Eduskunta

Halintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kuuleminen torstaina 4.10.2018 klo 12.15

MAAHANMUUTTOVIRASTON ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019. Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

1. TAUSTA

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

2. VIRASTON TEHTÄVÄKENTTÄ

Yksittäisen turvapaikkahakemusten käsittelyaika on pidentynyt oikeusistuinten edellyttäessä tarkempaa päätöksen perustelua. Keskimääräistä käsittelyaikaa on kuitenkin kyetty lyhentämään usealla kuukaudella edelliseen vuoteen verrattuna. 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. Järjestelmän asiakkaina on noin 11 100 turvapaikanhakijaa. Yksityismajoittujien osuus on noin kolmannes ja vastaanottokeskuksiin on majoitettuna noin 7 200 henkeä.

3. RESURSSIEN KEHITYS

Viraston henkilöstömäärä on vuoden 2018 aikana vaihdellut noin 1 000 hengen tasolla. Henkilöstön määrä ei ole supistumassa, koska hakemusmäärien ruuhka

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

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. Virastolla on osaaminen digitalisaation kehittämiseen valtionhallinnossa. ÄDV-hankkeen päättyessä 2019 lopussa on tunnistettu tarve jatkaa automaation ja ohjelmistorobotiikan kehittämistä kompensoimaan maahanmuuton lukumääräisen kasvun aiheuttamia lisäresurssitarpeita. Virasto valmistelee esitystä ÄDV-2 jatkohankkeelle.

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.

Viraston tavoitteena on käsitellä hakemukset lainmukaisesti, laadukkaasti ja viiveettä. Hakijamäärien kehitys ylläpitää käsittelyaikatavoitteissa pysymisen haasteellisuutta ja luo paineita käsittelijöiden määrän lisäämiseen. Tämä seikka näkyy erityisesti oleskeluluvissa ja turvapaikkahakemusten käsittelyssä.

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

Lainsäädäntöuudistukset voivat muuttaa viraston resurssitarpeita. 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.

Toinen resursseihin vaikuttava mahdollinen lainsäädäntöuudistus on työntekijöiden oleskelulupiin liittyvä kehittämishanke. Työlupien käsittelyä pyritään

yksinkertaistamaan ja on pohdittu toimivallan siirtoa TE-toimistoilta Maahanmuuttovirastolle. Samassa yhteydessä on ollut esillä käsittelyajan supistaminen neljästä kuukaudesta kahteen. Sekä tehtävien lisäys että käsittelyajan lyhennys tulisivat aiheuttamaa tarvetta lisähenkilöstölle.

4. SISÄISEN TURVALLISUUDEN SELONTEKO

Huomioiden sisäisen turvallisuuden selontekomietintö maahanmuuttohallinnon osalta, toiminnassa on edelleen tietyt riskit, joita ei kyetä täysin hallitsemaan. Lähtökohtana on vaatimus, että parannetaan valmiutta vastata toimintaympäristön nopeaan muutokseen. Migrin toiminta perustuu asiantuntijatyöhön. Käytössä oleva tietojärjestelmä skaalautuu toiminnan edellyttämällä tavalla ja toimitiloja voidaan hankkia lisää mutta osaavaa henkilöstöä ei ole saatavissa. Rekrytoinnin jälkeen perehdytys vie noin kaksi kuukautta ennen tulokselliseen työhön ryhtymistä.

Virastolla on valmiussuunnitelma vastaanottoa varten ja kilpailutuksin on muodostettu kykyä nopeammin perustaa uusia vastaanottokeskuksia turvapaikanhakijoille. Kilpailutukset jatkuvat ensi vuodelle koko maan kattamiseksi.

Tilannekuvan poikkihallinnollinen muodostaminen toimii hyvin.

Turvapaikkahakemusten käsittelyprosesseja on kehitetty, mutta käsittelyajat eivät ole lyhentyneet johtuen prosessin oikeusvarmuuteen esitetystä kritiikistä.

Muilta osin selonteossa esitetyt vaatimukset on saatu toteutettua. Tätä heijastaa viraston kasvu 300 hengen virastosta nyt noin 1 000 hengen valtakunnalliseksi virastoksi. Kasvuun liittyy organisaation tarkastukset sekä johtamismallin muutokset.

5. 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 maahanmuuton lisääntyessä.

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

Kustannusrakenne on osoitettu oheisessa kaaviossa.

26.40.	Maahanmuutto			
01.	Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot			
	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**

Toimintamenojen jakauma:

- Palkat 63,5 %
- Toimitilat 12,3 %
- Järjestelmät 5,2 %
- Palvelujen ostot 11,8 %
- Muut menot 7,3 %

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, vapaaehtoiseen paluuseen ja asiakkaille maksettavien tukien kehittyminen on esitetty oheisessa taulukossa. Vastaanottovuorokauden keskimääräinen hinta on ollut 2018 noin 45 €, joka on selvästi alle tavoitetason 55€. Positiivista kehitystä on tukenut yksityismajoituksen suosio.

26.40.	Maahanmuutto	2017 toteuma	2018 ennuste	2019 arvio
21.	Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto	210 296	137 594	127 601
22.	Vapaaehtoinen paluu	8 800	6 800	4 830
63.	Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet	58 669	46 584	32 120

6. Viraston kanta talousarvioesitykseen

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

Virasto on kiinnittänyt huomiota vastaanottomenojen muuttumisesta arviomäärärahasta toimintamenomäärärahaksi. Seurauksena voi aiheutua valmiuden heikkenemistä 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 tarkastamista.

Apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 03.10.2018 klo 09:44. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi Maahanmuuttovirasto/Kanslia