

Asia: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta**

### 1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Maahanmuuttovirasto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin edistää digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä parantaa erityisryhmien edellytyksiä käyttää palveluja omatoimisesti.

Valtaosalle Maahanmuuttoviraston asiakaskunnasta on kuitenkin mahdotonta käyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista, joten ehdotuksen 6 §:n 2 momentti on

erittäin ongelmallinen Maahanmuuttoviraston näkökulmasta.

### 2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

#### **1 luku: Yleiset säännökset**

Ei lausuttavaa.

#### **2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle**

Maahanmuuttovirasto esittää huolensa esitysluonnoksen 6 §:n 2 momentista, jonka mukaan käyttäjä on tunnistettava vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen, jos digitaalisen palvelun tietosisältöön sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Maahanmuuttovirasto vastustaa esitetyn lainkohdan voimaansaattamista

nykymuotoisena.

Lakiehdotus on kirjoitettu siitä näkökulmasta, että digitaalisia palveluita käyttävät henkilöt ovat Suomessa pysyvästi oleskelevia henkilöitä sekä todennäköisesti Suomen kansalaisia, joiden

henkilöllisyys on varmistettu ja jotka voivat käyttää vahvaa tunnistautumista. Maahanmuuttoviraston tarjoamien digitaalisten palvelujen käyttäjät yleensä eivät kuulu edellä mainittuihin henkilöryhmiin. Merkittävä osa nykyisistä Maahanmuuttoviraston digitaalisten palvelukanavien käyttäjistä on ulkomailta ensimmäistä oleskelulupaa hakevat hakijat.

#### Ehdotuksen vaikutukset oleskelulupa-asioihin

Hallituksen esitys on valmisteltu ottamatta huomioon Maahanmuuttoviraston erityisiä asiakasryhmiä, joiden henkilöllisyys ei ole aina varmistettu tai joilla ei ole henkilötunnusta ja jotka näin ollen eivät voi käyttää suomalaisia vahvan tunnistautumisen tapoja. Oleskelulupahakemuksiin yleensä sisältyy erilaisia salassa pidettäviä tietoja, kuten perhe-elämää, elintapoja, poliittista mielipidettä, terveyttä, taloudellista asemaa, liike- ja ammattisalaisuuksia ja pakolaista tai oleskeluluvan hakijaa koskevia tietoja. Hallituksen esitys sulkisi pois mahdollisuuden asioida sähköisesti huomattavalta osalta oleskeluluvan hakijoista.

Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikön arvion mukaan ensimmäistä oleskelulupaa hakevista vahvasti tunnistauneita on korkeintaan noin viisi

prosenttia. Vuonna 2017 ensimmäistä oleskelulupaa haki 25 146 henkilöä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan ensimmäistä oleskelulupaa hakee 30 000

henkilöä vuonna 2018 ja suunta on nousujohteinen. Ensimmäistä oleskelulupaa hakevalla henkilöllä ei ole mitään aiempaa yhteyttä Suomeen, eikä häntä ole

rekisteröity väestötietojärjestelmään, joten olemassa olevat vahvan tunnistautumisen tavat eivät ole näiden henkilöiden käytettävissä.

Maahanmuuttoviraston sähköisestä asiointipalvelusta otetun tilaston mukaan vain noin 25 prosenttia hakijoista käyttää vahvaa tunnistautumista. Tilasto sisältää myös jatkolupaa, pysyvää lupaa ja kansalaisuutta hakevat henkilöt, jotka yleensä oleskelevat Suomessa ja joilla on henkilötunnus sekä mahdollisuus tunnistautua vahvasti.

Hallituksen esitys väistämättä johtaisi sähköisten oleskelulupahakemusten määrän merkittävään vähenemiseen ja siihen, että hakijoiden on siirryttävä hakemaan kirjallisesti paperilomakkein ja -asiakirjoin. Tällä hetkellä kaikista oleskelulupahakemuksista noin puolet jätetään sähköisen asiointipalvelun kautta, ja suhde on kasvanut tasaisesti joka vuosi vuodesta 2014 asti. Sähköisen asioinnin etuja Maahanmuuttovirastolle ovat mm:

- hakijan mahdollisuus muuttaa itsepalveluna asiakirjansa digitaaliseen muotoon
- mahdollisuus toimittaa asiakirjat välittömästi Maahanmuuttovirastoon käsiteltäväksi

- hakijan mahdollisuus täyttää häntä koskevat tiedot itse, jolloin niitä ei tarvitse syöttää käsin Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä

tai ulkomailla edustustossa

- hakijan mahdollisuus seurata asiansa käsittelytilannetta itse

Taloudellinen merkitys sähköisten hakemusten määrän romahtamisella, johon hallituksen esitys väistämättä johtaisi, olisi Maahanmuuttovirastolle huomattava ja Suomen ulkomaan edustustoillekin merkittävä. Lisää henkilöstöä tarvittaisiin ainakin:

- hakemusten vireillepanoon ja henkilötietojen syöttämiseen asiankäsittelyjärjestelmään

- hakemusasiakirjojen ja lisäselvitysten skannaamiseen ja lajitteluun

- hakemusten käsittelemiseen

- tehtyjen päätösten tiedoksiantamiseen

- hakijoiden tiedusteluihin vastaamiseen ja yleisiin asiakaspalvelutehtäviin

Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan lisähenkilöstön tarve on useita kymmeniä henkilötyövuosia, mikä kasvaisi vuosittain. Sähköiset hakemukset ovat myös olennaisia virastossa tehtäville automaattisen ja tehostetun asiankäsittelyn kokeiluille. Sähköisen asiointipalvelun merkityksen vähentyessä

Maahanmuuttoviraston ei olisi enää mahdollista skaalata toimintaansa ylöspäin hakemusmäärien kasvaessa ilman, että henkilöstökustannukset kasvavat

huomattavasti.

Sähköistä asiointipalvelua käytetään osana ulkoasiainministeriön oleskelulupahakemusten vastaanoton ulkoistamista. Jos sähköinen asiointikanava

ei ole enää ensimmäistä oleskelulupaa hakevien käytettävissä, ulkoasiainministeriön nykyiset ja tulevat ulkoistamishankkeet voidaan joutua lopettamaan, mikä tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttoviraston tavoin myös edustustojen on jatkossa vaikeaa kasvattaa toimintaansa suuremmaksi ilman huomattavia henkilöstökustannuksia.

Kustannustehokkuuden heikkenemisen ja digitalisaation hyötyjen kaventumisen lisäksi se, että sähköinen asiointi ei ole enää suurimmalle osalle oleskeluluvan hakijoita mahdollista, pidentää ulkomailla jätettyjen hakemusten käsittelyaikoja, sillä hakemusasiakirjat on toimitettava ulkomailta Maahanmuuttovirastoon varsinaista käsittelyä varten. Tämä pidentää käsittelyaikoja noin 2–4 viikolla verrattuna sähköiseen asiointiin. Oleskelulupahakemuksen teoreettinen

vähimmäiskäsittelyaika kasvaisi moninkertaiseksi. Nykytilanteessa sähköisesti jätetty oleskelulupahakemus

on mahdollista käsitellä ja ratkaista jopa muutaman työpäivän sisällä siitä, kun hakija on käynyt tunnistautumassa edustustossa tai palvelupisteessä. Tällä on merkitystä esimerkiksi vierailevien professoreiden, kasvuyrittäjien ja koulutusvientiin osallistuvien ulkomaisten opiskelijoiden oleskelulupahakemusten kohdalla. Vuonna 2017 tutkijoista 83 prosenttia haki ensimmäistä oleskelulupaa sähköisesti, erityisasiantuntijoista 81 prosenttia ja opiskelijoista 95 prosenttia – näistä ryhmistä käytännössä kaikkien hakijoiden olisi jatkossa käytettävä paperihakemuslomaketta sähköisen asioinnin sijaan. Sähköisen asiointikanavan sulkeutumisesta voi siis olla myös haittaa koulutusvientiprojekteille, Suomen kansainväliselle houkuttelevuudelle

sekä Suomen maineelle digitalisaation edelläkävijämaana.

Ehdotuksen vaikutukset kansalaisuusasioihin

Vahvan tunnistautumisen vaatimus vähentäisi yleisesti sähköisen asioinnin käyttöä kansalaisuusasioissa sekä tietyissä asiakasryhmissä estäisi sähköisen asioinnin käytön kokonaan. Kansalaisuutta voi yleensä hakea vasta vuosien Suomessa oleskelun jälkeen. Ilmoituksen perusteella kansalaisuuden saaminen on mahdollista joissakin tilanteissa riippumatta asumisesta Suomessa. Erityisesti kansalaisuusilmoituksissa hakijoille voi olla mahdotonta tai vaikeaa ottaa käyttöön suomalaista vahvaa tunnistautumista, mikä heidän osaltaan vaikeuttaisi tai estäisi sähköisen asioinnin käytön. Lain muutos aiheuttaisi erityisesti ongelmia seuraavien kansalaisuusilmoitusten käsittelyperusteiden ohessa:

- Ulkomaalainen, jonka isä on Suomen kansalainen
- Kaksitoista vuotta täyttänyt ottolapsi
- Entinen Suomen kansalainen

Kyseisissä käsittelyperusteissa hakijat ovat usein asuneet pitkään ulkomailla eikä heillä ole välttämättä kiinteää sidettä Suomeen. Näin ollen hakijoilla ei ole

käytössään suomalaista vahvaa tunnistautumista eikä sen hankkiminen todennäköisesti ole heille mielekästä pelkästään kansalaisuusasian hoidon vuoksi.

Ulkomaalainen, jonka isä on Suomen kansalainen -käsittelyperusteiden kansalaisuusilmoituksissa myös lapsen ulkomailla asuva ulkomaalainen äiti voi olla

hakijana (hakemuksen tekijänä), jolloin hänen ei ole edes yleensä mahdollista saada suomalaista vahvaa tunnistautumista käyttöönsä.

Vuonna 2017 sähköisen asiointin kautta laitettiin vireille 234 entisen Suomen kansalaisen kansalaisuusilmoitusta, 55 Suomen kansalaisen miehen ulkomailla

syntyneen lapsen kansalaisuusilmoitusta ja 2 ottolapsen kansalaisuusilmoitusta. 1.1.2015 jälkeen sähköisessä asiointipalvelussa vireillepannuista

kansalaisuusasioista (kansalaisuushakemukset ja -ilmoitukset) 32,79 % on ollut heikosti tunnistautuneita ja 67,21 % vahvasti tunnistautuneita. Tilastoa siitä, kuinka heikosti ja vahvasti tunnistautuneiden hakemukset jakautuivat eri käsittelyperusteittain, ei ollut mahdollista saada. Olettaen, että jakauma vastaa

keskiarvoa, muutos estäisi sähköisten palveluiden käytön noin 95:n ( $(234 + 55 + 2) * 0,3279$ ) heikosti tunnistautuneen asiakkaan tapauksessa. Heikko tunnistautuminen on oletettavasti suositumpaa kyseisissä käsittelyperusteissa kuin kansalaisuusasioissa keskimäärin, joten todellinen määrä, johon muutoksella olisi vaikutusta, olisi oletettavasti tätä suurempi. Joidenkin heikosti tunnistautuneiden on mahdollista siirtyä käyttämään vahvaa tunnistautumista. On kuitenkin mahdoton arvioida kuinka moni siirtyisi käyttämään vahvaa tunnistautumista ja kuinka moni hakisi perinteisellä paperisella hakemuksella.

Kansalaisuutta hakevien tulisi periaatteessa kyetä tunnistautumaan vahvasti. Edellä esitetyn mukaisesti kuitenkin heikkoa tunnistautumista on käytetty keskimäärin 32,79 %:ssa tapauksissa. Vuonna 2017 laitettiin sähköisen asiointipalvelun kautta vireille 5937 kansalaisuushakemusta, joista näin ollen noin 1947 hakemuksessa on käytetty heikkoa tunnistautumista. Myös näistä on vaikea arvioida kuinka moni valitsisi heikon tunnistautumisen sijasta vahvan tunnistautumisen tai paperisen hakemuksen. Todennäköistä on, että sähköisesti vireillepantujen kansalaisuushakemusten määrä vähenisi.

Ehdotuksen vaikutukset turvapaikka-asioihin

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotettu lainkohta estäisi myös turvapaikanhakijoille tarkoitettujen sähköisten palvelujen kehittämisen, jonka

mahdollisuutta on selvitetty AMIF-rahoitteisessa hankkeessa (Asyle-Service). Mahdolliseen turvapaikanhakijoille tarkoitettuun sähköiseen palveluun voitaisiin

sisällyttää hakijalle mahdollisuus lähettää esitäytetty taustalomake, mikä nopeuttaisi hakemuksen käsittelyä ja tuottaisi kustannussäästöjä hakemuksen käsittelyä tehostamalla. Palveluun voitaisiin lisätä käsittelyaika-arvio ja asian käsittelyn tila, minkä avulla tilannetiedusteluja saataisiin vähennettyä. Palvelun toteuttamisen estymisen vaikutukset voisivat olla kustannuksiltaan todella merkittäviä, mikäli turvapaikanhakijoita tulisi tulevina vuosina saman verran kuin vuonna 2015 (yli 30 000 henkeä)

Vaikutukset työn tehokkuuteen ja kustannuksiin

Käytännössä hakemusten käsittelyn automaatio ja tekoäly vaatii erittäin laadukasta rakenteellista tietoa heti ensimmäisestä vaiheesta alkaen. Itsepalvelun eli sähköisen asiointin rooli tässä on erittäin merkittävä. Vaihtoehtona on hakemusten skannaus Maahanmuuttovirastossa ja jos tämä skenaario toteutuu, niin automatisointi kokee valtavan takaiskun. Nykyinen automaatio- ja tekoälykokonaisuus on rakennettava kokonaan uudesta näkökulmasta ja hyvin paljon alkuperäisiä suunnitelmia suppeampana. Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2018–2021 ja strategia 2021 -asiakirjassa asetetut tavoitteet 30 % tehostumisesta tulevana vuosina voidaan hyvin pitkälti unohtaa. Vaikka osassa prosesseista automaatiota voidaan jatkaa ja tehostumistavoitteista pitää kiinni, niin toiseen osaan kohdistuu isoja toiseen suuntaan olevia työtä lisääviä elementtejä. Kustannusvaikutuksina tehostumisen tavoitetilassa puhutaan 5–10 miljoonasta eurosta vuosittain riippuen volyymeista.

Huomioitava on myös se, että tekoälypohjainen automaatio mahdollistaa pidemmän aikavälin laajemman automatisoinnin ja tehostumisen. Myös nämä mahdollisuudet jäävät isoilta osin hyödyntämättä.

Maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden alustavien arvioiden mukaan paperisten hakemusten käsittely sähköisten hakemusten sijasta voisi tarkoittaa vuodesta 2020 alkaen 55 000–100 000 lisätyötuntia vuodessa pelkästään Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikössä. Lisätyöntien määrä riippuu järjestelmien kehityksestä, automaation tuomista hyödyistä, hakemusmäärien kasvusta sekä sähköisten ja paperisten hakemusten jakautumisesta niissä hakemusryhmissä, joissa sähköinen vahva tunnistautuminen on mahdollista eli lähinnä jatkolupahakemuksissa.

#### Tietoturvallisuudesta

Kun Maahanmuuttoviraston sähköisen palvelun asiointitili ensimmäisen kerran luodaan ja oleskelulupahakemus lähetetään tililtä, asiointitili sisältää vain asiointitilin haltijan toimittamia tietoja. Ennen hakemuksen käsittelyn aloittamista henkilön on vierailtava viranomaisen luona joko Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä tai edustustossa, jolloin hänen henkilöllisyytensä tarkistetaan. Tällä tavalla varmistetaan, että kun viranomainen lähettää asiointitilille tietoja, ne koskevat viranomaisessa tunnistettua henkilöä.

Itse asiointipalvelussa tietoturvallisuus on varmistettu ns. kahden tekijän varmistuksella (two factor authentication), mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että jos

asiointitiliin yritetään kirjautua uudella laitteella, asiointipalvelu lähettää palveluun kytkettyyn sähköpostiosoitteeseen varmistusviestin, jota ilman palveluun ei voi kirjautua sisään. Asiointitili on siis kytketty kokonaan asiakkaan sähköpostiosoitteeseen, eikä hakija voi saada tilille lähetettyjä tai sinne saapuneita tietoja ilman pääsyä omaan sähköpostiinsa.

Ottaen huomioon Maahanmuuttoviraston asiakkaiden kohdalla olevat rajoitteet vahvan tunnistautumistavan käyttämisen suhteen, edellä kuvattu tapa on suhteellisin ja tehokkain käytössä oleva tapa varmistaa tietoturvallisuus.

Valtiovarainministeriön asiakasstrategia, sähköisten palvelujen edistäminen ja mielikuvavaikutukset Suomelle

Mikäli tavoitteena on toteuttaa valtiovarainministeriön julkisen hallinnon asiakasstrategiaa (asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen ja niiden ennakointi,

palvelujen yhdenvertainen saatavuus, sähköinen asiointi, hallinnollisen taakan vähentäminen sekä kustannustehokkuus, myös tulevien kustannusten osalta) ja hallituksen 29.1.2018 strategiaistunnossa antamaa linjausta digitaalisten palvelujen ensisijaisuudesta, toimii nykymuotoinen ehdotus Maahanmuuttoviraston näkökulmasta näitä tavoitteita vastaan. Maahanmuuttovirasto katsoo ehdotuksen 6 § 2 momentin toimivan vastoin saman ehdotuksen 5 §:ää ja ehdotuksen tavoitteita sähköisten palvelujen edistämisestä.

Ehdotetulla lainkohdalla voisi olla kielteisiä vaikutuksia myös mielikuviin Suomesta. Mikäli oleskelulupaa ei voisi hakea enää sähköisesti, Suomi ei näyttäytyisi enää osaavalle työvoimalle digitalisaation mallimaana. Prosessien hidastuminen ja hankaloituminen voi ohjata kasvuyrittäjien kaltaisia maahanmuuttajia hakeutumaan muihin maihin Suomen sijasta.

Maahanmuuttovirasto pitää vahvan sähköisen tunnistautumisen vaatimusta epätarkoituksenmukaisena ja digitalisaatio- ja tehokkuusvaatimusten kannalta

ristiriitaisena. Maahanmuuttovirasto vastustaa ehdotuksen voimaansaattamista nykymuotoisena. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lainkohtaa olisi lievennettävä ja siihen olisi tehtävä poikkeuksia tiettyjen henkilöryhmien osalta, kuten ulkomaalaisten henkilöiden, joilla ei ole mahdollisuutta vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen. Maahanmuuttovirasto katsoo, että asiakkaiden tietoturva voidaan riittävästi suojata sen nykyisillä menetelmillä.

### **3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus**

Ei lausuttavaa.

### **4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja**

Ei lausuttavaa.

### **5 luku: Erinäiset säännökset**

Ei lausuttavaa.

### 3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Edellä esitetyn mukaisesti 6 § 2 momentin aiheuttamat taloudelliset vaikutukset olisivat Maahanmuuttovirastolle 5–10 miljoonaa euroa vuosittain.

### 4. Muut kommentit

Ei kommentoitavaa.

Okkonen Suvi  
Maahanmuuttovirasto