Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

16.10.2019

MIG-1917187
00.03.00
MIGDno-2019-1500

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnöt 9.9.2019

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa HE 29/2019 VP Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ja VNS 2/2019 VP Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023

Maahanmuuttovirasto kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasioissa. Maahanmuuttoviraston osalta keskeisiä ovat sisäministeriön hallinnonalaa ja viraston toimintaan liittyvät osuudet.

VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Maahanmuuttovirasto pyrkii toteuttamaan arjessa visiotaan olemalla elinvoimaisen ja turvallisen Suomen rakentaja. Virasto toteuttaa tehtäviään kiinteässä yhteistyössä muiden hallinnonalan turvallisuusviranomaisten kanssa. Hallinnonalat ylittävä yhteistoiminta on yhtä lailla osa päivittäistä työtä.

Sisäministeriön hallinnonalan kirjauksissa mainitaan työryhmän perustaminen ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen. Virasto vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Järjestelmän asiakasmäärä on kasvanut ja edellyttää lisähenkilöstön rekrytointia. Virasto näkee ennaltaehkäisevän työn ja ihmiskaupparikosten paljastamisen sekä tutkinnan positiivisena mahdollisuutena ihmiskauppailmiön rajoittamiseksi.

Maahanmuuttovirasto toteaa ilolla turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisättävät 3 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Määräraha mahdollistaa lähes 60 henkilön jatkamisen turvapaikka-asioiden käsittelyssä.

Myös päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisättävä 10 miljoonaan euroa vuosille 2020 ja 2021 otetaan tyytyväisenä vastaan. Kyseinen lisäys siirtää merkittäviä päätöksentekokykyyn kohdistuvia supistuksia vuoteen 2022.

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että keskeisiin maahanmuuttomaihin pyritään resurssien puitteissa sijoittamaan

www.migri.fi

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

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

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

maahanmuuton yhdyshenkilöitä. Yhdyshenkilöiden sijoittamiselle on tunnistettu selkeä tarve, asiantuntijat voisivat mm. kehittää hakemusten vastaanottoon liittyvää neuvontaa ja ohjausta, joka tukisi sujuvampaa hakemusten käsittelyä ja nopeuttaisi kokonaisprosessia. Resursseja henkilöiden sijoittamiseen ei ole osoitettu.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850 - 1 050. Määrä on viraston ja yhteistoimintakumppanien toimenpitein hallittavissa oleva mitoitus.

Turvapaikkahakemukset tulee käsitellä ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena (lakisääteinen) kuuden kuukauden käsittelyaika. Virasto on onnistunut hyvin hallitsemaan heinäkuussa 2018 voimaan astuneen kuuden kuukauden käsittelyaikavaatimuksen sitä koskevien uusien hakemusten osalta. Turvapaikkakäsittelyn laatu ja yksilöllinen käsittely on saatettu kehittämistoimin hyvälle tasolle. Muun muassa oikeudellista neuvontaa on kehitetty omalla hankkeellaan. Turvapaikka-asioita käsittelevän henkilöstön määrä on supistunut kuluvan vuoden aikana yli 10% helmikuun 294 henkilöstä lokakuun alun 263 henkilöön. Vuoden 2020 alussa on suunniteltu henkilöstön määräksi noin 250. Osoitettu lisärahoitus siis merkittävästi helpottaa alkuperäisen määrärahakehyksen edellyttämiä supistuksia. Kuitenkin supistukset aiheuttavat vakavia haasteita käsittelyaikavaatimusten noudattamisessa ja hidastavat entisestään vanhempien hakemusten osalta ruuhkan purkua.

Tietojärjestelmähankkeissa todetaan meneillään olevan Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto hanke. Hanke on päättymässä kuluvan vuoden lopussa. Hankkeen tuella ja omalla kehittämistoiminnalla on luotu valmiudet automaatiopohjaiselle päätöksenteolle. Robotiikkaa hyödyntämällä hakemuskäsittelyä voidaan nopeuttaa ja parhaimmillaan voidaan tehdä automaattisia päätöksiä. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki on eduskunnan käsittelyssä ja sen odotetaan antavan lakisääteiset mahdollisuudet automaattiselle päätöksenteolle ainakin oleskelulupa- ja kansalaisuusasioissa. Ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) kehittämisessä on päästy pilotointivaiheeseen automatiikan osalta. Viraston kuluvan vuoden määrärahojen niukkuus on kuitenkin pakottanut keskeyttämään järjestelmään liittyvät käyttöönotot, joka estää saavutettujen hyötyjen käyttöönoton.

Maahanmuuttovirasto ottaa kuluvan vuoden joulukuussa käyttöön Handi-ratkaisun, jolla odotetaan saavutettavan säästöjä tilauksesta-maksuun prosesseissa.

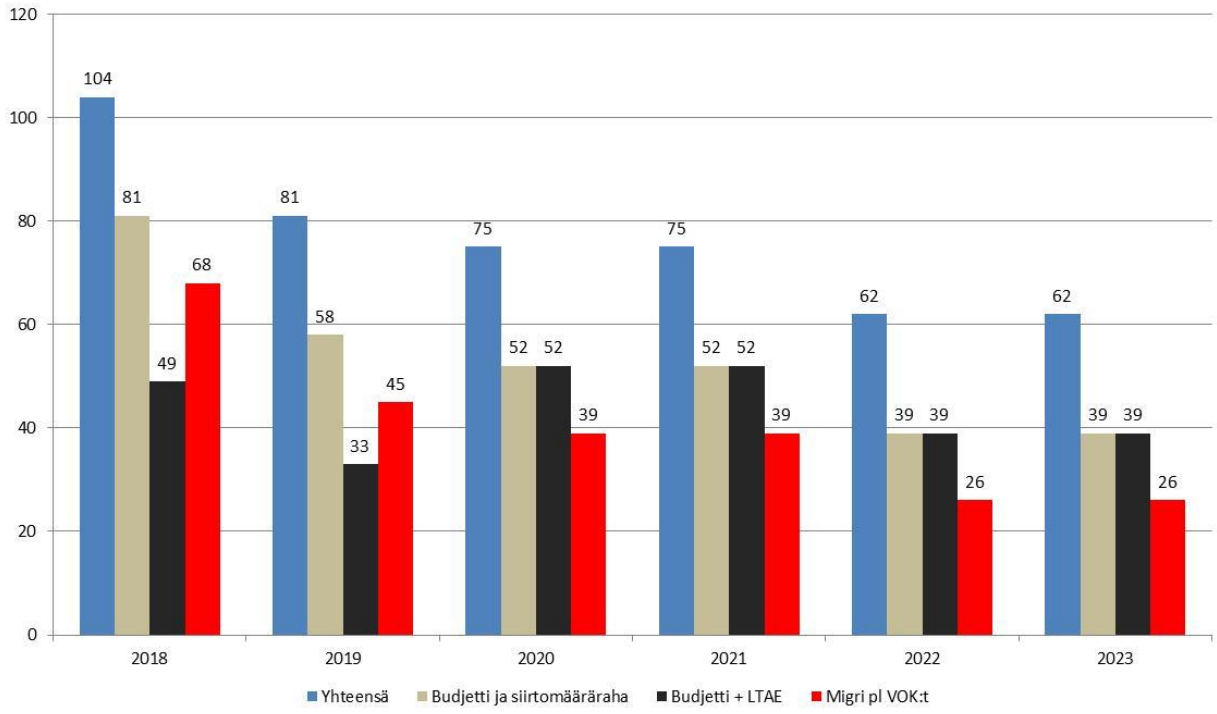
Viraston toimitiloissa on todettu sisäilmaongelmia ja virasto on kartoittanut Senaatti-kiinteistöjen tuella väistö- ja korvaavia tiloja mm. Oulussa. Virasto painottaa JTS:ssa tavoitellun sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssin tärkeyttä henkilöstön hyvinvoinnin ja työkykyisyyden säilyttämisen tukena.

Ulkoministeriön hallinnonalan osuudessa on tuotu esille maahanmuuttoasioiden käsittelyn vahvistaminen ulkoministeriössä ja edustustoissa painopisteenä työperäinen maahanmuutto. Virasto näkee

tämän edistävän kokonaisuudessaan oleskelulupien ja erityisesti työperusteisten oleskelulupahakemusten vireyttämistä ja siten tehostavan kokonaisprosessin sujuvuutta ja nopeutta. Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että työperäisen maahanmuuton priorisoinnin ei tulisi haitata tai hidastaa muiden lupatyyppien käsittelyä.

Virasto näkee ristiriitaisena sen, että toimenpiteissä työllisyyden tukemiseksi mainitaan työperäiseen maahanmuuttoon panostaminen, joka edistää muiden prosessiin osallistuvien viranomaisten kykyä hoitaa hakemusasioita. Ristiriitaisuus tulee siitä, että samaan aikaan lupien käsittelemiseen ja ratkaisemiseen tarvittavia Maahanmuuttoviraston resursseja supistetaan. Tämä tullee entisestään kärjistämään kritiikkiä hakemusten käsittelyä kohtaan, jos hakemusmäärät saadaan aktiivisin toimin nousemaan mutta mahdollisuuksia nykyisenkin määrän käsittelyyn supistetaan.

Mediassa on esiintynyt ristiriitaista informaatiota liittyen viraston resurssien lisäämiseen. Alla olevassa kaaviossa on esitetty resurssien kehitys 2018 - 2019 ja suunnitelmat vuosille 2020 - 2023.



Kaavio 1. Taloudellisten resurssien kehitys 2018 - 2023.

Kaavion sinisessä palkissa on esitetty kaikkien taloudellisten resurssien yhteismäärä. Se koostuu siirtyvästä erästä, määrärahasta lisätalousarvioineen ja tulorahoituksesta. Käytettävissä olevat resurssit ovat kokonaisuutena noin 20% alhaisemmat kuin viime vuonna ja ovat 2020 lähes 10% alhaisemmat kuin tänä vuonna.

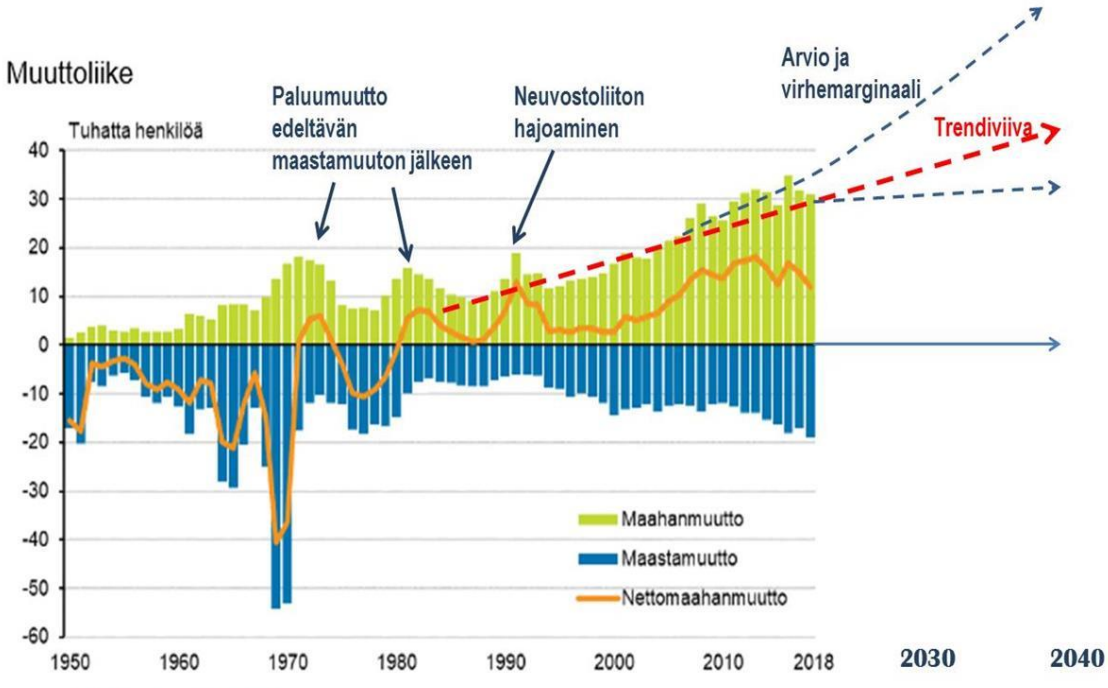
Musta palkki kuvaa budjettikirjan lukuja, joka valitettavasti tuottaa puutteellisen käsityksen kokonaisuudesta. Kuluvalle vuodelle kohdistettiin 15 miljoonan euron kertaluonteinen leikkaus siirtyvän erän supistamiseksi.

Kun huomioidaan virastoon kuuluvat Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskusten sekä Helsingin säilöönottoyksikön vuosittaiset varsin kiinteät kulut niin punainen palkki kuvaa itse viraston toimintaan ja päätöksentekoon käytettävissä olevia määrärahoja. Tämä kuvaa varsinaiseen toimintaan käytettävissä olevaa rahoitusta, joka on supistunut viime vuodesta 34% ja supistuu suunnitelmien mukaan ensi vuonna 13%. Vuosille 2020 2021 osoitettujen lisämäärärahojen päättyessä vuonna 2022 käytettävissä oleva määräraha on supistumassa 33%.

Osoitettu määrärahakehys edellyttää virastolta merkittäviä rakenteisiin ja toimintaan kohdistuvia leikkauksia ja uudistuksia, joilla on vaikutusta sekä asiakkaisiin että yhteistoimintakumppanien kykyyn hoitaa maahanmuuttoon liittyviä tehtäviään.

Supistuvien tehtävämäärien vallitessa määrärahakehyksen leikkaaminen ei olisi ongelmallista. Virasto on kamppaillut lisääntyvien hakemusmäärien käsittelyn kanssa ja saanut käsittelyaikojen ylittymisen vuoksi ylimmiltä laillisuusvalvojilta useita moitteita. Toiminnan kannalta epätasapaino tehtävien ja resurssien kesken on huomattava.

Tulevien hakemusmäärien ennustaminen on haastavaa. Megatrendien valossa muuttoliike on kasvussa ja Euroopan sekä Suomen mittakaavassa työikäisen väestön supistuminen lisää ulkomaisen työvoiman tarvetta. Työperäisen maahanmuuton edistäminen ulkomailla ja koulutusvienti opiskelijoita Suomeen rekrytoimalla tulevat todennäköisesti kasvattamaan hakijamääriä. Näillä molemmilla on yhteys perhesidehakemusten lukumäärään kasvattavasti. Kaaviossa 2 on esitetty karkea arvio maahanmuuton kehitystrendistä.



Lähde: Tilastokeskus, Muuttoliike

Kaavio 2. Muuttoliikkeen kehittyminen 1950 - 2040 (arvio)

Virasto arvioi maahanmuuton lisääntyvän trendiviivan mukaisesti tai viime vuosien valossa ja aktiivisten maahanmuuttoa lisäävien toimien avulla kasvavan eksponentiaalisesti. Virasto korostaa, että jokainen maahanmuuttaja on viraston asiakas ja tarvitsee siihen luvan tai EU-rekisteröinnin. Kasvava maahanmuutto ja supistuvat resurssit muodostavat merkittävän haasteen viraston selviytymiselle tehtävistään 2020 - 2023.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen mitä JTS (ja TAE) eivät mainitse. Useampi ministeri on todennut medialle, että työperäiset oleskeluluvat siirretään TEM:n vastuulle vuodenvaihteessa. Viraston lomautusuhka, henkilöstöön kohdistuvat supistukset ja epätietoisuus yhden toiminnon pikaisesta siirrosta virastosta on aiheuttanut voimakasta epävarmuutta ja huolta tulevaisuudesta henkilöstön keskuudessa.

HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Sisäministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteena on Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvä kirjaus; Maahanmuutto on hallittua ja yhteiskunnallisesti kestävää.

Maahanmuuttovirasto on kehittynyt huomattavasti viime vuosien aikana. Viraston tehtävien lisääntyminen toimivallansiirtojen myötä ja organisaatiouudistukset valtion vastaanottokeskusten liittämisine viraston organisaatioon ovat kasvattaneet tehtävämäärää ja henkilöstöä. Kasvu on edellyttänyt hallinnollisten tehtävien kehittämistä mm. sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan osalta. Toimintaa on kehitetty UMA järjestelmän kehittämisellä, organisaatiomuutoksin ja sisäisten prosessien ja toimintatapojen muutoksin. Virasto onkin kuluvana vuonna onnistunut kääntämään päätöksenteon tuottavuuden parempaan suuntaan ja hieman lyhentänyt jonoja. Päätösten lukumäärä on tänä vuonna ylittänyt vireille tulevien hakemusten määrän.

Virastolle kohdennettavien määrärahojen kehitys on kuvattu kaaviossa 1. Talousarvioesityksen kirjaukset osoittavat kaavion mustan palkin mukaista kehitystä ja tuottavat vääristyneen kuvan määrärahojen kokonaisuudesta.

Virasto on kuluvana vuonna pyrkinyt tasapainoilemaan resurssien ja tehtävien välimaastossa. Laatu on priorisoitu, tämä näkyy supistuneina lain tulkinta ja menettelytapavirheinä. Tasapainottelu ei ole täysin onnistunut, sillä resurssien ja päätösmäärien suhteen ei ole päästy hyväksyttävään tilanteeseen. Virasto on saanut lukuisia moitteita käsittelyajoista laillisuusvalvojilta ja viraston määrärahat ovat loppumassa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat vakiintuneesti katsoneet, että viranomaisen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen, töiden järjestelyyn, resurssipulaan tai toimivallan siirtoon liittyvät syyt eivät oikeuta poikkeamaan lakisääteisistä määräajoista ja velvollisuuksista.

Virasto on keskittänyt päätöksentekijöitä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden käsittelyyn. Kahden viimeisen vuoden aikana kansalaisuusasioissa päätöksentekoon ei ole osoitettu tarvittavia resursseja ja hakemusten jonoutuminen edellyttäisi henkilöstön lisäämistä tai automatisaation laajempaa hyödyntämistä.

Turvapaikka-asioissa on priorisoitu käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevat hakemukset. Sen vuoksi käsittelyaikavelvoitteen piiriin kuulumattomien hakemusten käsittely on hidastunut. Valitettavasti lakisääteisten määräaikojen priorisoinnin vuoksi lainmuutosta vireille tulleiden hakemusten käsittely on hidastunut. Turvapaikkayksikön pidentyvillä käsittelyajoilla on heijastusvaikutuksena lisääntynyt vastaanottopalveluiden tarve ja siitä johtuva kustannusten nousu.

Virasto pyrkinyt tuomaan lisämäärärahatarpeensa esille lisätalousarvioesityksinä, jotta lakisääteiset tehtävät kyettäisiin toteuttamaan. Esitykset eivät ole tuottaneet toivottua tulosta. Virasto on pyrkinyt sopeuttamaan toimintaansa kuluvana vuonna ja henkilöstö on supistunut noin 50 henkilöllä. Tällä hetkellä virasto valmistelee koko henkilöstön lomauttamista joulukuussa määrärahojen loppuessa.

Budjettiesitys edellyttää noin 125 henkilötyövuoden supistamista vuoden 2020 alussa. Virasto joutuu tässä vaiheessa muuttamaan prosessejaan ja karsimaan huomattavasti tukitoiminnoista ja myös päätöksenteosta. Tukitoiminnoista karsiminen tuottaa haittaa ja voi hidastaa päätöksentekoa osan tehtävistä siirtyessä päätöksentekoyksiköihin. Päätöksenteossa henkilöstösupistukset voivat aiheuttaa lisääntyviä käsittelyaikavaatimusten ylityksiä käsittelyaikojen yleisesti pidentyessä.

Supistukset vaikuttavat asiakaspalveluun, kun palvelupisteiden toimintaa joudutaan sopeuttamaan. Virasto joutuu tarkastelemaan joidenkin asiointipisteiden sulkemista, mikä heikentää asiakkaiden mahdollisuuksia edistää hakemusasiaansa ja pidentää hakemusjonoja sekä asiakkaidenasiointimatkoja. Asiakkaiden yhdenvertaisuus kärsii supistettaessa nykyistä valtakunnallista asiointiverkostoa.

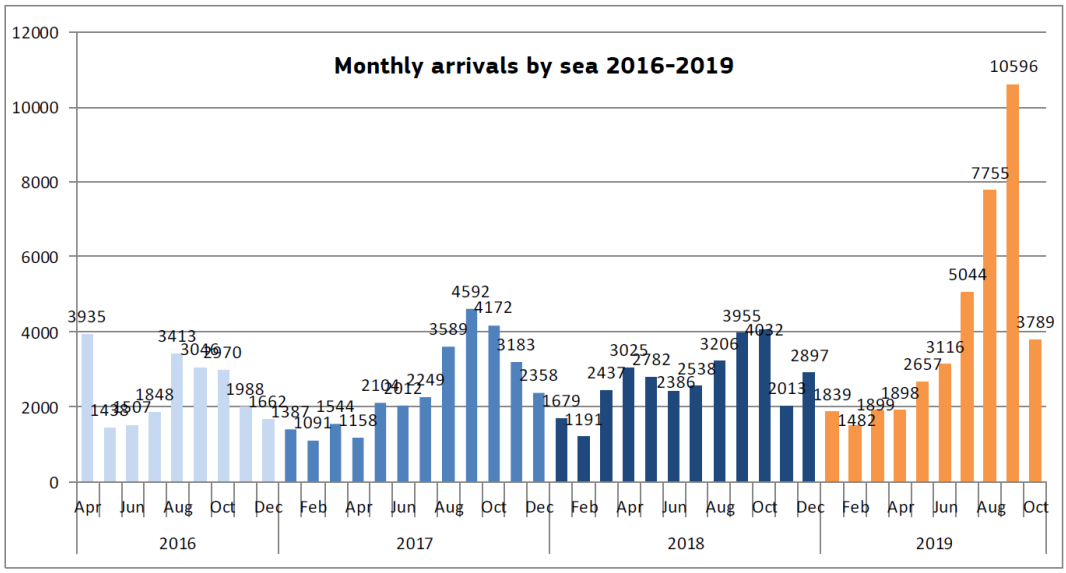
Virasto priorisoi lakisääteisten tehtävien toteuttamisen. Karsintaa joudutaan tekemään muista tehtävistä, kuten jälkikäteisestä lupavalvonnasta. Viraston kyky tarjota puhelinpalvelua, vastata sähköpostitiedusteluihin, tiedottaa viiteryhmiä ja kouluttaa omaa henkilöstöä ja kumppaneita tulee heikentymään.

Virasto osallistuu työperäisen maahanmuuton nopean ja sujuvan käsittelyn kehittämiseen yhdessä UM ja TEM sekä niiden alaisten toimijoiden kanssa. Kuukauden käsittelyaikatavoitteeseen pääseminen on ulkomaalaislaissa asetettujen vaatimusten vuoksi haasteellista. Prosessiin pyritään löytämään nopeuttavia toimia, jotka edellyttävät kaikkien hallinnonalojen osallistumista.

Virastolle ei ole osoitettu resursseja UMA järjestelmän jatkokehittämiseen. Tämä estää automaation hyödyntämisestä saatavien mahdollisuuksien käyttöönoton.

Opiskelijoille tulee myöntää oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi. Tähän liittyy haaste sen suhteen, että opiskelijan toimeentuloedellytys kattaa koko haettavan ajan. Jos tutkintoaika on esimerkiksi kolme vuotta, varoja tulee olla haettaessa noin 20 000€ (= 3v * 6 720€). Pidempi oleskelulupa-aika pienentää lupien käsittelytarvetta, mutta muodostaa riskin suuritöisten maasta poistamispäätösten tekemiseen, jos opinnot eivät edisty. Uudistuksessa tulee ottaa kantaa siihen, miten opiskelujen edistymistä valvotaan, jos nykyinen järjestelmä lakkautetaan.

Aiemmin JTS osuudessa on tuotu esille, että virastolle ei ole osoitettu resursseja maahanmuuton yhdyshenkilöiden asettamiseen keskeisiin maahanmuuttomaihin. Virasto on asettamassa vuoden määräaikaisen asiantuntijan Bagdadiin REX-hankkeen puitteissa 2019 - 2020 syksyyn.



Source: DG Home computation based on Hellenic Police data. Data as of 13 October.

Kaavio 3. Meritse saapumiset Kreikkaan kuukausittain (Lähde EU komissio ISAA Situation Report No 183 - EU limited).

Maahanmuuttovirasto sopeuttaa henkilöstömääräänsä pienemmäksi osoitettujen resurssien edellyttämällä tavalla. Globaali muuttoliike voimistuu ilmastonmuutoksen ja taloudellisten tekijöiden sekä eri kriisien vuoksi. Turvapaikanhakua hillitsevät pidäkkeet ovat pitäneet uusien turvapaikanhakijoiden määrän vakaana jopa hieman supistaen hakijamäärää. Viime kesän jälkeinen kaavio 3 mukainen kehitys ja Turkin hyökkäys Syyriaan muodostavat merkittävän epävarmuustekijän turvapaikanhakijoiden määrän ennakointiin. Turkin ja Kreikan välinen raja on keskeinen väylä reitille Eurooppaan. Kaaviossa 3 korostuu kehitys viimeisten kuukausien aikana.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta vallitsevaan tilannekehitykseen ja eri maiden toimenpiteisiin perustuvassa ennusteessa Suomi varautuu edelleen vuosittain noin 4 000 uuden turvapaikkahakemuksen käsittelyyn ja 850 (-1 050) vuosittaisen kiintiöpakolaisen vastaanottoon riippuen turvapaikanhakijamäärästä. Määrät saattavat olla ennakoitua 4 000 hakijaa pienempiä tai huomattavasti suurempia.

Lopuksi

Viraston toimenpitein käsittelyaikojen suuntaa on saatu muutettua parempaan suuntaan ja maahanmuuttoyksikön työjonojen hallinta on parantunut. Keskeinen käsittelyaikoihin vaikuttava asia on kuitenkin resurssitilanne. Tilanne jatkuu ruuhkautuneena, eikä supistuvilla resursseilla pystytä takaamaan turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten viivytyksetöntä käsittelyä perustuslain 21 §:n, hallintolain 23 §:n ja ulkomaalaislakiin sisältyvien erityisten enimmäiskäsittelyaikavaatimusten edellyttämillä tavoilla. Virasto pyrkii välttämään uhan lisääntyvistä moitteista ylimmiltä laillisuusvalvojilta käsittelyaikojen ylityksistä käynnistämällä uusia toiminnan tehostamiseen keskittyviä projekteja.

Päätöksenteon lainmukaisuus ja laatu pidetään korkeana tavoitellen myös sujuvaa käsittelyä. Virasto tunnistaa merkittävän riskin käsittelyaikojen pidentymiseen määrärahojen supistuessa.

Virasto ryhtyy valmistelemaan merkittäviä sopeuttamistoimia vuodesta 2022 supistuvien määrärahakehysten ja lisääntyvien hakemusmäärien tasapainon saavuttamiseksi.

Ylijohtajan sijaisena,

apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 16.10.2019 klo 16:47. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta hav@eduskunta.fi