Migrin ajankohtaiskatsaus HaV 4.9.2019

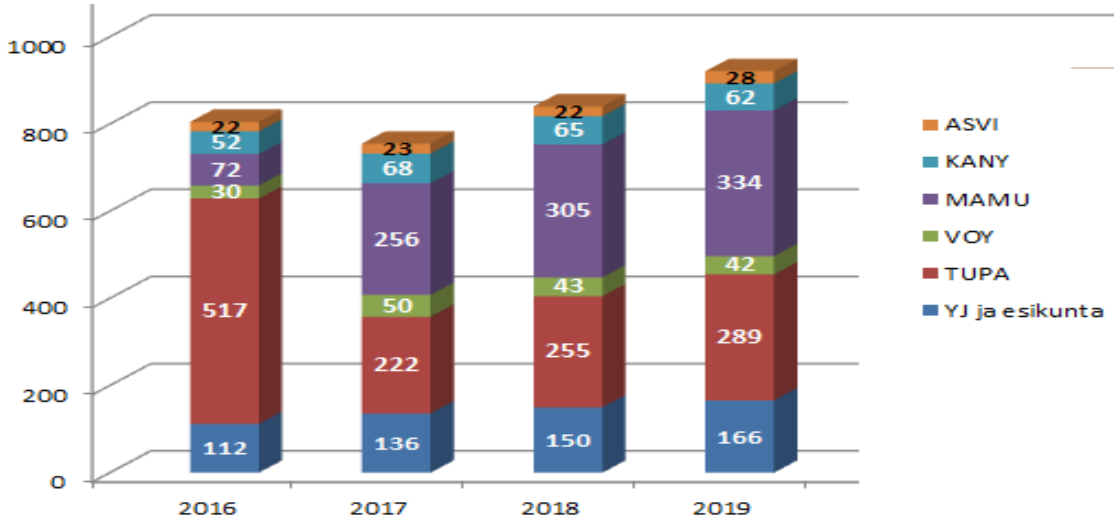
Maahanmuuttoviraston kiittää mahdollisuudesta kertoa viraston tilanteesta ennen syksyn lisätalousarvion ja ensi vuoden budjetin käsittelyä.

Migrin toimialan ajankohtaiset asiat

Maahanmuuttovirasto on kehittänyt voimakkaasti toimintaansa sitten vuoden 2017 alun. Tuolloin oleskelulupien jatkoluvat ja EU-kansalaisten rekisteröinnit siirrettiin poliisilta Maahanmuuttovirastolle ja valtion vastaanottokeskukset liitettiin viraston organisaatioon.

Viraston hallintorakenne on uudistettu huomioiden myös tietosuojalainsäädännön uudistaminen. Virasto perusti 2017 alusta palvelupisteet Helsinkiin, Raisioon, Vaasaan, Tampereelle, Lahteen, Lappeenrantaan, Kuopioon, Ouluun ja Rovaniemelle. Lisäksi Maarianhaminassa on määräajoin avoinna oleva toimipiste. Viraston organisaatioon liitettiin tulosalueina valtion vastaanottokeskukset Joutsenossa ja Oulussa. Joutsenon säilö siirtyi osana vastaanottokeskusta ja Helsingin säilöönottoyksikkö perustettiin 2018 alusta Helsingin kaupungin luovuttua toiminnan harjoittamisesta.

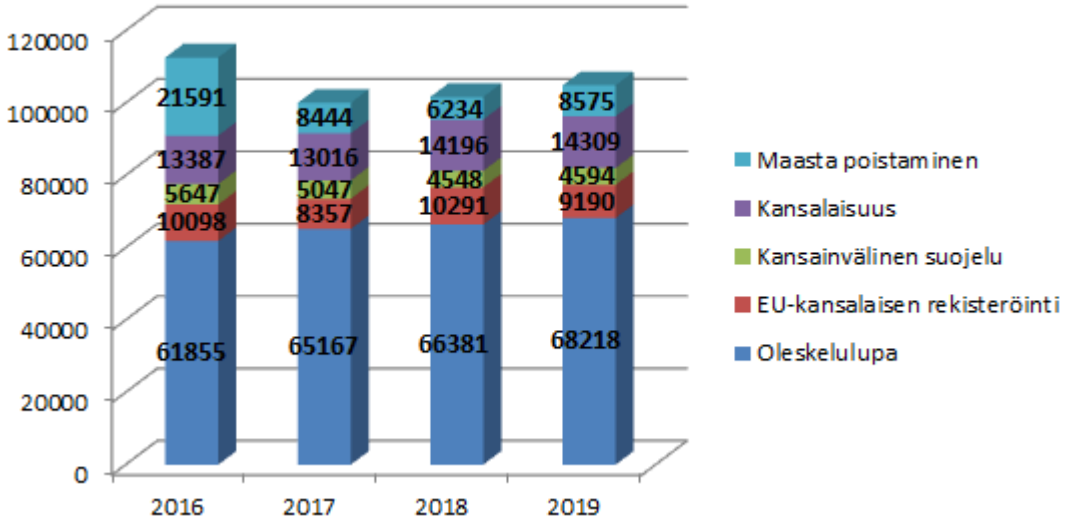
Virasto on pyrkinyt sopeuttamaan toimintaansa pitkäjänteisesti osoitettujen tulostavoitteiden ja kehyspäätösten valossa. Henkilöstömäärä on kasvanut lisääntyneen hakemusmäärän vuoksi.



Kaavio 1. Henkilöstömäärän kehitys ilman vastaanottokeskuksia

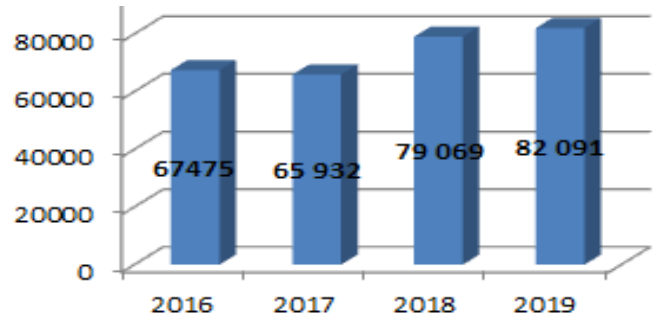
Viraston tehtäväkenne koostuu kansainvälisen suojelun asioista (noin 5%)

maahanmuuttoon liittyvistä oleskelulupa-asioista (noin 65%) ja kansalaisuusasioista (noin 15%) sekä EU-kansalaisen rekisteröinneistä (10%) ja maasta poistamispäätöksistä (noin 5%). Turvapaikkaa eli kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat käsittelyltään haastavimpia. Vaikka niiden lukumääräinen osuus on vain 5% niin niiden osuus resursseista on noin 30%.



Kaavio 2. Hakemusmäärien kehitys (2019 arvio 1-7/2019 hakemusten perusteella)

Hakemusmäärät ovat kasvaneet tasaisesti maahanmuuton lisääntyessä. Vuoden 2016 osalta maasta poistamiset ovat normaalia suuremmat johtuen vuoden 2015 poikkeuksellisen suuresta turvapaikanhakijamäärästä. Trendi on kasvava.



Kaavio 3. Migrin ja valtion vastaanottokeskusten menojen kehitys (2019 arvio 1-7/2019 mukaisesti)

Menot ovat kasvaneet koska viraston toiminta on asiantuntijatyötä ja henkilöstökulut muodostavat pääosan viraston menoista.

Virasto on kehittänyt ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmää (UMA) ja on saavuttanut merkittävän roolin digitalisaation eturintamassa. Kehitystä on tukenut 2019 lopussa päättyvä älykäs digitaalinen virasto (ÄDV) hanke. Kehitykseen sisältyy toiminnallisten ja käytettävyyteen liittyvien muutosten lisäksi, liittymien tiedonvaihtojen kehitystä. Automaattinen päätöksenteko on pilotoitu ja Migrin henkilötietolain käsittelyn odotetaan antavan valtuudet aloittaa automaattisten päätösten tekeminen. Automaattisen päätöksenteon kyvykkyys on luotu syksyn kuluessa opiskelijoiden ja tutkijoiden jatkoluville sekä kansalaisuushakemuksille. Kausityöntekijöiden todistusten myöntäminen pilotoitiin jo vuonna 2018.

Järjestelmäkehityksen osana on kehitetty Enter Finland käyttöliittymää. KAMU-chatbot on palvellut asiakkaita toukokuusta 2018 ja puhechatbotin alustavia testauksia on tehty. Virasto on kehittänyt asiakaspalvelua asiakaslähtöisesti ja mm.

puhelinpalvelussa puheluiden vastaamisprosenttia on saatu parannettua kolminkertaiseksi.

HaO ja KHO yhteensä laintulkinta- tai menettelyvirheet	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Laintulkinta- tai menettelyvirhe yht (% kaikista valituksista)	0,7 %	2,1 %	2,4 %	2,4 %	1,3 %

Taulukko 1. Laintulkinta- ja menettelytapavirheet

Viraston laillisuusvalvontaa on kehitetty ensin omana hankkeena turvapaikkayksikössä ja saatuja hyötyjä on jalkautettu virkatyönä tehtävässä laillisuusvalvonnassa kaikissa yksiköissä. Viraston päätösten laatu on hyvä ja päätöksenteko on hyvällä tasolla. Kuluvan vuoden aikana muutoksenhakutuomioistuinten käsittelemissä asioissa virhe laintulkinnassa tai menettelytavassa on selvästi alle 2% (tulossopimuksen tavoite alle 5%).

Tilannekuva

Turvapaikka-asioissa on käsittelemättä 4 659 hakemusta. Virasto arvioi, että kuluvana vuonna päästään lähes 8 000 tehdyn päätöksen tasolle (vuonna 2018 yhteensä 6 379). Hallinto-oikeuksissa (HaO) on muutoksenhaussa 2 553 henkilöä koskevat päätökset ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) 1 145 henkilöä koskevat päätökset (yhteensä 3 698).

Migrissä vireillä olevat käsittelyperusteittain	Ensimmäiseen tai uusintahakemukseen päätöstä odottavat	HaO / KHO palauttamat	Yhteensä
Aikuinen	1 034	1 437	2 471
Mukana hakeva alaikäinen	504	359	863
Yksin tullut alaikäinen	48	231	279
Sisäinen siirto aikuinen	3	6	9
Sisäinen siirto mukana hakeva alaikäinen	2	7	9
EU-kansalainen	1	1	2
Uusintahakemus	893	133	1 026
Yhteensä	**2 485**	**2 174**	**4 659**

Taulukko 2. Vireillä olevat turvapaikkahakemukset 25.8.2019

Ensimmäiseen tai uusintahakemukseen päätöstä odottavat	Hakemuksen saapumisvuosi				
	2016	2017	2018	2019	Yhteensä
Dublin tutkinta				56	**56**
Odottaa puhuttelua		18	215	957	**1 190**
Odottaa ratkaisua	2	106	487	644	**1 239**
Yhteensä	**2**	**124**	**702**	**1 657**	**2 485**

Taulukko 3. Päätöstä odottavat turvapaikkahakemukset.

Käsittelyruuhkan osalta on merkittävä vaikutus edelleen vuonna 2015 tulleella 32 500 turvapaikkahakemuksella ja niihin tehtyjen päätösten valituskierteellä ja uusintahakemuksilla. LIITTEESSÄ 1 on kuvattu mitä on tapahtunut vuonna 2015 tulleille hakemuksille.

Turvapaikkayksikön ruuhkan purkaminen tulee viemään useamman vuoden riippuen osoitettavista resursseista.

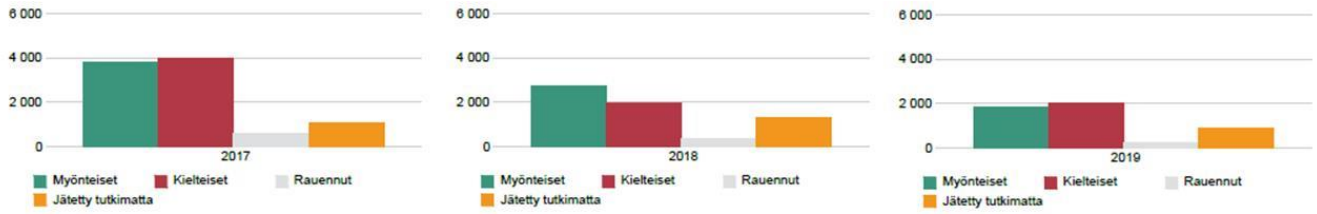
Vuonna 2019 tehdyistä turvapaikkapäätöksistä (4 992 kpl) on:

- myönteisiä 1 855 (37 %), taso kuten aiemmin

- kielteisiä 2 007 (40 %), taso kuten aiemmin

- tutkimatta jättämisiä 872 (17 %), joista suurin osa on uusintahakemuksiin tehtyjä päätöksiä

- rauenneita 258 (5 %), määrä on vähentynyt kadonneiden määrän vähennyttyä.



Kaavio 4. Turvapaikka-asioiden päätösjakaumat 2017 - 2019

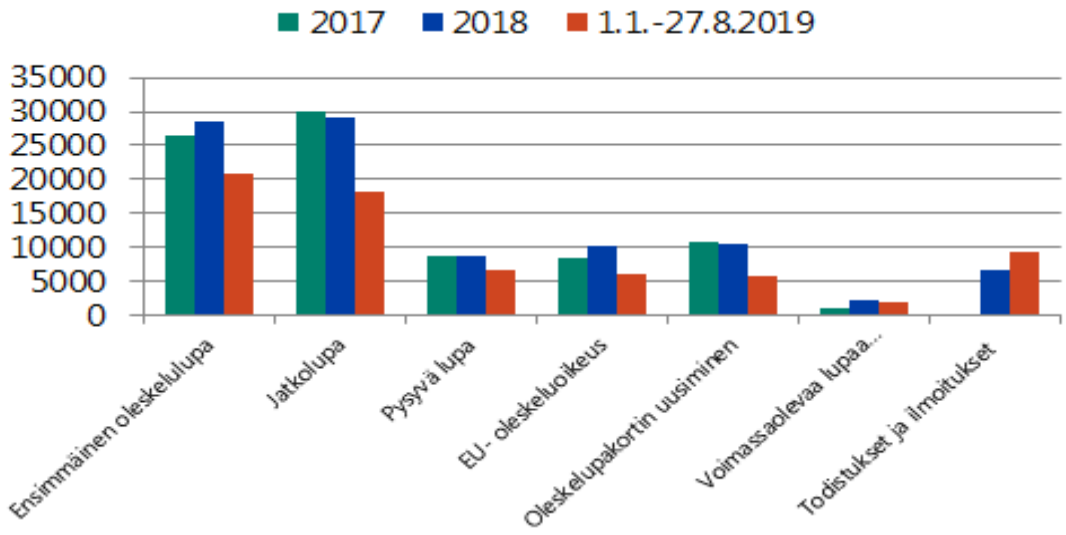
Migrin viimeisin päätös	Odottaa HaO:n ratkaisua	Odottaa KHO:n ratkaisua	Yhteensä
Myönteiset	83	40	123
Kielteiset	2 118	947	3 065
Jätetty tutkimatta	370	156	526
Rauennut	2	1	3
Yhteensä	**2 573**	**1 144**	**3 717**

Taulukko 4. Muutoksenhakuvaiheessa vireillä olevat hakemukset.

Vastaanottojärjestelmässä on 8 999 turvapaikanhakijaa. Määrä on vähentynyt vuoden 2019 aikana 1 658 henkilöllä. Loppuvuoden vähenemän ennustetaan olevan noin 600 henkilöä. Ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä on rekisteröity vain 46, mutta määrät ovat olleet kesällä nousussa.

Oleskelulupa-asioissa hakemusmäärät ovat tuottaneet haasteita. Erilaisia lupatyyppejä on runsaasti ulkomaalaisen ensimmäisen maahantulon oleskelulupahakemuksesta pysyvään oleskeluun. Luvan perusteena voivat olla perheside, opiskelu, työnteko ja yrittäminen, liikkuminen EU:ssa, voimassa olevaa lupaa koskevat asiat (kortin uusimiset, luvan peruuttamiset…), EU-kansalaisten

oleskelun laillistaminen, rekisteröinnit ja perheenjäsenten oleskelukortit. Muita maahanmuuttoyksikön tehtäviä ovat Suomessa vireille pantujen hakemusten vastaanotto ja asiakaspalvelu sekä maastapoistamisasiat ja passit.



Kaavio 5. Vireille tulleet oleskelulupa-asiat

Laissa säädetyt enimmäiskäsittelyajat ylittyvät useissa tapauksissa oleskeluluvissa. Kantelut ovat lisääntyneet vuonna 2018 ja 2019, niiden johdosta on laillisuusvalvojilta saatu useita huomautuksia. Hakemustilanteen kuormituksesta voidaan ottaa, esimerkiksi vireillä olevat perhesidehakemukset, joista noin 700 tapauksessa lakisääteinen 9 kk:n käsittelyaika on jo ylittynyt.

Nykyisellä henkilöstöllä ja jo tehdyillä toimenpiteillä on saatu suunta kääntymään parempaan päin päätösten lukumäärien suhteessa hakemuksiin mutta tilanne on heikentymässä. Resurssien puute ja uhka siitä, että lukuisten määräaikaisten sopimuksia ei saada jatkettua vuoden vaihteessa, on aiheuttanut henkilöstön ulkoisen vaihtuvuuden kasvua. Asioinnin sujuvuus on saatu vakiinnutettua tavoitetasolle.

Maahanmuuttoyksikössä on käsittelyä odottamassa noin 19 000 oleskelulupa-asiaa ja 850 maasta poistamisasiaa. Tämä tarkoittaa, että keskimäärin jokainen hakemus joutuu odottamaan käsittelyä yli 4 kuukautta. Tämä on yleistys, osa hakemustyypeistä pääsee nopeammin käsittelyyn, mutta toiset odottavat sitäkin kauemmin. Syynä tähän on resurssipula.

Kansalaisuusasioissa tuli vuonna 2018 vireille 14 196 asiaa, joista kansalaisuushakemuksia oi 11 676. Kansalaisuusasioista ratkaistiin 11 415 ja hakemuksista 10 405. Myönteisiä päätöksiä on 8 640 ja kielteisiä 1 765.

Kuluvana vuonna on vastaanotettu 9 369 kansalaisuushakemusta, joista on ratkaistu 8 661. Vireillä on noin 7 000 kansalaisuusasiaa.

Kielteisten päätösten yleisimpiä syitä ovat; kielitaito ei täyty (506 kpl), henkilöllisyys ei ole selvitetty (260) ja asumisaika ei täyty (187).

Tulevat näkymät

Virasto on valmistautunut päätöksenteon ohjelmistorobotiikan käyttöönottoon ja suhtautuu erittäin luottavaisesti sen tuottamaan päätöksenteon nopeutumiseen.

Ohjelmistorobotiikkaa on pilotoitu Älykäs digitaalinen virasto (ÄDV) hankkeessa, joka päättyy kuluvan vuoden lopussa. Pilotointi on tuottanut hyvät käyttöön otettavat ratkaisut, joilla on merkittävä hyötypotentiaali. Tehtyjen ratkaisujen käyttöönotto sekä niiden skaalaaminen useisiin lupatyyppeihin arvioidaan mahdollistavan ruuhkautuneiden hakemusmäärien purkamisen. Vuonna 2020 on mahdollista saavuttaa jopa 20 - 30 000 automaattisen päätöksen taso. Tämä edesauttaa päätöksenteon nopeutumista kun helpoista tehtävistä voidaan siirtää henkilöstöä käsittelemään haastavia tapauksia.

Automatisaatiopilottien käyttöönotto ja jatkokehittäminen edellyttävät tulevalle vuodelle rahoitusta jatkaa digitalisaatiokehitystä. VM kannan ja SM esityksen mukainen kehys uhkaa keskeyttää pitkälle viedyn kehittämistyön. Osoitetuilla resursseilla vain välttämätön järjestelmän ylläpito ja käyttötuki kyetään toteuttamaan. Digitaalinen toimintaympäristö kehittyy ja ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmää (UMA) joudutaan kehittämään muiden käyttöjärjestelmien muutoksien myötä. Muutamia esimerkkejä keskinäisriippuvuuksista ovat:

(1) Velvoitteidenhoitoselvitykset (VHS) eli Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tietojen tiedonsaantioikeudet.

(2) Entry Exit System (EES) eli EU:n rajanylitystietojärjestelmä jossa käytetään sormenjälkien vertailua ja kasvojen tunnistusta. Tähän järjestelmään Migrin tulee tuottaa tietoa mm. oleskeluajoista eli järjestelmäintegraatio on välttämätön..

(3) Lisäksi mainittakoon myös tulorekisterin vaikutukset, viranomaistietojärjestelmä (VITJA), henkilötunnus (HETU) uudistus, muukalaispassit ja matkustusasiakirjojen siirto hekopassi-järjestelmästä UMA:aan ja EnterFinlandiin. Näiden osalta poliisilla on jo uusimistyö käynnissä.

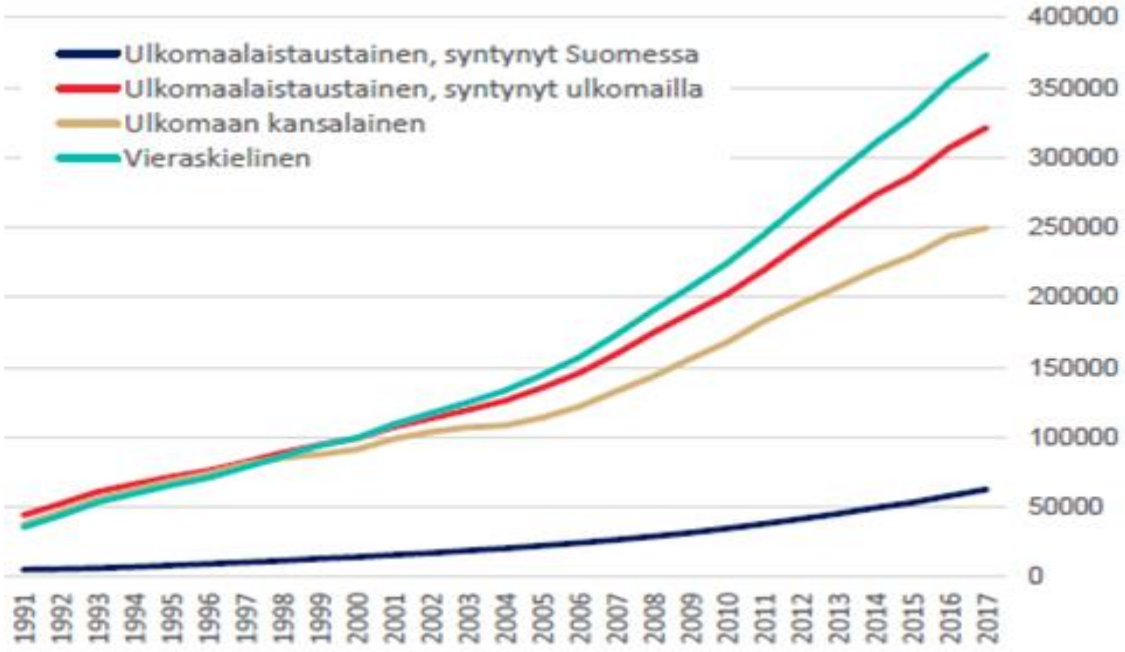
VM kanta ensi vuoden 39M€ määrärahakehyksenä on riittämätön. Se tarkoittaa noin neljänneksen vähennystä henkilöstömäärästä. Kun Migrin työskentely on henkilöstön osaamiseen ja ammattitaitoon perustuvaa asiantuntijatyötä, niin supistusten seurauksena vuonna 2020 hakemusten käsittelyssä syntyy merkittäviä viivästyksiä käsittelyaikojen pidentyessä useilla kuukausilla. Ruuhkautunutta käsittelytilannetta ei kyetä parantamaan. Turvapaikkahakemusten pidentyvät käsittelyajat lisäävät vastaanottopalveluiden tarvetta.

Virastosta hakeutuu henkilöstöä muualle parhaillaan kun henkilöstöstä noin 350 henkilöllä on määräaikaisuus päättymässä vuoden lopussa. Kokeneen ja osaavan henkilöstön vaihtaessa työpaikkaa syntyy hakemusten käsittelyssä ja päätöksentekokyvyssä merkittävä notkahdus.

Tulevaisuudessa viraston asiakasmäärien kasvun arvioidaan olevan jatkuvaa. Turvapaikka-asioissa kriisipesäkkeet maailmalla jatkuvat ja niiden tilanne jopa pahenee. Maahanmuuttoasioissa taloudellinen epäsuhta eri maanosien välillä ei pienene, joka motivoi hakeutumaan paremman elintason piiriin. Suomen ikärakenteen muutos lisää työperäisen maahanmuuton tarvetta. Ulkomaisen osaavan työvoiman rekrytointi ja koulutusvienti lisäävät osaltaan oleskelulupahakemusten määrää.

Ilmastonmuutos ja Afrikan sekä osin Aasian runsas väestönkasvu lisäävät muuttoliikettä. Eurooppa on keskeinen kohdemaa. Kansalaisuusasiat lisääntyvät kun Suomessa olevien ulkomaalaisten määrä kasvaa ja asumisaikavaatimukset täyttyvät. Suomessa olevien ulkomaalaisten kasvu muuttaa yhteiskuntaa kansainvälisemmäksi ja muodostaa oman vetotekijänsä.

Kaavio 6 kuvaa Suomessa olevien ulkomaalaisten määrän kasvua. Sen avulla voi vetää johtopäätöksiä missä määrin Maahanmuuttoviraston tehtävät tulevat kasvamaan, kun jokainen yli 3 kuukautta maassa oleva ulkomaalainen on viraston asiakas.



Kaavio 6. Maahanmuuttajien määrän kehitys Suomessa 1991 - 2017 (lähde Kototietokanta / Tilastokeskus)

LIITE 1


Vuonna 2015 turvapaikkahakemuksia jätettiin
32 500
Myönteisiä päätöksiä yhteensä noin 10 000 (31 %)
Kielteisiä ja tutkimatta jättämis-päätöksiä yhteensä noin 15 700 (48 %)
Rauenneita ja muita päätöksiä noin 6 800 (21 %)
Turvapaikka
8 650
Muu myönteinen
1 350
Kielteinen
13 800
Jätetty tutkimatta
1 900
Rauennut
6 550
Muita päätöksiä (mm. virheellisesti avatut asiat)
250
Missä he ovat nyt?
Vastaanotto-keskuksissa
5 500
Luvan saaneita
11 000
Maasta varmasti tai todennäköisesti poistuneita
Olinpaikasta ei tietoa
2 100
(KRP kadonneet projekti)
Uusintahakemuksen jättäneitä
2 000
HaOsta/KHOsta Migriin käsittelyyn palautuneita
2 000
Vuoden 2015 hakemus HaOn/KHOn käsittelyssä
1 100
Kielteisen lainvoimaisen päätöksen omaavia, palautusjonossa
200
Myönteisen päätöksen saaneita, jotka odottavat kuntaan siirtymistä
170
Avustetun vapaaehtoisen paluun kautta
4 200
Viranomaistoimin käännytettyjä
(sis. charter-lennot, joilla hakijat palasivat vapaaehtoisesti)
4 350
Itse vapaaehtoisesti poistuneita tai oletettavasti maasta poistuneita
2000

TILANNE TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄSSÄ
1.1.2015–25.8.2019
Tilannekeskus/Migri

Hakemuksia rekisteröity

	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
Ensimmäiset hakemukset	31 960	4 812	3 202	2 409	1 554
Uusinta-hakemukset	518	835	1 845	2 139	1 400
Yhteensä	**32 478**	**5 647**	**5 047**	**4 548**	**2 954**

TOP 5 kansalaisuudet 2019

Ensimmäiset hakemukset TOP 5		Uusintahakemukset TOP 5	
Turkki	255	Irak	799
Venäjä	168	Somalia	210
Irak	153	Afganistan	181
Somalia	83	Iran	55
Iran	80	Venäjä	23
Yhteensä	**739**	**Yhteensä**	**1 281**

Migrissä vireillä olevat hakemukset

Odottaa 1.päätöstä	2 485
Haon/KHOn palauttamat	2 174
Yhteensä	**4 659**

1. Päätöstä odottavat**
(Hakemusprosessissa olevat hakemukset)

	2016*	2017*	2018*	2019*	Yht.
Dublin-menettely				56	**56**
Puhuttelujono		18	215	957	**1 190**
Päätöksen valmistelu	2	106	487	644	**1 239**
Yhteensä	**2**	**124**	**702**	**1 657**	**2 485**

Myönteinen

	2015	2016	2017	2018	2019
Turvapaikka	1112	4586	2528	1852	1250
Toissijainen suojelu	397	1739	704	431	314
Muut	370	1420	552	464	291
Yhteensä	1879	7745	3784	2747	1855

Kielteinen

	2015	2016	2017	2018	2019
Ilmeisen perusteeton	671	552	442	500	275
Kielteinen	549	13730	3554	1475	1732
Yhteensä	1220	14282	3996	1975	2007

Tutkimatta jätetty

2015	2016	2017	2018	2019
1 181	2 326	1 064	1 282	872

Rauennut

2015	2016	2017	2018	2019
3186	3 855	574	375	258

Päätökset yhteensä 2015–2019

1. Päätös	50 447
Muutoksenhaun jälkeinen päätös	6 016

Vokissa kirjoilla olevat:
(Majoitusrekisterissä olevat asiat)

Päätöksen saaneet:	
Myönteiset	539
Kielteiset	6 927
Rauenneet	38
Yhteensä	**7 504**
1. hakemukseen päätöstä odottavat**	**1 495**
Vastaanotto-järjestelmässä yhteensä**	**8 999**

Vokissa kirjoilla olevien tp-hakemuksen järjestysnumero

Montako hakemusta hlöllä on ollut	
1. hakemus	6 300
2. hakemus	2 206
3. hakemus	3 672
4. hakemus	45
5.hakemus	16
6. hakemus	4

Muutoksenhaussa***

HaO	2 553
KHO	1 145
Yhteensä	3 698

Kuntaan siirtyneet

	2015	2016	2017	2018	2019
Avustettu kuntaan muutto	11	1 243	1 558	677	392
ELY-keskuksen kuntaan osoitus	545	1 878	1 282	550	255
Itsenäinen kuntaan siirtyminen	1 146	2 679	1 872	1 279	900
Yksityis-majoituksesta kuntaan muutto	3	229	488	478	293
Yhteensä	1 705	6 029	5 200	2 984	1 840

Avustettu vapaaehtoinen paluu

2015	2016	2017	2018	2019	Yht.
635	2 113	1 422	646	289	**5105**

Luvut IOM:n tilastoista.

Maasta poistetut

	2015	2016	2017	2018	2019	Yht.
Dublin-prosessin kautta poistetut	447	1 227	251	240	132	**2 297**
Käännytys-päätöksen saaneet	1 173	2 642	526	392	189	**4 923**

Kadonneet

2015	2016	2017	2018	2019	Yht.
1 136	2 888	2 224	1 192	498	7 939

Majoitusrekisteriin kadonneeksi merkityt

* Hakemuksen jättämisvuosi
**1. hakemukseen päätöstä odottavat ja kirjoilla olevat: Luvut kahdesta eri rekisteristä ja niissä eroja.
***Luvut eroavat OM:n tilastoista, sillä nämä luvut ovat valituksen tehneiden hlöiden määriä, eivät valitusten määriä (yhdessä valituksessa voi olla useita hlöitä).