

Asia: VN/1363/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muuttamisesta ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 10 a §:n 3 momentin kumoamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin (palvelulaki) ehdotettuun 1 ja 2 a §:ään ja niiden säännöskohtaisiin perusteluihin (lain tarkoitus ja soveltamisala, yhteinen asiakaspalvelupiste)

-

2 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 2 b §:ään ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin (viranomaisen velvollisuus tarjota asiakaspalvelua yhteisissä asiakaspalvelupisteissä)

2 b §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuus tarjota asiakaspalvelua yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Maahanmuuttoviraston osallistumisen tiellä olisi edelleen merkittäviä haasteita, kuten turvallisuusverkko (TUVE) ja käyntiasioinnissa tarvittavat laitteet sormienjälkien ottamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen keinoista asiakaspalvelunsa järjestämiseksi yhteisessä asiakaspalvelupisteessä. Momentin mukaan viranomaisen olisi tarjottava asiakaspalvelua sijoittamalla yhteiseen asiakaspalvelupisteeseen omaa henkilöstöään tai etäpalveluna yhteiskäyttöisen etä- ja -tulkkaukspalveluratkaisun välityksellä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan etäpalveluna annettavaa palvelua voitaisiin antaa siinä määrin kuin se on mahdollista muun lainsäädännön puitteissa. Jos viranomaisen tehtäviä ja toimintaa koskeva sääntely esimerkiksi edellyttäisi kasvotusten ja fyysisesti samassa tilassa tapahtuvaa asiointia, tällaista palvelua ei voitaisi antaa etäpalveluna.

Onko toiminta yhteisellä asiakaspalvelupisteellä mahdollista järjestää niin, että joku muu kuin Maahanmuuttoviraston työntekijä tunnistaa asiakkaan ja ottaa tältä mahdollisesti sormenjäljet (mahdollisesti käyttäen tulevaa AMBER-itsepalveluautomaattia), jolloin hakemuksen muu vireillepano tehdään etänä Maahanmuuttoviraston virkailijan kanssa? Ehkä yleisemmin voidaan todeta, että lain perusteluissa ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista rajata etäpalveluna

annettavan palvelun laajuutta tai sisältöä, vaan se voisi olla järkevää ratkaista viranomaisten toiminnallisista lähtökohdista käsin.

Maahanmuuttoviraston toiminnan näkökulmasta yhteisten palveluiden tuottaminen on järkevää, jos se tehostaa kokonaisprosessia ja vähentää kustannuksia kokonaisuudessaan. Esimerkiksi asiakkaan luotettava tunnistaminen ja tarvittavien biometristen tunnisteiden ottaminen on kannattavaa hoitaa keskitetysti tulevaisuudessa, mutta vaatii liittymäpintojen rakentamisesta eri järjestelmiin, kuten ulkomaalaisrekisteri UMA:an. Rinnakkainen palvelu, jossa tarvitaan aina sekä Maahanmuuttoviraston virkailijan että yhteisen palveluneuvojan toimia, ei käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida tuovan kustannushyötyjä. Huolena on, että palvelun tuottaminen kallistuisi, eikä toisi riittävää asiakashyötyä.

Maahanmuuttoviraston asiakkaista 80% asuu ja asioi pääkaupunkiseudun, Turun ja Tampereen alueella. Toimipisteverkoston laajentaminen muualla ei ole kustannusten näkökulmasta järkevää ja saattaisi johtaa palvelun heikentymiseen siellä, missä suurin osa asiakkaista asuu ja asioi. Maahanmuuttovirasto kehittää jatkuvasti vaihtoehtoisia toimintatapoja muille alueille, joista esimerkkinä pohjoisessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tehtävä jalkautuminen kausityöntekijöitä työllistäviin yrityksiin.

Toimipisteverkoston kehittämisen on oltava ennustettavaa ja pitkäjänteistä. Maahanmuuttovirastossa on juuri valmistumassa toimitilaohjelma, joka määrittää viraston käyntiasiointipisteet vuoteen 2035 saakka. Osana ohjelman toimeenpanovaihetta kartoitetaan eri paikkakunnille parhaiten sopiva tapa toteuttaa käyntiasiointia (yhteispalvelutilat, yhteistyö yksittäisen viranomaisen kanssa, omat tilat). On tärkeä säilyttää virastoilla itsellään riittävät mahdollisuudet päättää oman toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset sijainnit ja palveluntarjoamistavat. Koemme ennakoitavuuden kannalta haastavana, että ohjausryhmä päättäisi Maahanmuuttoviraston osallistumisesta yhteiseen asiakaspalveluun toimipaikka kerrallaan.

Etänä tarjottava palvelu tarkoittaisi Maahanmuuttoviraston toiminnassa yleisneuvontaa, koska suuri osa käyntiasioinnista vaatii fyysistä läsnäoloa. Tämä neuvonta toteutetaan kustannustehokkaimmin puhelimitse. Etäpalvelu on varteenotettava vaihtoehto lähivuosina, kun saamme käyttöön AMBER-itsepalveluautomaatin, jonka kautta on mahdollista hoitaa valvotusti itsepalveluna fyysistä asiointia vaativat vaiheet asiakaskäynnistä. Tässäkin vaihtoehdossa on edelleen paljon asiakkaita, joilta vaaditaan asiointia virkailijan kanssa. Näemme hyödylliseksi, että yleinen palveluneuvoja voisi toimia myös AMBER-laitteen valvojana ja tarvittaessa avustaa asiakasta sen käytössä.

3 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 2 c §:ään ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin (poikkeaminen viranomaisen velvollisuudesta tarjota asiakaspalvelua yhteisissä asiakaspalvelupisteissä)

Yleisenä huomiona on varsin suuri periaatteellinen muutos, jos jatkossa ohjausryhmässä päätetään viranomaisen puolesta, voidaanko viranomainen vapauttaa velvollisuudesta tarjota asiakaspalvelua yhteisessä asiakaspalvelupisteessä.

Virastoilla on valtion talouden tuottavuusohjelman osana merkittävä paine vähentää toimitiloihin liittyviä kustannuksia. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston osalta toimipisteverkoston laajentaminen toisi lisäkustannuksia ja olisi tämän tavoitteen vastainen. Sen sijaan palvelun tarjoaminen yhteistyössä ja yhteisissä tiloissa niillä paikkakunnilla, joilla virastolla on tarvittava asiakaspotentiaali tehokkaan palvelutuotannon toteuttamiseksi, on varauksin kannatettavaa. Haasteena on, että

yhteisistä palvelupisteistä muodostuu niihin osallistuville viranomaisille liian kallis vaihtoehto nykyisiin tiloihin verrattuna.

4 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 2 d §:ään ja 2 f §:ään ja niiden säännöskohtaisiin perusteluihin (asiakaspalvelutehtävien antaminen yksityiselle palveluntuottajalle, asiakirjan vastaanottaminen ja tiedoksi antaminen sekä löytötavara yksityisen palveluntuottajan hoitaessa asiakaspalvelutehtäviä)

Yhteispalvelulain 6 §:n 1 momentin mukaan asiakaspalvelutehtävinä hoidetaan 1) asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan yhteispalvelulain 6 §:n 1 momentin kohdissa 1–8 tarkoitetut tehtävät voidaan toteuttaa yhteispalveluna tai hankkimalla asiakaspalvelu yksityiseltä palveluntuottajalta. Tehtävien hoito voitaisiin yhteisessä asiakaspalvelupisteessä järjestää yhteispalvelun sijasta ostopalveluna, jos valtion asiakaspalvelun ohjausryhmä olisi 3 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti hyväksynyt ostopalvelun sanotun palvelun tuottamistapana.

Voiko pykälässä tarkoitettu asiakkaan henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen olla siis toimenpide, jota Maahanmuuttovirastossa kutsutaan asiakkaan tunnistautumiskäynniksi? Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden toteaminen Maahanmuuttoviraston tuotteiden näkökulmasta on aivan perustavanlaatuisen tärkeä, joten oltava mahdollisuus vaikuttaa ostopalveluiden sisältö- ja laatukriteereihin.

Mahdollisesti on tarvetta tarkentaa momenttia. Ulkomaalaislaki ohjaa tarkasti Maahanmuuttoviraston velvoitteita asiakkaan tunnistamisesta. Miten momentti on suhteessa siihen lainsäädäntöön ja mitä Maahanmuuttoviraston tehtäviä yhteisesti tehty henkilöllisyyden varmentaminen korvaisi, jotta se olisi kustannustehokasta. Lisäksi on tulossa EU:n interoperabilityn mukanaan tuomia muutoksia, jotka edellyttävät viranomaisen tehtävää tunnistamista. Toisaalta asiakkaan tunnistamista ulkomailla on nykyisin ulkoistettu palvelutarjoajalle (VFS Global), joka hoitaa asiakkaan tunnistamista ulkomailla ulkomaalaisasioissa. Tämäkin järjestely edellyttää suomalaisen viranomaisen toimia eikä ole täysin kustannustehokasta.

5 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotetusta 2 e §:stä (valtion yhteisen asiakaspalvelun malli) ja sen säännöskohtaisista perusteluista

Momentin 3 kohdan mukaan malli voisi sisältää yhteisten asiakaspalvelupisteiden yhteisiä tilaratkaisuja ja muita teknisiä ratkaisuja. Yhteisten asiakaspalvelupisteiden geneeriset tilaratkaisut ja tekniset ratkaisut on suunniteltu palvelu- ja toimitilaverkkouudistushankkeessa valtiovarainministeriön, Senaatin sekä Valtorin sekä hankkeeseen osallistuvien asiakaspalvelua tarjoavien viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä ottaen huomioon muun muassa kaikkien viranomaisten asiakaspalvelutoiminnan tarpeet, turvallisuusnäkökohdat ja muuntojoustavuuden.

Käytännössä hankkeessa on pyritty löytämään tilaratkaisuja, jotka täyttäisivät myös turvallisuuskriittisten toimijoiden vaatimukset. Kaikilta osin näitä ei ole kuitenkaan vielä pystytty löytämään. Haasteena on myös se, että vaaditut ratkaisut muodostuvat kalliiksi toteuttaa ja kustannukset kohdentuvat pelkästään turvallisuuskriittisille toimijoille. Hankkeelle on toimitettu useita vastineita siitä, miltä osin ratkaisut eivät vielä täytä vaatimuksia. Näiden haasteiden

ratkaiseminen on edelleen kesken, eikä ennen niiden ratkaisuja ja ratkaisujen kustannusten selviämistä voida todeta osallistumisen olevan kaikille osallistujille mahdollista.

Maahanmuuttovirasto tekee muun muassa poliisiviranomaisten ja Valtorin kanssa tiivistä yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi esimerkiksi turvallisuusverkkoon (TUVE), käyttöympäristöön, tilaturvallisuuteen ja niihin liittyvistä muutostarpeista.

Yhteisissä laite-, välineratkaistuissa ja teknisen arkkitehtuurin ratkaistuissa on huomioitava TUVE-verkon vaatimukset.

6 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 3 § ja 3 a §:ään ja niiden säännöskohtaisiin perusteluihin (valtakunnallinen suunnitelma, valtion yhteisen asiakaspalvelutoiminnan ohjausryhmä)

Ajatus yksimielisyyden vaatimuksesta liittyen ohjausryhmätyöskentelyyn on kannatettava. Päätöksissä pitää huomioida virastojen yksilölliset erot ja tarpeet asiakaspalvelun tehokkaassa järjestämisessä. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston asiakkaista suurin osa asioi palvelupisteessä, eikä Maahanmuuttoviraston asiakkaiden asioinnissa ole mahdollisuutta samantapaiseen käyntiasioinnin vähentämiseen kuin monissa muissa viranomaisissa. Myös yhteistyöryhmä yksimielisyyttä vahvistavana valmisteluelimenä vaikuttaa tarpeelliselta ratkaisulta.

Maahanmuuttoviraston asiakkaista valtaosa asuu ja asioi pääkaupunkiseudulla. Koska Maahanmuuttovirastossa ei ole mahdollista asioida etäpalveluna ja käyntiasiakasmäärät ovat suuria erityisesti pääkaupunkiseudulla, tekisi se yksittäisestä pääkaupunkiseudun palvelupisteen tilatarpeesta suuren. Maahanmuuttoviraston suurimmassa palvelupisteessä Malmilla asioi vuodessa noin 70 000 asiakasta. Asiointitarve on jatkuvaa ja asioinnissa tarvitaan paljon vain Maahanmuuttoviraston käytössä olevaa laitteistoa, joten emme hyödy palvelutiskien yhteiskäyttöisyydestä.

7 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 3 b ja 3 c §:ään ja niiden säännöskohtaisiin perusteluihin (Lupa- ja valvontaviraston tehtävät, Lupa- ja valvontaviraston, Valtorin ja Senaatin yhteistyö)

-

8 Kommentit sekä muutos- ja korjausehdotukset palvelulakiin ehdotettuun 5 a ja 5 d §:ään ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin (valtion viranomaisten asiointipaikat ja aukioloajat, aukioloaikoja koskeva tiedottaminen)

-

9 Muut kommentit

Maahanmuuttoviraston yleisempiä huomioita palvelulain ehdotettujen muutosten osalta:

Maahanmuuttovirasto kannattaa lähtökohtaisesti kustannussäästöjen saamiseksi ja asiakaskokemuksen parantamiseksi palvelua yhteisissä asiakaspalvelupisteissä.

Nykyisessä taloustilanteessa on ehdottoman tärkeää, että palvelun tuottamisen kustannukset eivät kasva vaan pikimminkin pienenevät.

Tällä hetkellä ei ole riittävästi tietoa siitä, minkälaiset kustannukset ja minkälainen kustannusrakenne yhteisissä palvelupisteissä toimimisesta muodostuisi, joten on taloudellisesti riskialtista sitoutua niihin lain tasolla.

Yhteisissä palvelupisteissä on edelleen ratkaisemattomia turvallisuuteen ja teknologisiin ratkaisuihin liittyviä haasteita, joiden vuoksi Maahanmuuttoviraston osallistuminen yhteisiin palvelupisteisiin vaatii vielä lisäselvitystä yhteistyössä hankkeen ja muiden toimijoiden kanssa.

Palvelupisteverkoston kasvattaminen nykyisestä ei näkemyksemme mukaan todellisuudessa lisäisi Maahanmuuttoviraston osalta asiakastytyvääisyyttä, koska 80 % asiakkaistamme asuu ja asioi pääkaupunkiseudun, Turun ja Tampereen alueella. Asiakkaiden alueellisen epätasa-arvon välttämiseksi Maahanmuuttovirastolla on käytössä erilaisia tapoja järjestää palvelut tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti.

Käyntiasiakaspalvelujen tarjoaminen yhteistyössä valtion viranomaisten ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken on kannatettavaa ja Maahanmuuttovirasto on aktiivisesti mukana sen edistämisessä. Erityisenä huolena ovat ratkaisujen kustannukset, joista ei ole valmisteluvaiheessa riittävästi tietoa. Jos ratkaisut nostavat toimitiloihin ja käyntiasioinnin tuottamiseen liittyviä kustannuksia nykyisestä, on se todellinen ongelma tässä taloustilanteessa. Jos virasto määrätään tuottamaan palveluja yhteispalvelupisteissä, voi se tarkoittaa säästöjen hakemista muista toimintakustannuksista, viime kädessä henkilöstöstä. Tämä ei ainakaan paranna mahdollisuuksia tuottaa asiakasystävällisiä palveluita.

Yleisenä huomiona tietosuojan ja tietoturvan kannalta yhteispalvelupisteet ja muut yhteiskäyttötilat muiden kuin toisten turvallisuusverkkoa käyttävien TUVE-viranomaisten kanssa asettavat haasteita toimintaan, koska Maahanmuuttovirastossa käsitellään suuria määriä salassa pidettäviä ja turvaluokiteltuja tietoja sekä erityisiä henkilötietoryhmiä.

Waal Johanna

Peura Hannu-Pekka
Maahanmuuttovirasto