaisi muun muassa sille laila säädetyt yhteispalveluiden alueellisen järjestämisen ja kehittämisen tehtävät. Selvityksen mukaan valmisteilla on hallituksen esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2017 vp

ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, joka sisältäisi myös maakuntalain sääntelystä aiheutuvat muutokset julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettuun lakiin.

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettuun lakiin nyt ehdotettavat muutokset koskevat yhteispalvelujärjestelmää ja siinä käytettäviä uusia menettelyjä ja toimintatapoja, joilla parannetaan asiakkaan kannalta palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, ja valiokunta pitää tarpeellisena niiden toteuttamista mahdollisimman pian. Kyseisten säännösehdotusten hyväksyminen ja täytäntöönpano voidaan toteuttaa itsenäisesti, eikä niillä ole välitöntä riippuvuussuhdetta maakuntauudistukseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 188/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 29.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Outi Mäkelä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2017 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta on annettu tilanteessa, jossa hallituksen maakuntauudistukseen liittyvien lakien eduskuntakäsittely on kesken. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Maakuntauudistus aiheuttaa merkittäviä muutostarpeita esitettyyn lakiin yhteispalvelusta. Tämä todetaan myös esityksen perusteluissa.

Asiantuntijakuulemisissa, lausunnoissa ja viesteissä maakunnista on korostunut ajatus siitä, että lain väliaikainen muuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista mm. siksi, että se lisää hallinnollista työtä, joka saattaa pahimmassa tapauksessa mennä hukkaan, kun lakia joudutaan muuttamaan nopealla aikataululla uudelleen. Nykyisellä lainsäädännöllä pärjätään hyvin siihen asti, että maakuntauudistus saadaan niiltä osin valmiiksi, että lakiin yhteispalvelusta voidaan tehdä asiaan kuuluvat muutokset.

Jotta yhteinen asiakaspalvelu voitaisiin toteuttaa asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti, toiminnan kehittämistä tulisi ohjata lainsäädännöllä yhteen esimerkiksi sisällyttämällä käyntiasioinnin takaaminen kansallisen palveluarkkitehtuurin valmisteluun. Julkisen hallinnon asiakaspalveluun syntyy kolmijako, jossa saman katon alla ovat valtion, maakunnan ja kuntien palvelut. Näitä palveluja ja prosesseja tulisi kehittää yhdessä. Tätä kautta voitaisiin saavuttaa asiointipisteisiin aitoa asiakasta hyödyttävää yhteistyötä ja parantaa asiointin sujuvuutta.

Lisäksi on huomattava, kuten Kuntaliiton lausunnossa todetaan, että esitys ei vastaa nykytilan haasteisiin tai esityksen tavoitteisiin. Tärkeimpinä kysymyksinä ovat, miten luodaan palveluiden tasa-arvoinen saatavuus koko maahan ja miten huolehditaan valtion palveluiden saaminen läheltä tilanteessa, jossa kunta ei perusta asiointipistettä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 29.3.2017

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Matti Semi vas
Anders Adlercreutz r