Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

22.10.2019

MIG-1917427
00.03.00
MIGDno-2019-1505

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaoston lausuntopyyntö 10.9.2019

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa HE 29/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi

Maahanmuuttovirasto kiittää jaostoa mahdollisuudesta lausua otsikkoasioissa.

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 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021 otetaan tyytyväisenä vastaan. Kyseinen lisäys siirtää merkittäviä päätöksentekokykyyn kohdistuvia supistuksia vuoteen 2022.

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 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.

Maahanmuuttovirasto on keskusvirasto, joka käsittelee ja ratkaisee ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat. Virastossa tehtävä työ on asiantuntijatyötä ja henkilöstön jaksamista haasteellisten tehtävien parissa tukevat hallituksen linjaukset, jotka koskevat maahanmuuttoasioiden merkitystä ja maahanmuutosta saatavien hyötyjen potentiaalia. Hallitun maahanmuuton ylläpito on käsittää myös turvallisuuteen (YJT), kansanterveyteen ja toimeentulon edellytyksiin liittyviä yleisiä edellytyksiä, joiden toteutumisen tarkastaminen ja arviointi kuuluvat Maahanmuuttoviraston tehtäviin.

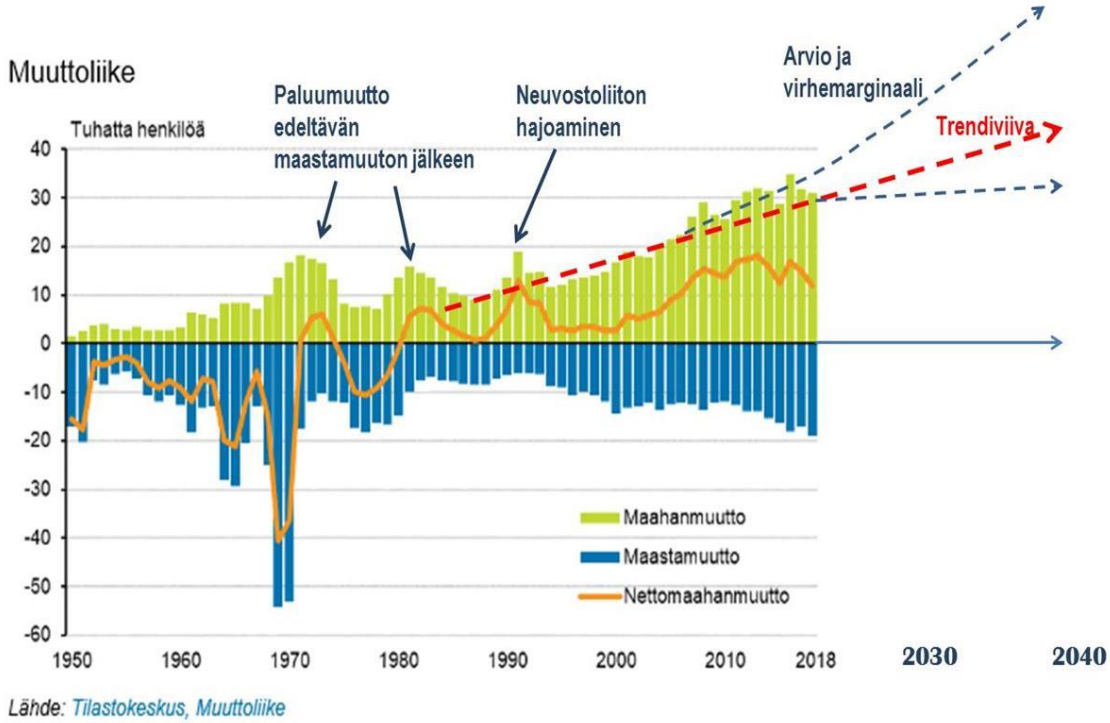
www.migri.fi

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

Maahanmuuttoluvussa esitetään maahanmuuttoa kuvaavat tunnusluvut. Niihin liittyen virasto toteaa, että tulevien hakemusmäärien ennustaminen on haasteellista. Megatrendien valossa muuttoliike on kasvussa ja Euroopan sekä Suomen mittakaavassa työikäisen väestön supistuminen lisää ulkomaisen työvoiman tarvetta. Työperäisen maahanmuuton aktiivinen edistäminen ulkomailla ja koulutusvienti opiskelijoita Suomeen rekrytoimalla tulevat todennäköisesti kasvattamaan hakijamääriä. Näillä molemmilla on yhteys perhesidehakemusten lukumäärää kasvattavasti. Kaaviossa 1 on esitetty karkea arvio maahanmuuton kehitystrendistä.



Kaavio 1. 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 ja sen jälkeen.

Maahanmuuttopolitiikka

Virasto on sitoutunut edistämään TAE2020:ssa esille tuotuja hallitusohjelman linjauksiin koskien:

- työperäisen maahanmuuton edistämistä,
- kiintiöpakolaisjärjestelmän ylläpitoa ja sen puitteissa otettavien pakolaisten määrän nostoa 850 tasolle 2020,

- turvapaikkaprosessin sujuvuuden ja perusoikeuksien toteutumisen varmistamista sekä on valmis osallistumaan näyttökynnyksen kohtuullisuuden arviointiin,
- turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitellen kuuden kuukauden käsittelyaikaa ja
- kehittämään vapaaehtoisen paluun järjestelmää ja tukemaan tehokkaasti palautusten toimeenpanoa.

TAE2020 toteaa, että "*maahanmuuttopolitiikassa tehtävät muutokset tapahtuvat hallitusti ja tavoitteellisesti. Hallittu maahanmuutto on kasvua, innovaatioita, uusia työpaikkoja ja taloudellista vakautta edistävä tekijä. Tehokkaat ja laadukkaat lupaprosessit tukevat maahanmuuttopolitiikan tavoitteita. Lupaprosesseja kehitettäessä ja nopeutettaessa turvataan päätösten oikeusvarmuus ja laatu. Lupamaksujen säädösten mukainen kustannusvastaavuus turvataan prosesseja kehittämällä*".

Edellä oleva ohjaus kannustaa virastoa jatkamaan kehitystyötään tehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen tuottamiseksi. Maahanmuuttovirasto onkin kehittynyt huomattavasti viime vuosien aikana. Viraston tehtävien lisääntyminen toimivallansiirtojen myötä ja organisaatiouudistukset valtion vastaanottokeskusten liittämisine viraston organisaatioon ovat kasvattaneet tehtävämäärää ja henkilöstöä. 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 syntyneitä hakemusjonoja.

Virasto kiinnittää huomiota kirjaukseen "*Kehitetään edelleen ulkomaalaisasioiden sähköistä asiankäsittelyjärjestelmää (UMA) ja toteutetaan UMA-järjestelmän jatkokehityshanketta Älykäs digitaalinen virasto, jotta pystytään tarjoa maan kattavat lupaprosesseihin liittyvät sähköiset asiointipalvelut asiakkaille. Lupa- ja asiakaspalveluprosesseja automatisoidaan mahdollisuuksien mukaan keinoälyä ja robotiikkaa hyväksikäyttäen*". Älykäs digitaalinen virasto hanke päättyy kuluvan vuoden lopussa ja sen jatkolle ei ole rahoitusta. Myös UMA järjestelmän kehittämiseen tarvittavaa rahoitusta ei ole kehyksessä.

Älykäs digitaalinen virasto 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 oleskelulupa- ja kansalaisuusasioissa. Ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) kehittämisessä on päästy pilotointivaiheeseen ko. automatiikan osalta. Viraston kuluvan vuoden määrärahojen niukkuus on kuitenkin pakottanut

keskeyttämään järjestelmään liittyvät käyttöönotot, joka estää saavutettujen hyötyjen käyttöönoton.

Maahanmuutto

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, miten opiskelujen edistymistä valvotaan, jos nykyinen järjestelmä lakkautetaan.

Virastolle ei ole osoitettu resursseja maahanmuuton yhdyshenkilöiden asettamiseen keskeisiin maahanmuuttomaihin, vaikka tämä pyrkimyksenä on kirjattu. Virasto on asettamassa erillisrahoituksella vuoden määräaikaisen asiantuntijan Bagdadiin (REX-hanke) 2019 - 2020 syksyyn.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen mitä TAE2020 (tai JTS) ei mainitse. Useampi ministeri on todennut medialle, että työperäiset oleskeluluvat siirretään TEM:n vastuulle vuodenvaihteessa. Viraston määrärahojen niukkuudesta johtuva lomautusuhka, henkilöstöön kohdistuvat supistukset ja epätietoisuus yhden toiminnon pikaisesta siirrosta virastosta on aiheuttanut voimakasta epävarmuutta ja huolta tulevaisuudesta henkilöstön keskuudessa.

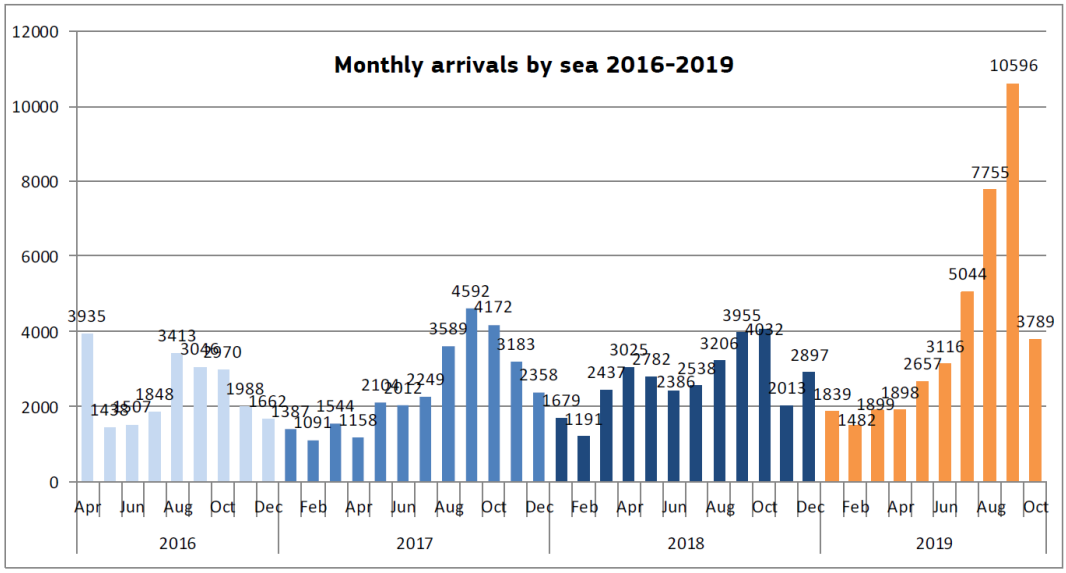
Kansainvälinen suojelu

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.

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.

Virasto pyrkii siihen, että vastaanottokeskuksissa vietetty aika lyhenee turvapaikkaprosessin käsittelyaikojen lyhetessä, mikä puolestaan vähentää vastaanottomenoja. Haasteen käsittelyaikojen lyhentämiseen muodostaa viraston supistuvat resurssit.



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

Kaavio 2. Meritse saapumiset Kreikkaan kuukausittain (Lähde EU komissio ISAA Situation Report No 183 - EU limited).

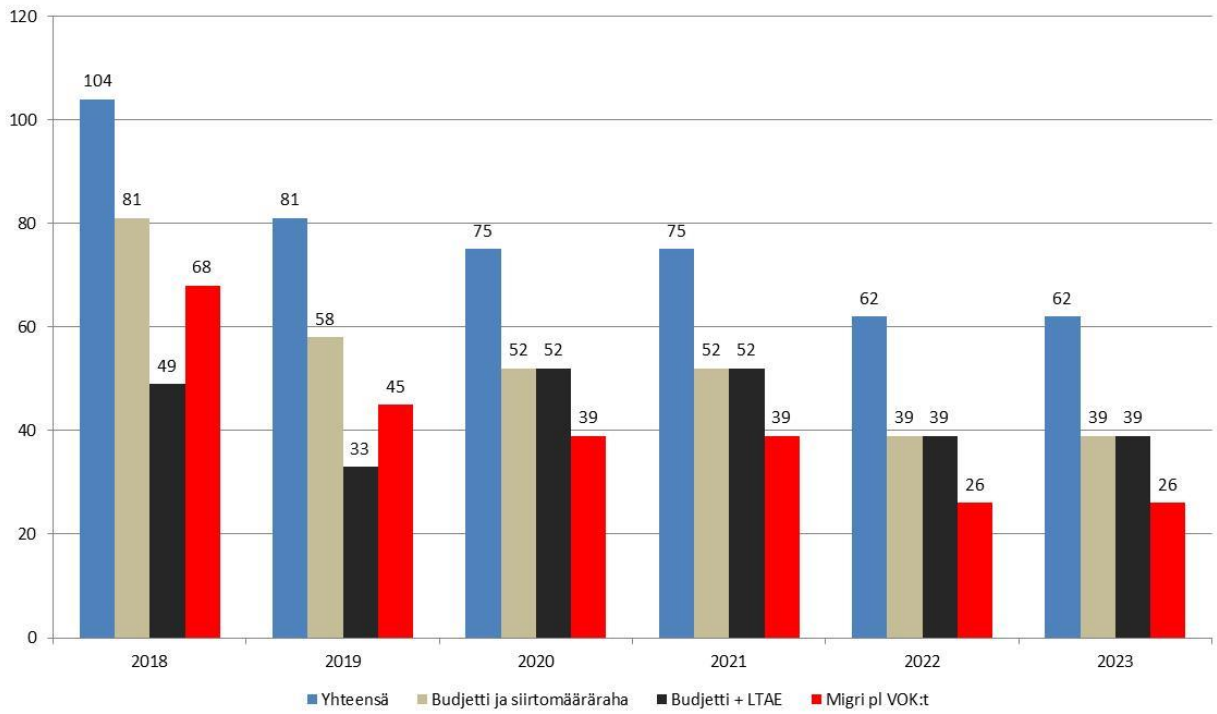
Maahanmuuttovirasto sopeuttaa henkilöstömääräänsä pienemmäksi osoitettujen resurssien edellyttämällä tavalla. Globaali muuttoliike voimistuu ilmastonmuutoksen ja taloudellisten tekijöiden sekä eri kriisien vuoksi. Turvapaikanhakua hillitsevät pidäkkeet ovat pitäneet uusien turvapaikanhakijoiden määrän vakaana jopa hieman supistaen hakijamäärää. Viime kesän jälkeinen kaavio 2 mukainen kehitys ja Turkin hyökkäys Syyriaan muodostavat merkittävän epävarmuustekijän turvapaikanhakijoiden määrän ennakointiin. Turkin ja Kreikan välinen raja on keskeinen väylä reitille Eurooppaan. Kaaviossa 2 korostuu kehitys viimeisten kuukausien aikana.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

TAE2020 - "*Sisäministeriö huolehtii Maahanmuuttoviraston toimintaedellytyksistä. Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä asioita.*"

Maahanmuuttovirastolle on osoitettu toimintamenoja 39 713 000€. Henkilötyövuosia on mitoitettu 950, joista 155 valtion vastaanottokeskuksiin. Vastaanottokeskusten menoihin on osoitettu 13M€.

Mediassa on esiintynyt ristiriitaista informaatiota liittyen viraston resurssien lisäämiseen. Alla olevassa kaaviossa on esitetty määrärahojen kehitys 2018 - 2019 ja suunnitelmat vuosille 2020 - 2023. Talousarvioesityksen kirjaukset osoittavat kaavion mustan palkin mukaista kehitystä ja tuottavat vääristyneen kuvan määrärahojen kokonaisuudesta. Kuluvalle vuodelle kohdistettiin 15 miljoonan euron kertaluonteinen leikkaus siirtyvän erän supistamiseksi.



Kaavio 3. 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.

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.

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 suunnitelmia koko henkilöstön lomauttamiseksi joulukuussa, siltä varalta, että määrärahoja ei saada riittämään.

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.

Nopea ja oikeusvarma päätöksenteko

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.

Maahanmuuttohallinnon prosessien sähköistäminen

TAE2020 toteaa, että "*Maahanmuuttohallinnon kaikkien viranomaisten sähköistä asianhallintajärjestelmää (UMA) käytetään tehokkaasti ja sen ylläpidosta huolehditaan*". Tähän ei ole osoitettu resursseja ja virasto pyrkii kohdentamaan järjestelmän ylläpitoon resursseja muusta toiminnasta. On syytä huomioida, että viraston toiminnasta johtuvat kulut ovat pääosin henkilöstökuluja, joten muusta toiminnasta kohdentaminen tarkoittaa henkilöstömäärän supistuksia.

Virastolta puuttuu resurssit UMA järjestelmän jatkokehittämiseen. Tämä estää automaation hyödyntämisestä saatavien mahdollisuuksien käyttöönoton.

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. Sopeuttamistoimien osana joudutaan tarkastelemaan mm. toimipiste- ja palveluverkoston supistamista.

Apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 22.10.2019 klo 10:36. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto