

Ulkoministeriö

Muistio

Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko

Taloussuunnittelija Juha Toivola

1.12.2023

Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2024

1. Tausta

Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetaan pääsääntöisesti kalenterivuositain. Asetuksessa on säädetty ulkoasiainhallinnon eli ulkoministeriön ja Suomen edustustojen suoritteiden maksullisuudesta. Voimassa oleva ulkoministeriön asetus (930/2023) on tullut voimaan 1. syyskuuta 2023 ja on voimassa vuoden 2023 loppuun saakka.

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 liiketaloudellisin perustein.

2. Asian valmistelu

Vuoden 2024 asetusehdotus on valmisteltu ulkoministeriössä. Ulkoministeriö on pyytänyt lausunnot kohdennetusti valtiovarainministeriöltä, sisäministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta ja Suomi-Seura ry:ltä. Lisäksi esitys on ollut lausuntopalvelut.fi -sivustolla esityksen lausuntoajan.

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 esitetä tarkastettavaksi oikeusministeriön laintarkistuksessa sen kiireellisyyden vuoksi.

Asetusehdotuksen valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve arvioida mahdollisia uusia ulkoasiainhallinnon antamia suoritteita ja niiden maksuperusteita. Tältä osin valmistelu on erotettu erilliseksi hankkeeksi, jossa tarkastellaan ulkoministeriön suoritteiden sekä mahdollisten uusien suoritteiden maksuperusteet. Hankkeessa arvioidaan myös asetukseen tehtävien muutosten taloudelliset ja muut vaikutukset. Tavoitteena on, että tarvittavat muutokset asetukseen toteutetaan jo vuoden 2024 aikana. Ulkoministeriön maksuasetuksen muuttamista koskeva hanke (UM020:00/2023) on valtioneuvoston hankeikkunassa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM020:00/2023>.

3. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Valtiovarainministeriö on antanut esityksestä lausunnon. Lausunnossaan valtiovarainministeriö pitää ulkoministeriön kustannusvastaavuuden kehitystä huolestuttavana. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että kehityksen taustalla on ulkoministeriöstä saatujen tietojen mukaan etenkin vähentynyt kysyntä viisumien osalta (maksu määräytyy EU:n viisumisäännösten pohjalta) mitä vastaavasti kiinteät kustannukset eivät kuitenkaan ole samassa määrin laskeneet.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ulkoministeriön tulee tehdä toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Valtiovarainministeriö näkee, että sopeuttamistoimet alentuneeseen viisumikysyntään tulisi selvästi näkyä vuoden 2025 maksuasetuksen laskelmissa. Venäjän hyökkäyssodan alkamisesta on kohta jo kulunut kaksi vuotta. Valtiovarainministeriö pitää erittäin kannatettavana, että ulkoministeriö on aloittanut hankkeen, jossa on tarkoitus selvittää suoritteista perittävien maksujen perusteita ja myös mahdolliset uudet suoritteet. Valtiovarainministeriö on tuonut esille jo aiemmin tärkeyden tämän osalta.

Lisäksi valtiovarainministeriö on huomauttanut, että suoritteiden omakustannusarvoja ja kustannusvastaavuuksia koskevista laskelmista ei kaikilta osin käy ilmi, miten ja millä perusteilla osuus yhteisistä kustannuksista on huomioitu suoritteiden omakustannusarvon laskennassa.

Valtiovarainministeriö on lisäksi toimittanut erikseen tekniset muutosehdotuksensa ulkoministeriölle.

Valtiovarainministeriö on myös huomauttanut, että ulkoministeriön tulisi varata riittävästi aikaa vuoden 2025 maksuasetuksen valmistelun yhteydessä lausuntokierrokselle sekä raha-asiainvaliokunnan käsittelylle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että asetusluonnos täytyy valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (TM 021; 3.1.2002) kohdan 2.2.8 mukaan tuoda ennen päätöksen tekemistä käsiteltäväksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan.

Valtiovarainministeriö voi puoltaa nykyistä asetusluonnosta, mikäli ulkoministeriö huomioi yllä mainitut näkemykset valmistellessaan vuoden 2025 maksuasetusta.

Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä

Suomi-Seura ry on antanut esityksestä lausunnon. Lausunnossaan Suomi-Seura ry vastustaa esitystä ylläpitää ulkomailla myönnettävän passin nykyistä korkeaa hintaa ja esittää, että hintaa lasketaan. Ulkosuomalaiset ovat useaan otteeseen esittäneet ulkomailla myönnetyn passin hinnan alentamista, sen kestoajan muuttamista kymmeneksi vuodeksi, passien hakupaikkojen lisäämistä ja hakuprosessin helpottamista ulkosuomalaisille niin, että passia voi hakea sähköisesti myös ulkomailla. Kymmenen vuoden passi on käytössä monessa muussa maassa kuten Alankomaissa, Norjassa, Saksassa ja USA:ssa. Suomi-Seura ry toteaa lausunnossaan, että passin hinnan korottaminen 1.9.2023 alkaen lisäsi Suomen kansalaisten maantieteellistä eriarvoisuutta entisestään.

Valtiovarainministeriön lausuntopalautteen johdosta ulkoministeriö toteaa, että se tulee ottamaan huomioon valtiovarainministeriön lausunnossaan esittämät näkemykset sekä valtiovarainministeriön ulkoministeriölle suoraan esittämät tekniset muutosehdotukset viimeistään valmistellessaan vuoden 2025 maksuasetusta. Lisäksi vuoden 2025 maksuasetuksen valmistelussa varataan riittävä lausuntoaika lausuntokierroksella.

Ulkoministeriössä vireillä olevan hankkeen (UM020:00/2023) yhteydessä pyritään antamaan myös yhtenäinen selvitys kaikkien suoritteiden osalta siitä, mikä osuus yhteiskustannuksilla on ulkoasiainhallinnon suoritteiden omakustannusarvoissa. Hankkeen aikataulu on 31.10.2023 – 1.6.2024.

Suomi-Seura ry:n antaman lausuntopalautteen osalta ulkoministeriö toteaa, että voimassa olevan ulkoministeriön maksuasetuksen (930/2023) suoritteiden maksut perustuvat valtion maksuperustelain mukaiseen omakustannusperiaatteeseen sekä yleisen inflaation aiheuttamaan kustannusten nousuun. Ulkoministeriössä on laadittu suoritekohtaiset kustannusvastaavuuslaskelmat jokaiselle suoritteelle, joiden perusteella suoritteen maksu on määräytynyt.

Lausuntopalautteessa on esitetty, että ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset saatetaan eriarvoiseen asemaan, koska passin hinta on korkeampi silloin kun se myönnetään ulkomailla Suomen edustustossa.

Valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla viranomaiset vastaavat lähtökohtaisesti itse omien tuotteidensa hinnoittelusta viranomaiskohtaisesti. Kustannusvastaavuus lasketaan viranomaisen toiminnan todellisten kustannusten mukaisesti yleensä lupatyypin- tai luparyhmäkohtaisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen yksinään ei tässä yhteydessä ole peruste poiketa maksuperustelain mukaisesta lupatyypikohtaisesta kustannusvastaavuusperiaatteesta. Ulkoministeriö katsoo, että laadittujen kustannusvastaavuuslaskelmien sekä nykyisen kustannuskehityksen vallitessa, suoritteiden omakustannusarvoa alemman hinnan periminen heikentäisi koko hallinnonalan kustannusvastaavuutta entisestään, mihin myös valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota eikä passin hinnan alentamiselle ole siten perusteita.

Tässä yhteydessä ulkoministeriö korostaa, että se on omalta osaltaan esittänyt passin voimassaoloajan pidentämistä kymmeneen vuoteen useassa eri yhteydessä. Ulkoministeriö tulee arvioimaan myös muita mahdollisuuksia, jotka helpottaisivat ulkosuomalaisten passin hakemista Suomen edustustoissa.

4. Asetuksenantovaltuus

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

5. Keskeinen sisältö

Esitetään annettavaksi uusi ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista vuonna 2024.

Asetus annettaisiin valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla. Asetuksen sisältö ja tekstiosa vastaisivat voimassaolevaa asetusta. Ainoastaan asetuksen liitteenä olevaan maksutaulukkoon esitetään tehtäväksi hätämatkustusasiakirjan osalta nimen muutos EU:n tilapäiseksi matkustusasiakirjaksi.

6. Muutostarpeet asetuksen liitteeseen

6.1 Liitteeseen tehtävät tekniset muutokset

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2023 vp) on tällä hetkellä eduskunnassa käsittelyssä. Ehdotetulla uudella lailla EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta matkustusasiakirjan aikaisempi nimike hätämatkustusasiakirja ehdotetaan muutettavaksi EU:n tilapäiseksi matkustusasiakirjaksi, joka vastaa direktiivin virallista käännöstä. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 8.12.2024. Tämän johdosta vastaavasti vuodelle 2024 esitettävässä maksuasetusta koskevassa esityksessä ehdotetaan kyseisen matkustusasiakirjan nimike muutettavaksi vastaavasti. Kyse on teknisestä muutoksesta asetuksen liitteeseen.

6.2. Maksujen tarkistukset liitteeseen

Vuoden 2024 alussa voimaan tulevaksi ehdotetussa asetuksessa ei esitetä maksujen tarkistuksia.

Nykyisten suoritteiden maksut säilyisivät ennallaan.

7. Voimaantulo ja voimassaolo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2024 ja se olisi voimassa vuoden 2024 loppuun.

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

8. Vaikutukset ja kustannusvastaavuudet

Matkustusasiakirjat

Tarkasteltaessa matkustusasiakirjojen myöntömääriä, on Suomen edustustoissa myönnetty yhteensä 14 839 kappaletta passeja syyskuun 2023 loppuun mennessä. Lisäksi edustustoissa on annettu passiasioihin liittyvää neuvontaa yhteensä 30 200 kertaa. Ulkoministeriössä myönnettiin lisäksi virkapasseja ja diplomaattipasseja lokakuuhun 2023 mennessä yhteensä 1823 kappaletta. Tarkasteltaessa passien myöntömääriä, ovat niiden myöntömäärät alentuneet. Esimerkiksi vuonna 2022 Suomen edustustoissa myönnettiin yhteensä 21 578 kappaletta uusia passeja. Vuoden 2023 passivolyymiksi arvioitiin jonkin verran alhaisempaa määrää kuin vuodelle 2022. Näyttäisi siltä, ettei vuodelle 2023 arvioitua passivolyymia tulla

saavuttamaan. Ottaen huomioon 1.9.2023 voimaantulleet hinnan korotukset passeihin voidaan arvioida, että passien kysyntä saattaa vähentyä Suomen edustustoissa. Vuoden 2024 passivolyymiksi on toukokuussa 2023 arvioitu 24 000 kappaletta. Arviossa ei ole huomioitu vielä passin hintoihin tehtyjä 1.9.2023 voimaantulleita korotuksia. Hintojen korotuksista johtuen arvioidaan vuoden passivolyymiksi siten jonkin verran alhaisempaa volyymia eli noin 20 000 kappaletta.

Henkilökortit

Suomen edustustot ovat myöntäneet yhteensä 3378 kpl henkilökorttia syyskuun 2023 loppuun mennessä. Vuoden 2023 helmikuussa, maaliskuussa ja kesäkuussa myönnettiin keskimäärin 70 kpl vähemmän henkilökortteja kuin vastaavana aikana vuonna 2022. Muina kuukausina vuonna 2023 on keskimäärin myönnetty enemmän henkilökortteja kuin vuoden 2022 vastaavana aikana. Vuoden 2023 henkilökorttivolyymiksi arvioitiin jonkin verran alhaisempaa määrää kuin vuoden 2022 määrää eli 4 373 henkilökorttia. Jos edustustoista kuitenkin haetaan loka-joulukuun aikana noin 350 kappaletta kuukaudessa, niin tälle vuodelle arvioitu henkilökorttivolyymin määrä saavutetaan. Ottaen huomioon 1.9.2023 voimaantulleet uudet alhaisemmat hinnat henkilökorteille arvioidaan vuoden 2024 henkilökorttivolyymiksi 4 500 kappaletta.

Konsulipalvelut

Palveluita hädänalaisessa asemassa oleville henkilöille annettiin lokakuun 2023 loppuun mennessä noin 1700 kappaletta. Taloudellista avustamista annettiin noin 190 kappaletta.

Notaaripalvelut

Notaaripalveluita annettiin Suomen edustustoissa vuonna 2022 yhteensä 315.344 kappaletta. Vuoden 2023 tilastot eivät notaaripalveluiden osalta ole vielä valmistuneet.

Kustannusvastaavuus

Ulkoministeriön maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden tuottojen arvioidaan vuonna 2023 olevan 18 110 000 euroa, kustannusten 34 589 000 euroa ja kokonaiskustannusvastaavuuden 52 prosenttia.

Vuonna 2024 tuottojen arvioidaan nousevan 1.9.2023 voimaantulleiden hinnanmuutosten myötä 1 878 570 euroa. Ulkoministeriön maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden tuottojen arvioidaan vuonna 2024 olevan 20 785 000 euroa, kustannusten 43 076 000 euroa ja kokonaiskustannusvastaavuuden 48 prosenttia. OKA-perusteisten suoritteiden osalta ei päästä kokonaisuudessaan täyteen kustannusvastaavuuteen, koska viisumien käsittelymaksu määräytyy EU:n viisumisäännösten pohjalta eikä se nykyisillä viisumien alhaisilla hakumäärillä vastaa ulkoasiainhallinnon omakustannusarvoa. Viisumien laskeneeseen kysyntään on vaikuttanut merkittävästi Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sen johdosta tehdyt kansalliset rajapäätökset. Kustannusvastaavuuden alhainen prosentti johtuu siten erityisesti viisumien alhaisesta kysynnästä. Lisäksi on huomattava, että EU:n vaatimat IT-järjestelmien kehitys- ja ylläpitotyöt, henkilöstön palkantarkistukset ja inflatio kasvattavat viisumikäsittelyn kustannuksia. Viisumien käsittelymaksutulojen arvioidaan vuonna 2024 olevan noin 44 prosenttia vuoden 2024 julkisoikeudellisten suoritteiden tuotoista.

Liiketaloudellisten suoritteiden tuottojen ja kustannusten arvioidaan pysyttelevän vuoden 2022 tasolla myös vuonna 2024. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot vuonna 2022 olivat 2 102 638 euroa, kustannukset 2 370 828 euroa ja kustannusvastaavuus 89 prosenttia.

Liitteet: Passien OKA vuonna 2023 inflaatiokorotuksin
Henkilökorttien omakustannushinnat 2023
VTJ-ilmoitusten omakustannushinta 2023
Viisumipäätöksen oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävä maksu oka-hinta 2023
Todistukset omakustannushinta 2023
Muut konsulipalvelusuoritteet omakustannushinta 2023
Asiantuntijatyön tuntikustannus ministeriössä 2022 tiedoin
Asiantuntijatyön tuntikustannus edustustossa vuoden 2022 tiedoin
TAE2023 kustannusvastaavuuslaskelma korjattuna viisumien käsittelymaksutuloilla
TAE2024 kustannusvastaavuuslaskelma suoritteiden hinnankorotusvaikutuksin