



30.06.2016

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntoyhteenveto saaduista lausunnoista koskien hallituksen esitysluonnosta julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

Lausuntoja saatiin yhteensä 101 kpl. Lausuntoja antoi 57 kuntaa, 12 maakunnan liittoa, 14 etujärjestöä ja 18 valtion organisaatiota, joista kuusi ministeriöitä.

Hallituksen esitysluonnoksen lukua *Johdanto* koskevat huomiot

Mikään lausunnonantajista ei vastustanut HE-luonnoksen mukaista lain muutosta, mutta useat totesivat, että sopimusperusteisellä järjestelmällä jatkaminen ei poista niitä ongelmia, joita yhteispalvelulla on tälläkin hetkellä. Asiaa on tarkemmin käsitelty tavoitteet kohdassa.

Esitetyissä lausunnoissa nostettiin esille, että yhteispalvelujärjestelmä on tärkeä pitkien matkojen ja harvan asutuksen maakunnissa ja että sähköisten palvelukanavien rinnalla tarvitaan vielä useiden vuosien ajan riittävä ja alueellisesti kattava valtion viranomaisten asiakaspalveluverkko. Sähköisten palveluiden tuki koettiin erittäin tärkeänä ja se nähtiin Asiointipisteiden ensisijaisena tehtävänä.

Yhteyden tulevaan maakuntahallinnon uudistukseen koettiin puuttuvan ja pidettiin tarpeellisena sen lisäämistä hallituksen esitykseen.

Hallituksen esitysluonnoksen lukua *Nykytila* koskevat huomiot

Erityisesti kuntien lausunnoissa korostettiin, että yhteispalvelun kustannuksia ei tällä hetkellä korvata täysmääräisesti kunnalle. Porvoon kaupungin, Kyyjärven kunnan, Saarijärven kaupungin, Teuvan kunnan, Viitasaaren kaupungin ja Nousiaisien kunnan mukaan kunnille jää nyt suurin osa kustannuksista.

Yhteispalvelun hallintamallin kuvaukseen liittyen muutamat lausunnon antajat nostivat esiin, että jatkossa yhteispalvelun hallintamalli tulisi olla vahvemmin keskitetty.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin nykytilan lukuihin päivityksiä.

Lisäksi yksittäiset lausunnonantajat nostivat esiin seuraavia täydennystarpeita nykytilan kuvaukseen: digitalisaation laajempi kuvaus, yhteisen asiakaspalvelun (ASPA2014) –pilotoinnin kokemukset ja hallinnon palveluperiaatteen täsmentäminen.

Hallituksen esitysluonnoksen lukua *esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset* koskevat huomiot

Yhteispalvelulain muutosta koskevan esityksen tavoitteisiin ja keskeisiin ehdotuksiin suhtauduttiin pääsääntöisesti myönteisesti. Valtaosa kannanotoista koskee palveluiden saatavuutta, yhteispalvelun toteuttamistapaa, palveluvalikoiman yhtenäistämistä sekä yhteispalvelun rahoitusta ja siitä maksettavaa korvausta.

Yhteispalvelun toteuttamistapaa kommentoi 75 lausunnonantajaa, joista 44 lausunnonantajaa kannatti esityksessä toteuttamistavaksi valittua sopimusperusteisuutta. 26 lausunnonantajaa puolestaan esitti, että yhteispalvelulain pitäisi olla velvoittavampi kuin mitä nyt on esitetty ja 5 lausunnonantajaa esittivät kokonaan lakisääteistä mallia. Sopimusperusteisuuden suurimmiksi ongelmiksi koettiin mm. palveluvalikoiman kirjavuus eri Asiointipisteissä, kustannusten epäyhtenäinen korvausperiaate, kustannusten alueelliset ja paikalliset erot sekä palvelujen epätasa-arvoinen saavutettavuus koko maassa. Lisäksi nykymallista sopimusprosessia kritisoitiin sen haasteellisen ylläpitämisen takia. Lakisääteisyyttä perusteltiin lähes yksimielisesti yhteispalvelun tasalaatuisuudella ja yhdenvertaisella saatavuudella.

Eräät kunnat kannattivat sopimusperusteisuutta Sipilän hallitusohjelman ja sen kuntien tehtävien vähentämistä koskevien kirjausten mukaisena. Muuten sopimusperusteisuutta kannatettiin oikeana ratkaisuna esimerkiksi kuntien erilaisuuden vuoksi.

Digitalisaation ja sähköisen asioinnin edistämistä kannatettiin laajasti, ja tähän liittyen erityisen tärkeänä pidettiin tavoitetta turvata asiointi sellaisille henkilöille, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia taikka halua hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palvelujen avulla. Yhteispalvelupisteissä tulisi olla mahdollisuus käyttää tieto- ja viestintäteknikkaa asioiden hoitamisessa, ja fyysisen asioinnin mahdollisuus tulee turvata sitä tarvitseville.

Palveluverkoston osalta pidettiin tärkeänä, että yhteispalvelupisteiden määrää ei vähennetä ja että käyntiasiointi olisi mahdollista kohtuullisin välimatkoin. Uusia palvelumuotoja, kuten kotikäyntejä, pidettiin yleisesti tärkeänä lisänä, mutta painotettiin niiden tarpeellisuutta erityisryhmien osalta.

Hallituksen esitysluonnoksen lukua *esityksen vaikutukset* koskevat huomiot

Enemmistö lausunnonantajista piti esityksen vaikutuksiin kirjoitettuja arviointeja riittävinä. Seuraavassa käsitellään vaikutusarviointiin ehdotettuja lisäyksiä.

Useat lausunnon antajat katsoivat esityksen taloudellisten vaikutusten olevan riippuvaisia siitä, minkä verran yhteispalvelusopimuksia jatkossa solmitaan. Useat lausunnonantajat esittivät myös, että esitykseen sisältyy riski, että sopimuksia ei enää uusita.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että taloudellisten vaikutusten osalta tulisi varmistaa, etteivät yhteispalvelun kautta hoidettavan asiakaspalvelun kustannukset missään tapauksessa ylittäisi toimivaltaisen viranomaisen organisoiman käyntiasiointin kustannuksia samalla tai verrannollisella paikkakunnalla.

Valtiovarainministeriön JulkiCT-osaston mukaan lakiesityksessä olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomioita taloudellisten vaikutusten arviointiin laajemminkin kuin viranomaisten välisten maksuosuuksien suuruuteen. Vaikutusarviointi pitäisi laajentaa koskemaan esimerkiksi kokonaiskustannuksia julkiselle hallinnolle sekä asiakkaille kohdentuvia kustannusvaikutuksia.

Aluehallintovirastot toteavat, että hallituksen esitysluonnosta tulisi täydentää vaikutusten arvioinnin osalta, erityisesti taloudellisten vaikutusten ja vaikutusten viranomaistoimintaan osalta.

Kielelliset oikeudet: Vieremän kunnan mukaan kielilain asettamat velvoitteet ovat ongelma yksikielisen kunnan yhteispalvelussa, jossa ruotsinkielisiä asiakkaita käy erittäin harvoin. Kielellisten oikeuksien kirjaaminen sopimukseen selkeyttäisi tilannetta. Kiuruveden kaupunki katsoo, että esityksen mukaan kielelliset oikeudet on turvattava yhteispalvelupisteissä, mikä tulee aiheuttamaan haasteita varsinkin pienemmissä kunnissa. Esityksessä käytetty esimerkki teknisen käyttöyhteyden käyttämisestä tulkkauksessa ja siihen varautumisesta vaikuttaa Kiuruveden kaupungin mukaan ylimitoitetulta ja kalliilta ratkaisulta. Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) katsoo, että esitettyssä palvelumallissa kielelliset asiat on jätetty kokonaan huomioimatta. Suomeen saapuu ihmisiä, joilla on heikko suomen kielen taito tai se puuttuu kokonaan. Etnon mukaan ehdotetussa mallissa ja lakiesityksessä jää kokonaan huomioimatta se, miten näitä ihmisiä tullaan palvelemaan yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Svenska Finlands Folktinget katsoo, että tulisi systemaattisesti selvittää, miten kieli-lainsäädännön velvoitteet voidaan käytännössä toteuttaa.

2 § soveltamisala

Selkeä enemmistö kannatti 2 pykälän muutoksia, mutta pykälän sisältöön tai sen yksityiskohtaisiin perusteluihin esitettiin myös täydentäviä näkökohtia. Pardia esittää, että Pykälän toinen momentti on muutettava muotoon: "Viranomainen ei 1 momentissa tarkoitetussa toiminnassa voi hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa." Verohallinto piti pykälän 2. momenttiin lisättäväksi ehdotettua säännöstä varaumasta tarpeettomana. Alavuuden kaupunki, Keminmaan ja Kyyjärven kunnat huomauttavat, että palveluneuvojan tehtävät tulisivat olla jatkossakin luonteeltaan viranomaisten tehtäviä ja toimintaa avustavia ja tukevia. Muutos laajentaa kunnille tulevia velvoitteita perusteettomasti. Kuntaliitto pitää lain suurena puutteena sen keskittymistä vain viranomaisten väliseen sopimiseen vaikka organisaatorajat ylittyvät jo tänään monissa palveluissa verkostomaisesti myös yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

3 § Määritelmät

Selkeä enemmistö kannatti 3 pykälän muutoksia, mutta myös täydentäviä kannanottoja esitettiin. Ähtärin ja Saarijärven kaupungit sekä Sulkavan kunta katsovat, että Asiointipiste-nimen käyttöönotto aiheuttanee epätie-toisuutta. Yhteispalvelupiste on vakiintunut ja kansalaisten tuntema nimitys yhteiselle asiakaspalvelulle. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan voimassa olevan lain ”avustavien asiakaspalvelutehtävien” korvaaminen termillä ”asiakaspalvelutehtävä” ja toisaalta voimassa olevan lain ”yhteispalvelupisteen” korvaaminen ”asiointipisteellä” ei anna selkeää kuvaa siitä, millaisesta palvelusta ja millaisesta toimipaikasta yhteispalvelussa on kysymys. Termeihin ehdotetut muutokset hämärtävät toimivaltaisen viranomaisen oman palvelutoiminnan ja yhteispalvelussa tarjottavan palvelun eroa. Alavuuden kaupunki, Keminmaan ja Kyyjärven kunnat huomauttavat, että palveluneuvojan tehtävät tulisivat olla jatkossakin luonteeltaan viranomaisten tehtäviä ja toimintaa avustavia ja tukevia.

4 § Yhteispalvelun edellytykset

Selkeä enemmistö kannatti 4 pykälän muutoksia.

5, 5a, 5b, 5c §

Eryteisesti kunnat pitivät hyvänä, että kustannusten jakamisesta omakustannuseriaatteella esitetään säädettäväksi laissa. Jonkun verran katsottiin, että hinnoittelun pitäisi perustua valtakunnallisesti vahvistettuihin hintoihin. Joissain lausunnoissa toivottiin täsmennyksiä myös laskentaperusteisiin.

Kustannusten korvauksen vallitsevaa tilannetta pidetään epäyhtenäisenä ja puutteellisena ja sen koetaan vaativan selkeyttämistä. Omakustannuseriaatteen mukainen kustannustenjako saattaa lisätä kuntien halukkuutta kehittää yhteispalvelua. Toisaalta huomiota kiinnitettiin myös uhkaan, että korvausten tason nosto vähentää valtionhallinnon organisaatioiden halukkuutta osallistua yhteispalveluun.

Osassa lausuntoja epäiltiin säädetyin korvausvelvollisuuden toteutumista, koska korvauksista kuitenkin sovitaan melko vapaasti. Eryteisesti kiinteiden kustannuksien ja välillisen työajan osalta esitettiin epäilyjä korvausten kattavuudesta. Kustannusten jakamista useiden osapuolten kesken pidettiin osassa lausuntoja vaikeana asiana, joka vaatisi enemmän huomiota.

Koulutusvelvoitteen osoittamista toimeksiantajille pidettiin hyvänä ja tärkeänä asiana myös vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta. Lausunnoissa katsottiin myös, että palveluneuvojien ammattitaitoon tulisi kuulua erilaisten erityisryhmien, kuten vammaisten, asiakaspalvelemiseen liittyviä asioita.

6 § Yhteispalvelussa hoidettavat tehtävät

Useassa lausunnossa tuotiin esille, että tehtäviä koskeva listaus ei juuri muuta nykytilaa, mutta tarkentavat kirjaukset koettiin hyvänä ja selkeyttävänä muutoksena. Sisäministeriö esittää, että lain 6 §:n 1 momentin luettelon 1 kohdaksi nostettaisiin nyt pykälän 6 kohtana oleva verkkoasioinnin tuki ja neuvonta. Lisäksi 2 kohdaksi nostettaisiin nykyinen pykäläluonnoksen 7 kohta.

Sähköisten palvelujen ja digitalisaation huomioiminen: Kuuloliitto ry, Verohallinto ja Vieremän kunta kannattavat sähköisten palveluiden keskeisen roolin entistä parempaa huomioimista esityksessä. Keski-Suomen liitto, Pohjanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Etelä-Savon liitto pitävät tärkeänä, että ehdotetulla lakimuutoksella varaudutaan uusiin palveluinnovaatioihin ja digitalisaation hyödyntämiseen entistä paremmin.

Etäpalvelu: Näkövammaisten liitto, Etelä-Karjalan liitto, Saarijärven kaupunki, Sysmän kunta ja Liedon kunta painottavat etäpalvelun tärkeyttä viranomaisen antaman henkilökohtaisen asiakaspalvelun järjestämisessä. Monen lausunnonantajan mukaan valtion palveluntuottajien etäpalvelutarjonta tulisi olla kattavaa ja yhdenmukaista ajanvarauskäytännöistä lähtien. Täydentäviä tai kriittisiä näkökohtia annettiin etäpalveluun ja sen toteuttamiseen, teknisiin yhteyksiin ja palvelutarjontaan liittyen. Etäpalveluun liittyvät kannanotot koskivat pääasiallisesti etäpalvelun tosiasiallista toteuttamistapaa.

Uudet palvelumuodot (kotikäynnit ja palveluautot): Etelä-Savon liitto, Kuuloliitto ry, eläkeläisten etujärjestö EETU ry ja Näkövammaisten liitto pitävät ehdotuksen kotikäyntien ja palveluautojen tyyppisten palvelumenetelmien käyttämisen mahdollisuutta tärkeänä ajatellen muun muassa vanhuksia ja syrjäseutuja. Valtiovarainministeriön JulkICT-osaston ja verohallinnon mukaan esityksessä tulisi näkyä selkeämmin julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja yksityisten palveluntuottajien välinen yhteistyö ja moninaisemmat ja monitoimijaisemmat verkostot, jotka hyödyntävät erilaisia kanavia ja keinoja.

6 §:n 2 momentin muotoilu: **Kuntaliitto** kiinnittää huomiota 6 §:n 2 momentin ja sen yksityiskohtaisten perustelujen muotoiluun ja katsoo niistä johtuen jäävän epäselväksi, edellyttäväkö yhteispalvelutoiminta kuitenkin aina,

että yhteispalvelua varten on perustettu myös kiinteä toimipiste. **Oikeusministeriö** kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin. OM toteaa, ettei ehdotus ole täysin ongelmitta sovitettavissa lakiehdotuksen 3 §:n ilmenevään lähtökohtaan, jonka mukaan yhteispalvelu toteutetaan toimeksisaajan hallinnassa olevassa toimittolassa (asiointipiste). Erityisten palvelumuotojenkin tulee täyttää yhteispalvelun järjestämiseksi säädetty vaatimukset. OM toteaa, että jatkovalmistelussa tulee tehdä asianmukaisesti selkoa ehdotuksen suhteesta yhteispalvelulain muuhun sääntelyyn. Lisäksi OM toteaa jäävän epäselväksi, mitä ehdotetussa yhteydessä tarkoitetaan "kotikäynnillä" ja millä edellytyksillä ja kenen aloitteesta kotikäynti voitaisiin tehdä ja miten siitä aiheutuvien kustannusten osalta on tarkoitettu menetellä. Epäselväksi jää niin ikään säännöksessä tarkoitettujen "muiden menettelyjen ja keinojen" sisältö.

Palveluvalikoima ja velvoittavuus: Mikkelin kaupunki, Pirkanmaan kaupunki ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitto painottavat, että yhdenmukaisuuden vuoksi yhteispalveluissa hoidettavia tehtäviä tulee määrittää tarkemmin ja velvoittaa valtion palveluviranomaiset osallistumaan toimintaan. Sopimusperusteisessa mallissa palveluvalikoima vaihtelee kunnittain.

Muut: Svenska Finlands folkting kiinnittää huomiota, että yhteispalvelun sähköisten palveluiden tulee olla saatavilla myös ruotsiksi. ETNO huomauttaa, että kaikilla ei ole oikeutta asioida sähköisesti ja että yhteispalvelupisteissä asioi heikosti tai ei ollenkaan suomea puhuvia ihmisiä. Asiakaspalvelupistemallin käyttöön ottaminen ei saa asettaa näitä ihmisiä entistä vaikeampaan asemaan. Tulli kiinnittää huomiota Tullin kantamien verojen, suoritteiden ja maksujen maksamiseen. Tulli ehdottaa, että 6 §:ään tulisi lisätä kohta, jonka mukaan yhteispalvelussa voitaisiin ottaa vastaan nykyisin valtiovarainministeriön veronkannosta antaman asetuksen 7 §:ssä tarkoitettut verot, maksut ja muut suoritukset sekä välittää ne edelleen veronkantoviranomaisille.

6 a § Maksut

6 a §:n maksuja koskeva muutos oli vähäinen eikä sitä koskevia kannanottoja juurikaan annettu. Heinäveden kunta ja Kiuruveden kaupunki pitää ehdotusta suoritteista perittävistä maksuista selventävänä. Asianmukaiseen tiedotukseen ja koulutukseen maksutoiminnan järjestämiseksi on kuitenkin osoitettava riittävästi resursseja.

7 § Yhteispalveluun toimitettu asiakirja ja löytötavara

Ehdotukseen suhtauduttiin myönteisesti, ja sitä pidettiin kansalaisen kannalta järkevänä ja arkea helpottavana lakimuutoksena. Alavuden kaupunki ja Kyyjärven kunta kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että löytötavaroiden vastaanottamista koskevan tehtävän tulee olla sopimukseen perustuva, koska kaikilla ei ole edellytyksiä tehtävän hoitamiseen. Huomiota kiinnitettiin myös löytötavaroiden edelleen toimitukseen poliisille ja tehtävästä koituvien kustannusten korvaamiseen.

8 § Yhteispalvelusopimus ja sen sisältö

Ehdotuksen katsotaan selkiyttävän sopimusten sisältöä ja yhtenäistävän sopimista. Verohallinto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittua toimeksiantosopimuksen ohjeellista mallisopimusta ei ole mainittu 8 §:ssä, eikä ehdotuksessa määritellä, mitkä tilanteet lukeutuvat poikkeamiseen oikeuttaviksi perustelluiksi syiksi.

Näkövammaisten liitto, STM:n valtakunnallinen vammaisneuvosto sekä Kuurojen liitto kiinnittivät huomiota esteettömyyteen ja erityistarpeita omaavien ryhmien tarpeisiin. *Esteettömyyden* varmistamisessa tulee kiinnittää huomiota toimitilojen esteettömyyteen, tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen kuten laitteistojen ja käytettävien sovellusten sekä materiaalien soveltuvuuteen myös viittomakielisille. *Kielelliset oikeudet:* Folktinget katsoo, että kielelliset oikeudet tulisi määritellä laissa ehdotuksen mukaisen sopimuksen sijaan. ETNO huomauttaa, että Suomeen saapunut paljon ihmisiä, joilla on puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito ja että nämä vähemmistöt on huomioitava palvelussa. Kyyjärven kunta huomauttaa, että teknisiä käyttöyhteyksiä on vaikea kuvata sopimuksissa. Etelä-Savon maakuntaliitto kiinnittivät huomiota siihen, että teknisten yhteyksien kuvaaminen ei ole aina sopimisvaiheessa mahdollista.

8 a § Yhteispalvelurekisteri

Yhteispalvelurekisteriä koskevaa ehdotusta pidettiin perusteltuna ja tarpeellisena. Rekisterin ajantasaisuuden varmistamiseen kiinnittivät huomiota Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ja Poliisihallitus. Aluehallintovirasto ehdottaa, että maakuntien ICT-palveluyksikkö vastaisi yhdessä VRK:n (palvelutietovaranto) kanssa yhteispalvelurekisterin ylläpidosta. VM:n JulkiICT -osasto huomauttaa lausunnossaan, että yhteispalvelurekisteri tulee yhteen sovitaa Kansallisen palveluarkkitehtuurin palvelutietovarannon kanssa. Muutamissa lausunnoissa todettiin, että Asiantipisteen toiminta tulisikin kyetä liittämään tiiviiksi osaksi kansallista palveluarkkitehtuuria ja verkkoasioinnin tukea.

10 § Tiedottamisvelvollisuus

Tiedottamisvelvollisuutta koskevan pykälän muutos oli lähinnä tekninen eikä asiasta esitetty juurikaan kannanottoja.

10 a § Viranomaisen tehtävät

Neuvottelukunnan perustamista koskevaa ehdotusta kannatettiin laajasti ja sitä pidettiin tarpeellisena. Kriittiset kannanotot koskivat pääsääntöisesti neuvottelukunnan kokoonpanoa ja vaikutusmahdollisuuksia. Keskeisiksi kokoonpanoa koskeviksi teemoiksi nousi edustuksen ja vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen niin erikokoisista kunnista kuin maantieteellisiltä ja paikallisilta olosuhteiltaan erilaisista kunnista. Näkövammaisten liitto, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja Etnisten suhteiden neuvottelukunta tuovat esille, että neuvottelukuntaan tulisi kuulua myös edustus eri käyttäjäryhmistä.

10 b § Palvelun ohjaus, seuranta ja valvonta

Palvelun ohjausta seuranta ja valvontaa koskevaan ehdotukseen suhtauduttiin myönteisesti. Lisäystä pidettiin tarpeellisena ja sen koetaan yhtenäistävän ohjausta ja seuranta sekä edistävän palvelun laadun tasapuolisuutta koko maassa. Nykytilassa ongelmalliseksi on koettu toimeksiantajan ohjauksen vähäisyys ja siitä johtuva asiointipisteiden kehittämisen puute. Verohallinto katsoo, että toimeksiantajan tulisi voida järjestää palvelujen ohjaus-, seuranta ja valvonta tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Mikkelin kaupunki kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen lisätyöhön, mitä ohjauksen ja seurannan tiivistämisestä saattaa koitua ja ehdottaa, että sovittaisiin yhteinen keskitetty malli tätä tehtävää varten.

Voimaantuloa koskevat lausunnot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että jos yhteispalvelurekisterin rekisterinpitotehtävä määrätään jatkossakin aluehallintovirastolle, tulee yhteispalvelusopimusten muuttamiseen ehdotetun lain mukaisiksi ja yhteispalvelurekisterin päivittämiseen varata riittävät resurssit esityksessä olevan siirtymäsäännöksen johdosta.

Kyyjärven kunta esitti lausunnossaan kysymyksen, onko vastuu sopimusten päivittämisestä toimeksiantajalla vai toimeksisaajalla.