

Muistio

Minna-Kaisa Liukko

Juha Toivola

15.6.2023

Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2023

1. Tausta

Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetaan pääsääntöisesti kalenterivuosittain. Asetuksessa on säädetty ulkoasiainhallinnon eli ulkoministeriön ja Suomen edustustojen suoritteiden maksullisuudesta. Voimassa oleva ulkoministeriön asetus (1163/2022) on tullut voimaan 1. tammikuuta 2023 ja on voimassa poikkeuksellisesti vain 31. päivään elokuuta 2023 saakka.

Edellisen maksuasetuksen valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö on edellyttänyt, että ulkoministeriön on esitettävä kustannusvastaavuuslaskelmat kaikista ulkoasiainhallinnon suoritteista.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun tulee vastata suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Pykälän 2 momentin mukaan yhden tai useamman viranomaisen saman laatuista suoritteista voidaan määrätä saman suuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Valtion maksuperustelain 7 §:n 1 momentin nojalla muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liikeloudellisin perustein.

2. Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu ulkoministeriössä. Ulkoministeriö on pyytänyt lausunnot kohdennetusti valtiovarainministeriöltä, sisäministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta ja Suomi-Seuralta. Lisäksi esitys on ollut lausuntopalvelut.fi -sivustolla esityksen lausuntoaajan.

Kyseessä on valtion maksujen vahvistaminen, joiden maksutulot ovat vuositasolla vähintään 5 miljoonan euron määräiset. Tällaiset asiat tulee asioiden käsittelystä raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (TM0201; 3.1.2002, muut. 15.11.2012) kohdan 2.2.8 mukaan käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Asetusehdotusta ei ehdoteta tarkastettavaksi oikeusministeriön laintarkistuksessa, koska esityksessä ehdotetaan vain maksumuutoksia asetuksen liitteessä olevaan maksutaulukkoon ja asetuksessa olevaan sääntelyyn koskien suoritteiden tuottamiseen käytetyn työn omakustannushintaan.

3 Asetuksenantovaltuus

Asetuksenantovaltuus perustuu valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:ään.

3. Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2023 ja se olisi voimassa vuoden 2023 loppuun.

Suoritteesta, jota koskeva asia on vireillä tämän asetuksen voimaan tullessa, perittäisiin maksu tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

4. Keskeinen sisältö

Asetuksen sisältö ja tekstiosa vastaisi valtaosin voimassaolevaa vuotta 2023 koskevaa asetusta. Maksujen tarkistukset perustuisivat valtion maksuperustelain mukaiseen omakustannusperiaatteeseen ja perustuvat suoritteista laadittuun kustannusvastaavuuslaskentaan sekä kustannustason noususta. Esityksellä on tarkoitus saattaa ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksut vastamaan niiden omakustannushintaa. Maksujen tarkistuksia esitetään ulkoasiainhallinnon eri suoritteisiin.

Asetuksen liitteessä olevaan maksutaulukkoon tehtäisiin kustannusvastaavuuslaskentaan siirtymisestä johtuvat muutokset sekä muut tarpeelliset tekniset ja sisällölliset muutokset.

4.1 Muutostarpeet asetukseen

Yleisen kustannuskehityksen nousun vuoksi ministeriön tekemän työtunnin hinta esitetään korotettavaksi 80 eurosta 100 euroon/h ja edustuston tekemän työtunnin hinta esitetään korotettavaksi 170 eurosta 180 euroon/h, mitkä vastaavat paremmin ministeriölle ja edustustoille kohdistuvia kustannuksia, niissä tilanteissa joissa laskutus perustuu ministeriön tai edustuston työtuntien mukaiseen maksuperusteeseen.

Asetusehdotuksen 4 §:ssä säädetään suoritteista, joiden maksu määräytyy suoritteiden omakustannusarvoa alempana maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaisesti. Pykälässä on säädetty Suomen sotiin osallistuneiden rintamaveteraanien ja miinanraivauksiin vuosina 1945 - 1952 osallistuneiden henkilöiden passista, diplomaattipassista, virkapassista ja henkilökortista perittävästä alennetusta suoritemaksusta. Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi suorite *Virkapassi Suomen sotiin osallistuneille*. Ottaen huomioon, että pykälässä tarkoitettujen veteraanien keski-ikä on tällä hetkellä 97 vuotta ja useita kymmeniä heistä on saavuttanut jo kunniakkaan sadan vuoden iän, ei virkapassin myöntämistä Suomeen sotiin osallistuneille enää pidetä ajankohtaisena.

4.2 Muutostarpeet asetuksen liitteeseen ja sen maksutarkistukset

4.2.1 Poistettavat suoritteet

Asetusehdotuksen liitteen Matkustusasiakirja -ryhmän suoritteiden osalta ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana suorite *Virkapassi Suomen sotiin osallistuneille*. Suorite on aikanaan lisätty siksi, että Suomeen sotiin osallistuneille myönnetään passi alennetulla julkisoikeudellisella suoritemaksulla maksuperustelain 6 §:n 3 momentin nojalla.

4.2.2 Lisättävät suoritteet

Asetusehdotuksen liitteeseen ehdotetaan lisättäväksi uusina suoritteina pikahenkilökortit ja express-henkilökortit.

Passien ja henkilökorttien nykyinen toimitussopimuskausi on päättynyt 12.3.2023 ja uusi tuotantokausi on aloitettu 13.3.2023. Toimitusprosessiin tulevilla muutoksilla on vaikutusta myös ulkoministeriön maksuasetukseen, sillä henkilökorteille on lisätty mahdollisuus pika- ja expresstoimituksille. Kyseisellä muutoksella on tavoitteena tarjota myös henkilökorteille jo nykyään passeilla olevat vastaavat nopeat toimitusajat express- ja pikatuotteina ja näin vähentää väliaikaisen henkilökortin tarvetta. Pika- ja express -tuotteet olisivat normaaleja henkilökortteja, jotka toimitetaan joko erityisen nopeana express -toimituksena tai normaalia lyhyemmässä ajassa pikatoimituksena. Näitä toimituksia olisi passien tavoin tarjolla rajallinen määrä päivässä.

Pikahenkilökortille ja express-henkilökortille tulisi molemmille neljä uutta suoritetta. Pikahenkilökortin suoritteet olisivat pikahenkilökortti ja pikahenkilökortin yhteismyöntö passin kanssa. Vastaavat suoritteet tulisivat myös express-henkilökortille.

Pikahenkilökortin maksuksi esitetään 80 euroa. Express-henkilökortin maksuksi esitetään 100 euroa. Yhteismyöntösuoritteet puolestaan ovat 10 euroa halvempia kuin yksittäin haetut vastaavat pika- ja express henkilökortit.

Uusien suoritteiden osalta ei ole voitu arvioida vielä henkilöstökustannuksia, minkä vuoksi niiden osalta tarkka omakustannusarvo annetaan sen jälkeen, kun käytännössä on selvitetty henkilöstökustannusten osuus. Tämä toteutuu vuoden 2024 maksuasetuksen antamisen yhteydessä.

Lisäksi ehdotetaan eroteltaviksi erillisiksi suoritteiksi konsulipalvelulain 13 §:ssä tarkoitettu varojen välittäminen ja konsulipalvelulain 13 §:ssä tarkoitettu taloudellinen avustaminen hädänalaisessa asemassa olevalle henkilölle.

4.2.3 Suoritteiden nimikkeiden muutokset

Liitteessä olevien suoritteiden nimikkeisiin ehdotetaan seuraavat muutokset:

Suoritteen nimi koskien koulutusta-, luennointia-, tulkkausta-,käännöstä-, selvitystä ja muuta asiantuntijapalvelua ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että se muutettaisiin siten, että se olisi selvitys ja muu asiantuntijapalvelu vastaamaan tosiasiallisia annettavia asiantuntijapalveluita.

4.3 Maksujen tarkistukset liitteeseen

Asetuksen liitteenä on maksutaulukko. Seuraavassa esitetään ne suoritteet, joihin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia verrattuna voimassa olevaan maksuasetukseen.

Ehdotetut maksumuutokset kokonaisuudessaan käyvät esille muistion liitteenä olevasta taulukosta ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksumuutokset 1.9.2023 lukien. Lisäksi muistion liitteenä suoritteista tehdyt kustannusvastaavuuslaskelmat.

4.3.1 Matkustusasiakirjat

Passit

Koronapandemia on vaikuttanut edustuston myöntämien passien volyymeihin alentavasti vuosina 2020 - 2021. Suurinta pudotus on ollut passien myöntömäärissä. Tarkasteltaessa matkustusasiakirjojen myöntömääriä, on vuonna 2022 Suomen edustustoissa myönnetty yhteensä

21 578 kappaletta uusia passeja. Lisäksi edustustoissa on annettu passiasioihin liittyvää neuvontaa yhteensä 43 659 kertaa vuoden 2022 aikana. Vuoden 2023 aikana on toukokuun loppuun mennessä passien kysyntä ollut laskussa ja passeja on myönnetty edustustoissa kuukausitasolla noin 400 kappaletta vähemmän kuin viime vuonna vastaavana aikana. Vuoden 2023 passivolyymiksi arvioidaan sen vuoksi jonkin verran alhaisempaa määrää kuin vuonna 2022. Ulkoministeriössä myönnettiin lisäksi virkapasseja ja diplomaattipasseja vuonna 2022 yhteensä 2 131 kappaletta.

Ulkoministeriössä on laskettu yksi omakustannusarvo tavalliselle passille. Em. arvoon perustuen ja työmääriä eri passityyppien välillä vertaillen on määritelty hinnat myös ns. erikoispasseille kuten hätäpassille, väliaikaiselle passille, Express-passille. Passin myöntämiseen liittyvä työmäärä on edustustoissa arvioitu noin 20 – 30 minuuttia passia kohden. Tämän lisäksi henkilöstökustannuksia arvioitaessa on otettu huomioon ministeriön passiasioissa antama konsultointi edustustoille.

Passista perittävä nykyinen maksu on merkittävästi alle passin omakustannusarvon. Passien maksuihin esitetään korotusta henkilöstökustannusten nousun ja inflaation vaikutuksen johdosta liitteenä olevan taulukon mukaisesti.

Henkilökortit

Suomen edustustot myönsivät vuonna 2022 yhteensä 4 373 henkilökorttia. Henkilökorttien hakemusmäärät ovat vuoden 2023 alkupuoliskolla olleet laskussa ja toukokuun 2023 loppuun mennessä myönnetty kuukausitasolla noin 60 kappaletta vähemmän kuin viime vuonna vastaavana aikana. Vuoden 2023 henkilökorttivolyymiksi arvioidaan sen vuoksi jonkin verran alhaisempaa määrää kuin vuoden 2022 määrät.

1.1.2023 voimaantulleessa Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuista vuonna 2023 annetulla valtiovarainministeriön asetuksella alennettiin passivarmenteen ja henkilökortin biovarmenteen maksuja 0,50 eurolla. Maksu passivarmenteesta ja henkilökortin biovarmenteesta on 2,60 euroa. Passivarmenne sotaveteraaneille laski 2,10 euroon aikaisemmasta 2,50 eurosta.

Henkilökorttien myöntämiseen liittyvä työmäärä on edustustoissa arvioitu noin 20 – 30 minuuttia henkilökorttia kohden. Tämän lisäksi henkilöstökustannuksia arvioitaessa on otettu huomioon ministeriön henkilökorttiasioissa antama konsultointi edustustoille.

Henkilökorttien maksuihin esitetään alennusta liitteenä olevan taulukon mukaisesti. Henkilökorttien kustannusvastaavuutta arvioitaessa on otettu huomioon se, että henkilökortteja varten edustustoihin ei ole tarvinnut erillisiä lisälaitteita, vaan edustustot ovat voineet käyttää samoja teknisiä alustoja henkilökortin tuottamisessa kuin passeissa on käytetty.

4.3.2 Konsulipalvelut

Notaaripalvelut

Konsulipalveluihin kuuluvat ulkoministeriön ja Suomen edustustojen antamat notaaripalvelut, jotka on mainittu asetuksen liitteenä olevassa taulukossa ja käsittävät seuraavat suoritteet; ulkoministeriön antama laillistus julkisen notaarin tai muun viranomaisen viranhaltijan allekirjoituksellaan todistamaan asiakirjaan, allekirjoituksen oikeaksi todistaminen edustustossa, jäljennöksen oikeaksi todistaminen edustustossa, edustuston antama elossaolotodistus, edustuston antama todistus esitetyn asiakirjan sisällöstä, edustuston antama todistus asiantilasta, edustuston antama laillistus ulkomaiseen asiakirjaan, edustuston antama kaupanvahvistajan todistus, kauppaluksen väliaikainen kansallisuustodistus, uuden laivapäiväkirjan laatiminen ja meriselityksen vastaanottaminen

Tässä ryhmässä olevat suoritteet ovat pitkälti työvoimavaltaisia ja tapauskohtaista harkintaa vaativia suoritteita. Suurimmat kustannukset muodostuvat henkilöstökustannuksista. Edustustoissa annetaan notaaripalveluina osin samoja palveluja, joita Digi- ja väestötietovirasto antaa Suomessa. Notaaripalveluissa ministeriöllä konsultoiva rooli edustustojen notaaripalveluiden osalta. Suomen edustustot ovat arvioineet notaaripalveluihin käytettävän ajan keskimäärin 20 – 30 minuuttia. Pääasialliset notaaripalvelut ovat laillistus, allekirjoituksen oikeaksi todistaminen ja elossaolotodistukset. Todistuksen laatiminen asiakirjan sisällöstä ja asiantilatodistukset ovat harvinaisempia ja edellyttävät enemmän työaikaa. Ulkoministeriöstä notaaripalveluihin annettava konsultaatioapu edustustoille on keskimäärin noin 25,5 työtuntia kuukaudessa.

Ulkoministeriö laillistaa suomalaisia asiakirjoja niihin maihin jotka eivät ole liittyneet Haagin Apostille sopimukseen (virallinen nimi tähän). Ulkoministeriön suorittama suomalaisten asiakirjojen laillistaminen vastaa Digi- ja väestötietoviraston suorittamaa suomalaisen asiakirjan laillistusta, joka on tarkoitettu niihin maihin, jotka ovat liittyneet Haagin Apostille sopimukseen. Ulkoministeriössä laillistuksia tehdään noin 10.000 kappaletta vuosittain. Suurin osa laillistuspalvelusta suoritetaan asiakaspalvelussa: 95 % Ulkoministeriön laillistuksista tehdään asiakaspalvelussa, 5 % toimitetaan laillistettavaksi postitse. Suurin osa laillistuksista on rutiiniluonteisia, jossa selvitetään asiakirjan antaneen viranomaisen toimivalta asiakirjan antamiseen. Arvioilta noin 20 % tapauksiin liittyy laajempaa tarvetta neuvontaan tai lakimiehen konsultaatiota.

Notaaripalveluita annettiin Suomen edustustoissa vuonna 2022 yhteensä 15.344 kappaletta

Edellä lueteltuihin edustustojen antamiin notaaripalveluihin esitetään 10 - 20 euron hinnankorotuksia notaaripalvelun laadun mukaan kustannusvastaavuuden parantamiseksi. Maksutarkistukset ilmenevät liitteestä.

Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen ja väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 34 §:ssä tarkoitettujen edustustojen välittämät ilmoitukset

Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskevaa palveluprosessia on kehitetty voimakkaasti siihen suuntaan, että asiakas pystyy edustustojen verkkosivujen avulla itse hankkimaan tiedon ja vain poikkeuksellisesti palvelua enää annetaan Suomen edustustoissa. Kehitystyö on osoittautunut toimivaksi ja työvoimakustannuksia säästäväksi. Edustustojen antama palvelun tarve on vähentynyt merkittävästi. Niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa palvelua annetaan, kustannukset koostuvat pääasiallisesti henkilöstökustannuksista. Kustannusvastaavuuslaskelman perusteella suoritteiden omakustannushinnaksi on saatu 80 euroa, minkä vuoksi suoritteesta perittävää maksua esitetään alennettavaksi 20 eurolla.

Väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 34 §:ssä tarkoitettujen edustustojen välittämien ilmoitusten osalta edustustot ovat arvioineet palvelun suorittamiseen menevän keskimäärin noin 20 – 30 minuuttia. Palvelu muutettiin maksulliseksi 1.1.2020 voimaantulleella maksuasetuksen muutoksella (650/2020). Vuonna 2022 väestötietoilmoituksia välitettiin edustustoissa yhteensä 5237 kappaletta. Kustannusvastaavuuslaskelman perusteella suoritteesta perittävää maksua esitetään korotettavaksi 45 euroon.

Palvelut hädänalaisessa asemassa oleville ja vapautensa menettäneille

Voimassa olevan asetuksen liitteessä on yhtenä yksittäisenä suoritteena ollut konsulipalvelulain 13 §:ssä tarkoitettu varojen välittäminen ja taloudellinen avustaminen hädänalaisessa asemassa olevalle henkilölle. Suorite ehdotetaan eroteltaviksi kahdeksi eri suoritteeksi, koska ne eroavat suoritteeseen käytetyn työmäärän osalta ja niiden henkilöstökustannukset eroavat toisistaan.

Konsulipalvelulain 13 §:ssä tarkoitettu varojen välittämistä koskeva tehtävä on pääosin rutiinomainen tehtävä, joka ei sisällä tapauskohtaista harkintaa. Yhteen välitystehtävään arvioidaan käytettävän ministeriössä ja edustustossa kuluvan yhteensä noin 20 -30 minuuttia. Vuonna 2022 Suomen edustustot suorittavat yhteensä 50 varojen välittämistä koskevaa tehtävää.

Taloudellisessa avustamisessa on kyse edustustossa tehtävästä takaisinmaksusitoumuksesta, jossa konsulipalvelunsaaja sitoutuu maksamaan saamansa taloudellisen avun takaisin ulkoasiainhallinnolle. Taloudellista avustamista koskeva tehtävä käsittää useita eri toimenpiteitä edustustossa laadittavan takaisinmaksusitoumuksen lisäksi. Ulkoministeriö muun muassa selvittää hakijan varallisuustilanteen sekä mahdollisuudet saada taloudellista avustusta muualta kuten esim. hakijan nimeämiltä henkilöiltä Suomessa tai maksusitoumuksen hakijan kotikunnalta. Taloudellisessa avustamisessa hakija asioi edustustossa henkilökohtaisesti. Sen jälkeen, kun päätös taloudellisesta avustamisesta on tehty, edustusto varaa tarvittavat kotimatkaa varten tarvittavat liput hakijalle.

Taloudellista avustamista koskeva tehtävä on siten pitkälti työvoimavaltainen ja tapauskohtaista harkintaa vaativa tehtävä. Suurimmat kustannukset muodostuvat henkilöstökustannuksista. Ministeriön osalta on arvioitu yhden taloudellista avustamista koskevan asiakokonaisuuden osalta työajaksi 35 minuuttia ja edustustot ovat arvioineet työajakseen tässä tehtävässä keskimäärin 100 - 120 minuuttia. Vuonna 2022 Suomen edustustot suorittivat yhteensä 84 takaisinmaksusitoumusta koskevaa avustustehtävää. Suoritteen maksuksi ehdotetaan 150 euroa vastaamaan nykyprosessia ja työmäärää.

4.3.3. Viisumit

Viisumipäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu

Oikaisuvaatimuksen käsittely ja ratkaisu sekä tiedoksianto on arvioitu vievän aikaa keskimäärin yhden tapauksen osalta noin neljä tuntia. Oikaisuvaatimusten liitteenä toimitettujen asiakirjojen määrä voi vaihdella. Oikaisuvaatimusten liitteinä esitetään yleensä muita kuin suomalaisia tai suomenkielisiä asiakirjoja, joiden tutkiminen voi olla työlästä ja edellyttää myös paikallisasiantuntemusta. Käsittelyyn liittyy säännönmukaisesti eri viranomaisrekisterissä olevien tietojen tarkastamista. Kyseessä oleva suorite on siten tapauskohtaista oikeudellista harkintaa vaativa suorite, josta suurimmat kustannukset muodostuvat henkilöstökustannuksista. Nykyistä 170 euron maksua ehdotetaan korotettavaksi 255 euroon yleisen kustannustason nousun johdosta

4.3.4 Muut suoritteet

Ulkoministeriön tietojärjestelmän tilapäinen käyttö esitetään korotettavaksi 150 euroon kuukaudessa ja selvityksestä ja muusta asiantuntijapalvelusta perittävä maksu esitetään korotettavaksi 200 euroon tunnilta yleisen kustannustason nousun johdosta.

Asetuksen liitteessä oleviin muihin kuin edellä mainittuihin suoritteisiin ei esitetä muutoksia.

5. Vaikutukset ja kustannusvastaavuudet

Vuonna 2022 ulkoministeriön maksullisten suoritteiden tuotot olivat yhteensä 27 438 000 euroa ja kustannukset 32 231 000 euroa ja kokonaiskustannusvastaavuus 85 prosenttia.

Ulkoministeriön maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden tuottojen arvioidaan vuonna 2023 olevan 20 110 000 euroa, kustannusten 34 589 000 euroa ja kokonaiskustannusvastaavuuden 58 prosenttia. Arvioon liittyy kuitenkin vielä epävarmuuksia.

6. Vaikutukset asiakkaisiin

Esitetyillä hinnantarkistuksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia asiakkaisiin.

Kokonaisuudessaan maksuasetuksen uudistuksella ja esitetyillä hintojen tarkistuksilla ei arvioida olevan merkittäviä tuloja tai menoja lisääviä vaikutuksia.

Liitteet: taulukko maksumuutoksista ja suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmat