MAAHANMUUTTOVIRASTO MIGRATIONSVERKET FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Eduskunnan valtiovarainkunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto

HE 123/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019.

1. TAUSTA

Maahanmuuttovirasto on kuluneen vuoden alusta saavuttanut 2015 alkaneen murrosvaiheen organisaationsa tasapainoiseen tilaan. Viraston henkilöstömäärän huomattavat vaihtelut vuodesta 2015 alkaen ovat tasaantuneet ja henkilöstö, toimitilat ja tehtävät ovat vakiintuneet. Keskeisiä tekijöitä oli vuonna 2015 alkanut voimakas kasvu turvapaikanhakijamäärissä, toimivallan siirto poliisilta jatkolupien käsittelyn ja EU-rekisteröintien osalta ja valtion vastaanottokeskusten sekä säilöönottoyksiköiden liittäminen viraston organisaatioon.

2. VIRASTON TEHTÄVÄKENTTÄ

Yksittäisen turvapaikkahakemusten käsittelyaika on pidentynyt oikeusistuinten edellyttäessä tarkempaa päätöksen perustelua. Keskimääräistä käsittelyaikaa on kyetty lyhentämään usealla kuukaudella. Tilannetta selittää vanhan jonon purku. Turvapaikkahakemuksia on virastossa vireillä noin 5 000 kappaletta ja lukumäärä on pysynyt ennallaan viimeisen puolen vuoden ajan.

Maahanmuuttoasioissa oleskelulupahakemusten määrä on ollut kasvussa. Tilastojen valossa kuluvana vuonna kasvua on yli kymmenen prosenttiyksikköä vireille tulleiden asioiden kokonaismäärässä.

Kansalaisuusasioissa ei ole merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna, henkilöstön liikkuvuus on heijastunut päätösmääriin.

Vastaanoton piirissä olevien lukumäärä on laskenut hitaasti. Kuukaudessa supistuma on noin 100 henkeä ja järjestelmän asiakkaina on noin 11 100 turvapaikanhakijaa. Yksityismajoittujien osuus on noin kolmannes ja vastaanottokeskuksiin on majoitettuna noin 7 200 henkeä.

3. RESURSSIT

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

Viraston henkilöstömäärä on vuoden 2018 aikana vaihdellut noin 1 000 hengen tasolla. Henkilöstön määrä ei ole supistumassa, koska hakemusmäärien ruuhka jatkuu ja maahanmuutto on kasvavalla trendillä. Lisätarpeita voivat aiheuttaa mahdollisesti lyhennettävät lakisääteiset enimmäiskäsittelyajat. Henkilöstörakenne on muuttunut viime vuosien aikana. Vuoden 2016 lopussa supistettiin noin 300 ylitarkastajaa ja virastoon siirtyi tai rekrytoitiin vuoden 2017 alusta noin 250 henkeä poliisista ja vastaanottokeskuksiin. Viraston henkilötyövuoden hinta vuosien 2016 ja 2017 välillä ei ole vertailukelpoinen. Talousarvioesityksessä esille nostettu lupaprosessien laadukkuus edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja, jotta maahanmuuttopolitiikan tavoitteet saavutetaan. Tavoitteena ovat ulkomaisen työvoiman saatavuus ja turvallisuusriskien ehkäisy.

Virasto ylläpitää ja kehittää UMA ulkomaalaisjärjestelmää. Järjestelmän kehityksen tukena on ollut Älykäs digitaalinen virasto-hanke, jonka rahoitus loppuu vuoden 2019 lopussa. Hanke on ollut käynnissä vuodesta 2016 lukien.

Viraston päätoimipiste muutti Pasilan virastokeskukseen toukokuussa 2018. Muutos oli kokonaisvaltainen viraston siirtyessä samalla monitiloihin eli toimintakulttuurin muutos toteutettiin muuton yhteydessä. Virastokeskukseen muutti noin puolet viraston koko henkilöstöstä. Virasto jatkaa toimintaansa koko maan alueella. Virastolla on toimipisteitä 12 paikkakunnalla ja yhteensä 17 erillistä toimipistettä. Tulevana vuonna on valmisteilla Oulun säilöönottoyksikön perustaminen. Virasto perusti Maahanmuuttoyksikön asiointipisteet vuoden 2017 alusta 9 paikkakunnalle. Kiinteistömenot vuoden 2016 ja 2017 osalta eivät tämän vuoksi ole vertailukelpoisia. Virasto otti käyttöön Maarianhaminan asiointipisteen vuonna 2018.

Viraston asiointipisteet ovat jääneet usealla paikkakunnalla liian pieniksi asiakaspalvelutarpeeseen nähden. Käynnissä on kehittämishankkeet Lappeenrannassa, Tampereella, Kuopiossa, Oulussa ja Kuhmossa. Lisäksi Oulun ja Lappeenrannan turvapaikkayksiköiden tilojen uudelleen sijoitusta toimivampiin tiloihin valmistellaan. Ouluun on tarkoitus perustaa kolmas säilöönottoyksikkö vuoden 2019 kuluessa.

Elokuussa astui voimaan laki turvatarkastuksista Maahanmuuttovirastossa. Virasto valmistelee kykyä toimeenpanna tarkastuksia toimipisteissä. Rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset toteutetaan vuosina 2018 - 2019.

Sisäinen turvallisuus

Lainsäädäntöuudistus koskien turvapaikkahakemusten uusintahakemuksia edesauttanee sekä turvapaikkayksikön ruuhkan purkua että vastaanoton piirissä olevien henkilöiden määrän supistumista. Viimeksi mainitulla on merkittävä kustannusvaikutus. Jo 600 asiakkaan nopeampi poistuminen vastaanoton piiristä tuo noin 10 miljoonan euron vuosittaiset säästöt.

Virasto ylläpitää tällä hetkellä yhteensä 43 vastaanottokeskusta ja 6 alaikäisyksikköä.

Lainsäädäntöuudistukset voivat muuttaa viraston resurssitarpeita. Vireillä on turvapaikkahakemusten uusintahakemusten rajoittaminen, joka voi jatkossa vähentää käsiteltävien hakemusten määrää. Työlupien käsittelyä pyritään yksinkertaistamaan ja on pohdittu toimivallan siirtoa TE-toimistoilta Maahanmuuttovirastolle.

4. KUSTANNUKSET

Viraston toimintamenomäärärahoista tehdään vuodelle 2019 kertaluontoinen leikkaus. Perusteena on suuri siirtyvä erä. Tehtävä leikkaus on mahdollista tehdä ilman toimintakyvyn laskua mutta kehyskaudella on tunnistettavissa painetta määrärahojen tarkastamiselle.

Kustannusrakenne ennen vuotta 2017 ei ole vertailukelpoinen aiempiin vuosiin johtuen aiemmin esitetyistä muutoksista henkilöstörakenteessa ja toimipisteiden määrässä.

Kustannusrakenne on osoitettu oheisessa taulukossa

TOIMINTAMENOT	2017 toteuma	2018 ennuste	2019 arvio
Palkat	39 106	47 399	48 692
Toimitilat	7 224	9 304	9 399
Järjestelmät	3 850	3 950	3 950
Palvelujen ostot	9 806	6 159	9 050
Muut menot	6 042	6 014	5 655
YHTEENSÄ	66 028	72 826	76 746
Tulorahoitus	22 829	21 132	21 505
NETTOMENOT	**43 199**	**51 694**	**55 241**
Toimintamenomääräraha	57 650	49 195	28 661
Siirtynyt edelliseltä vuodelta	17 329	31 780	26 580
MÄÄRÄRAHAT YHTEENSÄ	**74 979**	**80 975**	**55 241**
TULOS	**31 780**	**29 281**	**- 0**

Toimintamenojen jakauma:

- Palkat 63,4 %
- Toimitilat 12,2 %
- Järjestelmät 5,1 %
- Palvelujen ostot 11,8 %
- Muut menot 7,4 %

5. VIRASTON KANTA TALOUSARVIOESITYKSEEN

Virasto näkee vuodelle 2019 tehtävän määrärahaleikkauksen toiminnan ja talouden suunnittelua selkeyttävänä tekijänä. Toisaalta se heikentää viraston kykyä reagoida nopeastikin muuttuviin turvapaikanhakijamääriin.

Virastossa on herättänyt huolta vastaanottomenojen muuttuminen arviomäärärahasta toimintamenomäärärahaksi. Huoli aiheutuu valmiuden heikkenemisestä nopeasti muuttuvissa tilanteissa koska toimintamenomäärärahojen lisääminen on kankeampaa ja hitaampaa. Viraston kyky järjestää vastaanottopalveluita turvapaikanhakijoille voi äkillisen nousun yhteydessä vaarantua.

Maahanmuutto on tasaisessa kasvussa. Toiminnan tehostamishankkeet eivät täysin tasapainota tehtävämäärän kasvua vaan edellyttävät tuleville vuosille määrärahakehyksen lisäämistä.

6. VASTAANOTON MENOT

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton menot koostuvat vuosina 2017-2019 seuraavien momenttien summasta:

1000€	**2017 TA**	**2018 TA**	**2019 TA**
Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto (smr 2v), mom. 26.40.21	228 152	137 594	127 601
Vapaaehtoinen paluu (smr 2v), mom. 26.40.22	8 800	6 800	4 830
Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet (arv), mom. 26.40.63	63 100	46 584	32 120
Valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, momentilla 26.40.01	12 262	12 835	n.13 980
Yhteensä	**312 314**	**203 813**	**178 531**

Vuonna 2017 turvapaikkahakemuksia tuli n. 10 500 kpl, vuoden 2018 turvapaikkahakemusten määräksi arvioidaan 7 500 kpl ja vuonna 2019 n. 9 000 kpl. Vuoden 2019 arviossa on varautumista mahdolliseen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun.

Vastaanoton piirissä vuonna 2017 oli ksm. 16 000 turvapaikanhakijaa, vuonna 2018 määrän arvioidaan olevan n. 11 800 ja vuonna 2019 n. 10 500.

Vastaanoton menot laskevat vuoden 2017 tasosta merkittävästi vuoteen 2019 verrattuna. Majoitusvuorokauden hinta oli vuonna 2017 ksm. 55 euroa (sis alv) ja vuonna 2018 alkuvuoden tietojen perusteella hinta on 45 euroa (sis alv).

Vastaanottokeskusten käyttöaste on tällä hetkellä aikuisyksiköissä 89% ja alaikäisyksiköissä 55%.

- **Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto (smr 2v) 26.40.21**

  Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että uudet turvapaikanhakijat jättävät vuonna 2019 noin 4 000 hakemusta. Vuoden 2019 arvion perusteena on oletus, että Schengen alueen sisärajatarkastukset (vast.) lievenevät ja tulijamäärä palautuu sen myötä suuruusluokaltaan vuosikymmenen alkupuolen tasolle. Vaihtoehtoisena oletuksena on, että EU-maiden välille luodaan jonkinlainen taakanjaon järjestelmä.

  Jo aiemmin Suomesta turvapaikkaa hakeneet tekevät uudelleen hakemuksia vuosittain noin 2 500. Arvion perusteena on OM:n arvio hallinto-oikeuksien valitusten käsittelymääristä, aiempien päätösten perusteella tehdystä arviosta päätösten lopputuloksista sekä olettama, että noin puolet edelleen kielteisen päätöksen saaneista hakee uudelleen kansainvälistä suojelua. Hallinto-oikeuksista uudelleen käsiteltäväksi palautetut hakemukset eivät lisää henkilömäärää järjestelmässä, mutta ne on huomioitava tehtävien päätösten määrissä. Suomeen palautetaan ns. Dublin prosessin myötä turvapaikanhakijoita, joiden oletetaan pääosin tekevän uuden hakemuksen.

  Vastaanottojärjestelmästä poistuu henkilöitä useilla eri tavoilla. Oleskeluluvan saaneet siirtyvät kuntiin noin kolmen kuukauden viiveellä ja heitä oletetaan siirtyvän noin 2 700 vuodessa. Vastaanottojärjestelmästä katoaa kuukausittain noin 1,1, % kirjoilla olevista henkilöistä, vuoden 2019 aikana noin 1 200. Vapaaehtoinen tuettu paluu ei ole useista toimista huolimatta lisääntynyt, ja sen oletetaan olevan vuonna 2019 noin 1 100. Poliisi poistaa maasta kuukausittain noin 50 turvapaikanhakijaa. Lisäksi on oletettu, että kummankin vuoden aikana palautuksiin onnistutaan järjestämään noin neljä charter-lentoa (a’ 30 henkeä). Vastaanottopalvelut voidaan päättää myös VastOttoL:n 14 a §:n perusteella. Palveluiden päättäminen on ollut maltillista, ja sen oletetaan olevan noin 60 henkeä kuukaudessa. Dublin-sopimuksen perusteella Suomesta poistetaan kuukausittain noin 20 henkeä.

  Vuonna 2019 kokonaispoistuman vastaanottojärjestelmästä oletetaan olevan noin 7 100 henkeä.

  Vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevista asuu yksityismajoituksessa huhtikuussa 2018 noin 34,5 % ja loput erilaisissa vastaanottokeskuksissa. Yksityismajoituksen oletetaan lisääntyvän hitaasti noin 40 %:iin. Vastaanottokeskusten käyttöaste pyritään pitämään keskimäärin noin 90 %:ssa. Vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevien henkilöiden keskimääräiset vuorokautiset vastaanottokustannukset pyritään pitämään tavoitearvoissa, jotka ovat vuonna 2018 55 € ja v 2019 52 €.

- **Vapaaehtoinen paluu, mom. 26.40.22**

Avustetun vapaaehtoisen paluun kulut koostuvat paluumatkan ja paluumaassa toteutettavan avustuksen tuottajan eli IOM:n tai muun palveluntuottajan palvelumaksuista, sekä palaajien matkakustannuksista ja paluuavustuksista. Maahanmuuttovirasto on solminut IOMn kanssa sopimuksen, joka jatkuu aina vuoden 2020 loppuun asti.

IOM:n lisäksi palveluja ostetaan yhteiseurooppalaisen ja AMIF-rahoitteisen ERRIN-hankkeen (European Return and Reintegration Network) kautta paluumaista hankituilta palveluntuottajilta, jotka järjestävät hyödyketuen tuottamiseen liittyvät palvelut paluumaissa. Paluuavustuksista on säädetty SM:n asetuksella. Käteistuen summa vaihtelee paluumaan mukaan, lisäksi aikuisen tuki on suurempi kuin perheen kanssa palaavan lapsen tuki. Käteistuen sijaan osa palaajista saa hyödyketuen, jonka summat ovat samansuuruiset kaikkiin maihin. Avustuksen myöntämisestä päätetään vastaanottokeskuksessa kunkin palaajan kohdalla erikseen. Keskimääräiseen paluutuen suuruuteen vaikuttaa olennaisesti se, mihin maihin paluita tapahtuu. Esimerkiksi Irakiin ja Afganistaniin tuet ovat sisäministeriön asetuksen mukaisesti korkeinta luokkaa (aikuiselle 1500 euroa ja perheen mukana palaavalle lapselle 750 euroa). Sen sijaan muista tärkeistä paluumaista esimerkiksi Venäjälle sekä Balkanin maihin käteistuet ovat huomattavasti matalampia (aikuiselle 200 euroa ja perheen mukana palaavalle lapselle 100 euroa). Tämänhetkisen turvapaikanhakijatilanteen perusteella on ennakoitavissa, että vapaaehtoisesti palaavista suurin osa palaa maihin, joiden kohdalla maksetaan asetuksen mukaista korkeinta avustusluokkaa. Arvioidaan myös, että noin 10 % palaajista saa sisäministeriön asetuksen mukaisen hyödyketuen, jonka suuruus on aikuiselle 2500 euroa ja perheen mukana palaavalle lapselle 1500 euroa. Tämä nostaa keskimääräisen laskennallisen avustussumman palaajaa kohden noin 1470 euroon.

Vapaaehtoisen paluun kustannukset on arvioitu 4000 vuosittaisen turvapaikanhakijan mukaan. Tällöin momentin kulut ovat vuonna 2019 n. 4,8 milj. euroa.

- **Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet, 26.40.63**

  Vallitsevaan tilannekehitykseen ja erimaiden toimenpiteisiin perustuvassa ennusteessa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä arvioidaan olevan vuonna 2019 n. 4000 hakijaa vuodessa. Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavien tukien oletetaan pysyvän nykytasolla, koska poistuma vastaanoton piiristä on hidasta.

  Olettamien toteutumiseen vaikuttavat paitsi sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tulostavoitteissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös muiden hallinnonalojen toimet. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat siirtyvät kuntiin tavoitteen mukaan kahdessa kuukaudessa päätöksen tiedoksiannosta. Viiveet kuntiin siirtymisessä tai käsittelyaikojen pitenemiset

hallintotuomioistuimissa pidentävät aikaa vastaanoton piirissä ja siten kasvattavat vastaanoton kustannuksia.

Vuodesta 2017 eteenpäin yksin olevalle turvapaikanhakijalle maksetaan vastaanottorahaa 312,23 euroa kuukaudessa, jos vastaanottokeskuksessa ei ole ateriapalveluita. Alaikäiselle alle 16-vuotiaalle ilman huoltajaa olevalle maksetaan käyttörahaa 26,92 euroa kuukaudessa ja 16–17-vuotiaalle 48,44 euroa. Alaikäisiä turvapaikanhakijoita arvioidaan olevan noin 10 % uusista turvapaikanhakijoista ja heistä valtaosa on 16–17-vuotiaita. Uuden kerran hakevista pääosa on täysi-ikäisiä. Jatkossa Maahanmuuttovirasto pyrkii suosimaan vastaanottotoiminnassaan itsepalveluruokailua. Joissakin tapauksissa turvapaikanhakija voi saada korotettua vastaanottorahaa, esimerkiksi hoitoihin matkustamisen mahdollistamiseksi. Laskelmassa on käytetty keskimääräisenä vastaanottorahana 11,00 € vuorokaudessa (sis. alv). Määrärahatarvearvio suuntaa-antava.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Suunnittelupäällikkö Satu Seikkula

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 02.10.2018 klo 15:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Valiokuntakanslian sihteeri Sanna Turpeinen

Tiedoksi Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
Pernilla Wasström, Maahanmuuttovirasto
Tiina Snellman, sisäministeriö
Kari Kananen, sisäministeriö