Eduskunta,
hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Viite: hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 4.12.2018

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO ASIASSA HE 60/2018 VP, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI DIGITAALISTEN PALVELUJEN TARJOAMISESTA SEKÄ SÄHKÖISESTÄ ASIOINNISTA VIRANOMAISTOIMINNASSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Maahanmuuttovirasto kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin edistää digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä parantaa erityisryhmien edellytyksiä käyttää palveluja omatoimisesti.

Maahanmuuttovirasto keskittyy tässä lausunnossaan esityksen 2 luvun 6 §:n 2 momenttiin, jota Maahanmuuttovirasto on aiemmissa vaiheissa pitänyt huolestuttavana sähköisen Enter Finland -asiointipalvelunsa kannalta.

Maahanmuuttoviraston asiakaskunnasta ja vahvasta sähköisestä tunnistamisesta

Valtaosalle Maahanmuuttoviraston asiakaskunnasta on mahdotonta käyttää vahvaa sähköistä tunnistamista. Tämä ero on merkittävä muiden viranomaisten asiakkaisiin nähden.

Lakiehdotus etenkin alkuperäisessä muodossaan 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. Ensimmäistä oleskelulupaa hakevilla henkilöillä ei yleensä ole mitään aiempaa yhteyttä Suomeen, eikä heitä ole rekisteröity väestötietojärjestelmään, joten olemassa olevat vahvan tunnistautumisen tavat eivät ole näiden henkilöiden käytettävissä. Oleskelulupahakemuksiin puolestaan sisältyy lähes aina erilaisia salassa pidettäviä tietoja, kuten perhe-elämää, elintapoja, poliittista mielipidettä, terveyttä, taloudellista asemaa, liike- ja ammattisalaisuuksia ja pakolaista tai oleskeluluvan hakijaa koskevia tietoja.

Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikön arvion mukaan ensimmäistä oleskelulupaa hakevista henkilöistä vahvasti tunnistautuneita on korkeintaan noin viisi prosenttia. Sekä vuonna 2016 että 2017 yli 25 000 henkeä on hakenut ensimmäistä oleskelulupaa. Suunta hakemusmäärissä on Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nousujohteinen.

PL 10, 00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10, 00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 10, 00086 Maahanmuuttovirasto, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

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

Maahanmuuttoviraston Enter Finland -asiointipalvelusta

Tällä hetkellä Enter Finland -asiointipalvelu toimii niin, että kun Maahanmuuttoviraston sähköisen palvelun asiointitili luodaan ensimmäisen kerran 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.

Asiointipalvelussa tietoturvallisuus on varmistettu niin sanotulla 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 sähköisen tunnistautumistavan käyttämisessä, edellä kuvattu tapa on suhteellisesti tehokkain käytössä oleva tapa varmistaa tietoturvallisuus.

Vastaavasta tietoturvallisesta tunnistepalvelusta ja poikkeamisesta painavasta syystä

Myönteistä kehitystä ehdotuksessa on se, että 2 luvun 6 §:n 2 momentin vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukseen on lisätty poikkeusmahdollisuus. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan ole avattu, missä tilanteissa viranomainen voi poiketa vahvan sähköisen tunnistamisen käyttövelvoitteesta tai mitä muulla vastaavalla tietoturvallisella tunnistuspalvelulla tarkoitetaan. Säännöstä tai sen perusteluita olisi tarkennettava tai täydennettävä siten, että Maahanmuuttoviraston asiakkaat ja palvelun laaja-alainen käyttö otetaan huomioon ja selkeästi mahdollistetaan tunnistaminen nykyisenkaltaisella ratkaisulla.

Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta on ensisijaisen tärkeää, että virasto voi nykytilanteessa poiketa vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta. Muutoin sähköisten oleskelulupahakemusten määrä vähenisi merkittävästi ja todellisena vaarana on, että sähköisestä asiointipalvelusta voidaan jopa joutua luopumaan kokonaan.

Sähköisen asioinnin etuja hakijalle ja virastolle on muun muassa hakijan mahdollisuus muuttaa itsepalveluna asiakirjansa digitaaliseen muotoon, mahdollisuus toimittaa asiakirjat välittömästi Maahanmuuttovirastoon käsiteltäväksi, mahdollisuus täyttää hakijaa koskevat tiedot itse, jolloin niitä ei tarvitse tallentaa käsin Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä tai ulkomailla edustustossa ja mahdollisuus seurata asian käsittelytilannetta itse. Kun sähköisten hakemusten

määrä vähenisi, lisähenkilöstöä tarvittaisiin ainakin hakemusten vireillepanoon ja henkilötietojen tallentamiseen asiankäsittelyjärjestelmään, hakemusasiakirjojen skannaamiseen ja lajitteluun sekä hakemusten käsittelyyn, tehtyjen päätösten tiedoksiantamiseen ja yleisiin asiakaspalvelutehtäviin. Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan lisähenkilöstön tarve olisi useita kymmeniä henkilötyövuosia, mikä kasvaisi vuosittain. Kustannusvaikutukset olisivat huomattavia.

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. 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. Lisätyötuntien 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.

Se, että sähköinen asiointi ei enää olisi mahdollista suurimmalle osalle oleskeluluvan hakijoista, pidentäisi ulkomailla jätettyjen hakemusten osalta käsittelyaikoja, sillä hakemusasiakirjat on toimitettava ulkomailta Maahanmuuttovirastoon varsinaista käsittelyä varten. Tämä tarkoittaisi käsittelyaikojen pitenemistä noin 2–4 viikolla verrattuna sähköiseen asiointiin. Nykytilanteessa sähköisesti jätetty oleskelulupahakemus on mahdollista käsitellä ja ratkaista jopa muutaman työpäivän sisällä siitä, kun hakija on käynyt tunnistautumassa edustustossa tai palvelupisteessä. Paperisten hakemusten käsittely on myös kalliimpaa kuin sähköisten hakemusten ja se näkyy hakijoille kalliimpina hakemusmaksuina. 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.

Edellä mainitut seikat huomioiden Maahanmuuttovirasto korostaa, että käyttäjä on voitava jatkossakin tunnistaa muilla tavoin kuin ehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tai vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen.

Maahanmuuttovirasto toivoo, että lain muotoiluissa otettaisiin paremmin huomioon myös muut asiakasryhmät kuin Suomen kansalaiset tai henkilöt, joilla on mahdollisuus käyttää vahvaa tunnistamista. On tärkeää, että sähköinen asiointi on mahdollista jatkossakin Maahanmuuttoviraston asiakaskunnalle, eikä laki tuo uusia rajoitteita ja siten ole ristiriidassa ehdotuksen tavoitteena olevan digitaalisten palvelujen edistämisen kanssa.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 10.12.2018 klo 17:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi Maahanmuuttovirastossa:
- apulaispäällikkö
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
- maahanmuuttoyksikön johtaja
- kansalaisuusyksikön johtaja
- turvapaikkayksikön johtaja
- tietohallintojohtaja