Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

27.04.2020

MIG-206591
00.03.00
MIGDno-2020-594

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 22.4.2020

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa VNS 1/2020 vp valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

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

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 lisäksi vuoden 2020 alusta Maahanmuuttovirastoa on tulosohjannut työ- ja elinkeinoministeriö työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton osa-alueilla.

Virastossa asetettiin loppuvuodesta 2019 muutosprojekti Migri2021. Muutokset edistävät Migrin strategisia tavoitteita toiminnan tehostamisesta ja asiakaslähtöisyydestä sekä hyvään ja haluttuun työpaikkaan liittyen.

Virastossa toteutetaan merkittäviä uudistuksia, joiden tavoitteena on tuoda automaatio isommassa mittakaavassa käytäntöön ja kehittää asiakaspalvelua. Käsittelyprosessien uudistamisen tavoitteena on lyhentää oleskelulupien ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja ja purkaa käsittelyjonoja sekä lisätä tuottavuutta samalla varmistaen päätösten oikeusvarmuus ja korkea laatu. Eri oleskelulupien käsittelyprosessien uudistamisella tuetaan automaation mittavaa lisäämistä.

Tavoitetta tukeva organisaatiouudistus, jossa maahanmuutto- ja kansalaisuus-yksikkö yhdistettiin, tuli voimaan 1.3.2020. Uudistuksen tavoitteena on yhdistää mahdollisimman kattavasti hakemusmaksuilla rahoitettava päätöksenteko virastossa uudeksi joustavasti toimivaksi kokonaisuudeksi. Lisäksi tavoitteena on asiakaspalvelun kehittäminen, millä vähennetään asiointitarvetta, sujuvoitetaan vireillepanoa ja lisätään aktiivisesti itsepalvelua. Näillä toimilla tuetaan automaation käyttöönottoa. Asiakaspalvelun rakennetta, kanavavalikoimaa ja prosesseja tarkastellaan suhteessa näihin tavoitteisiin.

Maahanmuuttovirasto pitää erittäin myönteisenä työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien ruuhkanpurkuun lisättävää 8 miljoonaa euroa vuodelle 2021 ja 2,25 milj. euroa vuodelle 2022. Määräraha mahdollistaa noin 70 henkilön

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

palkkaamisen työ- ja opiskelijalupien käsittelyyn 1 ½ vuodeksi vuoden 2021 alusta. Lisäksi tällä määrärahalla voidaan jatkaa lupien käsittelyn virtaviivaistamista automaatiota kehittämällä. Lisäksi virasto pitää erittäin hyvänä, että UMA-järjestelmän kehittämiseen kohdennettiin 4 milj. euroa vuodelle 2021 ja 1 milj. euroa vuodelle 2022. Yhdessä nämä lisäykset mahdollistavat viraston muutosprojektin tavoitteiden saavuttamista sekä maahanmuuttohallinnon digitalisaation edistämistä suunnitellusti. Näillä toimenpiteillä varmistetaan viraston lupakäsittelyn sujuvuutta ja hakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista. Tavoitteena on saavuttaa yhden kuukauden kokonaiskäsittelyaika työlupa-asioissa hallituskauden aikana.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850 - 1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Määrä on viraston ja yhteistoimintakumppanien toimenpitein hallittavissa oleva mitoitus. Koronapandemian aikana uusien ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakevien määrä on käytännössä loppunut, viikkotasolla uusia hakijoita on ollut noin 10 ja nämäkin käytännössä jo ennen pandemiaa maahan saapuneita.

Turvapaikkahakemukset tulee käsitellä ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena (lakisääteinen) kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika. 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 noin 250. Syksyllä 2019 vuosille 2020-2021 osoitettu rahoitus turvapaikkapäätöksentekoon mahdollistaa käsittelyaikavaatimusten noudattamista ja edistää vanhempien hakemusten osalta ruuhkan purkua nykyisessä hakijatilanteessa.

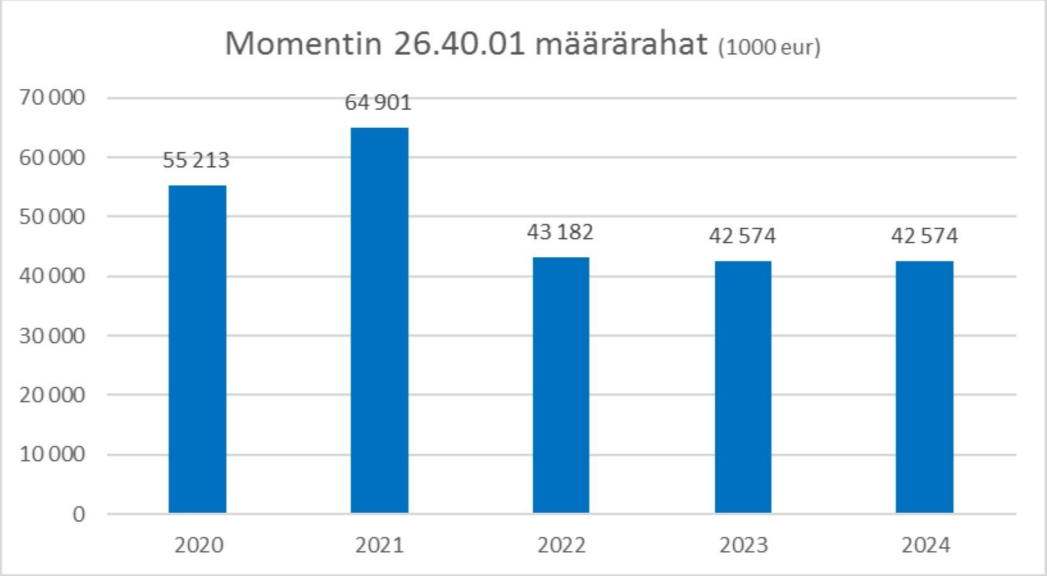
Maahanmuuttovirasto pitää myös myönteisenä, että julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy Helsingin ulkomaalaisten säilöönottoyksikön korvaavien tilojen rahoituksen varmistuminen. Nykyisen kiinteistön käyttötarkoituksen poikkeuslupa päättyy vuonna 2022 ja korvaavan tilan suunnittelua toteutetaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Hankesuunnitteluun on kohdennettu 0,1 milj. euroa vuodelle 2021 ja 0,3 milj. euroa vuodelle 2022 sekä korvaavan säilöönottoyksikön käynnistyessä vuodesta 2023 lähtien lisäyksenä 3,11 milj. euroa vuosittain. Suurin osa säilöön otetuista ulkomaalaisista otetaan säilöön pääkaupunkiseudulla ja heidät käännytetään tai karkotetaan pääkaupunkiseudun satamien ja lentokentän kautta. Pääkaupunkiseudulla tarvitaan välttämättä ulkomaalaisten säilökapasiteettia hyvien liikenneyhteyksien ja poliisin operatiivisen toiminnan kannalta kohtuullisten ajomatkojen päässä Helsinki-Vantaan lentokentästä ja satamista.

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

kasvanut ja tämä edellyttää lisähenkilöstön rekrytointia. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy 3 henkilötyövuoden lisäys, jossa vahvistetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintakykyä.

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 kuitenkaan vaarantaa muiden lupatyyppien käsittelyssä tavoiteaikoihin pääsemistä.

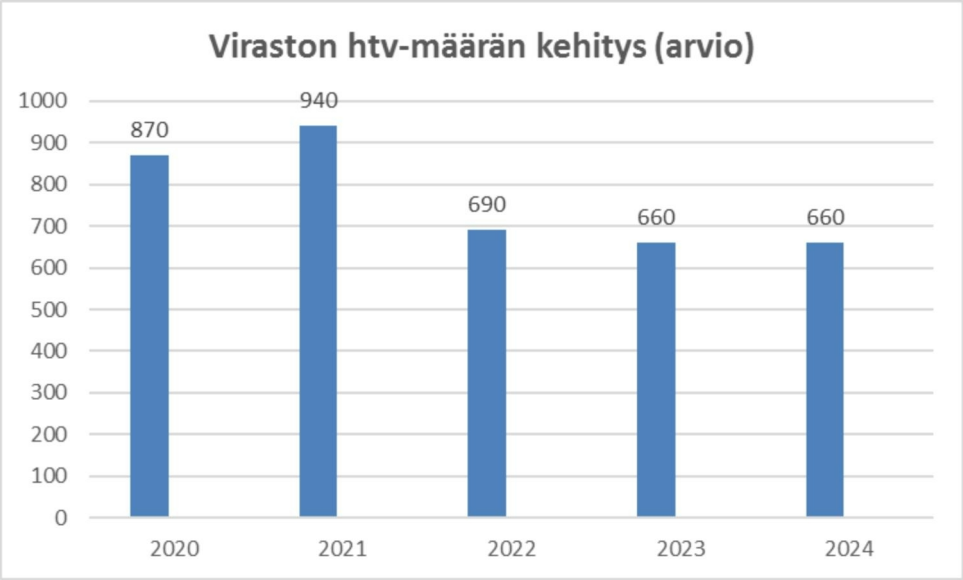
Alla olevassa kaaviossa 1 on esitetty momentin 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot määrämitoitus vuosille 2020 - 2024.



Kaavio 1. Momentin 26.40.01 kehitys 2020 - 2024

Vuodelle 2021 määräkehykseen esitetyt lisäresurssit kohentavat tilannetta, mutta puolestaan vuodesta 2022 eteenpäin kehystaso leikkaantuu noin 20 milj. euroa eli n. 20 prosenttia vuoden 2021 tasosta.

Alla olevassa kaaviossa 2 on esitetty viraston arvioitu htv-määrän kehitys vuodesta 2020 vuoteen 2024.



Kaavio 2. Viraston arvioitu htv-määrän kehitys 2020 - 2024

Osoitettu määrärahakehys edellyttää virastolta merkittäviä rakenteisiin, henkilöstön määrään ja toimintaan kohdistuvia leikkauksia vuodesta 2022 eteenpäin, joilla on vaikutusta sekä asiakkaisiin että yhteistoimintakumppanien kykyyn hoitaa maahanmuuttoon liittyviä tehtäviään. Maahanmuuttovirasto esitti julkisen talouden suunnitelmaan, että viraston perusrahoitus turvattaisiin vuodesta 2022 eteenpäin. Määrärahakehyksestä leikkaantuu n. 20 milj. euroa, mikä on noin kolmasosa viraston budjettirahoituksesta.

Supistuvien tehtävämäärien vallitessa määrärahakehyksen leikkaaminen ei olisi ongelmallista. Virasto on kamppaillut lisääntyvien hakemusmäärien käsittelyn kanssa viime vuosina ja saanut käsittelyaikojen ylittymisen vuoksi ylimmiltä laillisuusvalvojilta useita moitteita. Toiminnan kannalta epätasapaino tehtävien ja resurssien kesken on ollut huomattava. Nyt resurssitilanne on vuoden 2021 osalta tasapainoisempi, mutta haasteet ovat mittavat toiminnan sopeuttamiseen vuodesta 2022 eteenpäin.

Alla olevassa taulukossa on esitetty viraston menot vuonna 2019.

Momentti 26.40.01		
MENOT	**Toteuma 2019**	**%-osuus**
Palkkausmenot (ilman sivukuluja)	44 672 646	61 %
Toimitilojen vuokramenot	4 695 414	6 %
Muut toimitilamenot	393 965	1 %
ICT-käyttöpalvelut	441 305	1 %
ICT-palvelujen ostot valtiolta	2 704 816	4 %
Taha- ja hehapalvelujen ostot valtiolta	492 572	1 %
Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	4 706 092	6 %
Investoinnit	7 092 338	10 %
Muut menot (sis. henkilöstösivukulut)	8 345 955	11 %
Yhteensä	**73 545 102**	100 %

Viraston tärkein resurssi on osaava ja ammattitaitoinen henkilökunta. Henkilöstön palkkamenot muodostavat n. 60 % viraston menoista. Toimitilamenot olivat n. 7 % viraston menoista. ICT-menot ja ICT-kehitys (investoinnit) olivat n. 15 % viraston menoista vuonna 2019. Virasto on voimakkaasti panostanut digitalisaatioon ja vuosina 2016-2019 Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto -hankkeen tuella ja omalla kehittämistoiminnalla on luotu valmiudet automaatiopohjaiselle päätöksenteolle. Robotiikkaa hyödyntämällä hakemuskäsittelyä voidaan nopeuttaa ja parhaimmillaan voidaan tehdä automaattisia päätöksiä. Vuodelle 2020 UMA-järjestelmään kehittämisrahaa ei kuitenkaan virastolle kohdennettu ylläpidon kattamisen lisäksi, mutta vuosina 2021 ja osittain vuonna 2022 kehyspäätöksen rahoituksella pystytään automaatiokehitystä viemään eteenpäin. Tällä pyritään osin vastaamaan leikkaantuvaan määrärahakehykseen, mutta väistämättä tämä ei täysin kompensoi vähenevien resurssien ja lisääntyvän maahanmuuton haastetta.

Määrärahakehys edellyttää noin 200 henkilötyövuoden supistamista vuoden 2022 alussa. Virasto joutuu tässä tilanteessa 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. Säädetyissä käsittelyajoissa pysyminen on ensisijaisesti laillisuuskysymys, mutta sillä on myös tärkeä osansa Suomen houkuttelevuudessa toivotun maahanmuuton kohdemaana.

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.

Tulevien hakemusmäärien ennustaminen on haastavaa. Megatrendien valossa muuttoliike edelleen kasvaa, vaikkakin koronapandemia hetkellisesti vähentää muuttoliikettä. Kuitenkin 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.

Virasto olettaa maahanmuuton lisääntyvän viime vuosien valossa ja aktiivisten maahanmuuttoa lisäävien toimien avulla myös kasvavan lähivuosina koronapandemian väistyttyä. Virasto korostaa, että jokainen maahanmuuttaja on viraston asiakas ja tarvitsee siihen luvan tai EU-rekisteröinnin. Kasvava maahanmuutto ja supistuvat resurssit muodostavat kuitenkin merkittävän haasteen viraston selviytymiselle tehtävistään vuodesta 2022 eteenpäin. Virasto joutuu valmistelemaan merkittäviä sopeuttamistoimia vuodesta 2022

supistuvien määrärahakehysten ja lisääntyvien hakemusmäärien tasapainon saavuttamiseksi.

Lopuksi

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 ja kehitetään UMA-järjestelmän kehittämisellä, organisaatiomuutoksin ja sisäisten prosessien ja toimintatapojen muutoksin. Virasto onkin onnistunut kääntämään päätöksenteon tuottavuuden parempaan suuntaan ja lyhentämään hakemusjonoja. Päätösten lukumäärä on ylittänyt vireille tulevien hakemusten määrän usean vuoden ajan.

Koronapandemian ja valtioneuvoston linjaamien vastatoimien heijastukset maahanmuuton hallintaan

Vaikutukset oleskelu- ym. lupien vastaanottoon ja käsittelyyn

Korona on vaikuttanut merkittävästi Maahanmuuttovirastossa mm. asiointitapoihin, tiedottamisen kasvavaan tarpeeseen, luvan myöntämiskäytänteisiin ja myös päätöksenteon prioriteetteihin. Palvelupisteissä Suomessa voi toistaiseksi asioida ainoastaan ajanvarauksella (ei vuoronumeroilla). Hakijoiden asiointi ulkomailla edustustoissa on toistaiseksi estynyt eivätkä sähköisesti oleskelulupaa hakeneet asiakkaat voi käydä edustustoissa tunnistautumassa. Normaalitilanteessa tunnistautumista vaaditaan 3 kk:n kuluessa sähköisen hakemuksen vireillepanosta, nyt poikkeustilassa aikaa on jatkettu 31.8.2020 asti. Hakijoiden suulliset kuulemiset ulkomailla edustustoissa on keskeytetty toistaiseksi. Suomessa suullisia kuulemisia järjestetään vain hyvin harkitusti. Poikkeustilanteessa oleskelulupahakemuksen saa vireille sähköisen asioinnin lisäksi (Enter Finland) lähettämällä paperihakemuksen sähköpostilla tai postitse virastolle. Päätöksentekoa ei ole miltään osin keskeytetty. Työperusteisen maahanmuuton osalta huoltovarmuutta ja muuta välttämätöntä työtä koskevat hakemukset ovat priorisoituja. Tällä hetkellä ensimmäiset oleskeluluvat myönnetään alkamaan aikaisintaan 14.5.2020 alkaen voimassa olevista maahantulon rajoituksista johtuen - poikkeuksena huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömät tehtävät. Kausityötodistuksissa on priorisoitu välttämättömien alojen kausityöntekijät yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa 1.500 hengen kiintiötä huoltovarmuuden kannalta kriittisimmille tiloille ja henkilöt ovat työnjohdollisessa ja avainasemassa olevia kausityöntekijöitä.

Vaikutukset turvapaikkaprosessiin ja kiintiöpakolaisiin

Turvapaikkahakemuksia otetaan vastaan normaalilla tavalla poliisin ja rajan toimesta. Uusien hakemusten määrä on laskenut selvästi 19.3. jälkeen eikä rajoilla ole jätetty yhtäkään hakemusta. Turvapaikkaprosessin osalta puhuttelutoiminta keskeytettiin 16.3. Puhutteluita jatketaan rajoitetusti niissä puhutteluhuoneissa

missä se on turvallista järjestää. Hakemusten käsittely on muulta osin digitalisoitu. Puhuttelutoiminnan vähennyttyä on turvapaikkapäätöksiä pystytty tekemään aiempaa tehokkaammin jo puhuteltuihin hakemuksiin. Niissä hakemuksissa missä hakemus odotti vielä puhuttelua, käsittely venyy riippuen koronatilanteen kestosta.

Kiintiöpakolaisten osalta on peruttu jo suunnitellut kiintiövalintamatkat. Kiintiövalinnat pyritään kuitenkin toteuttamaan muulla tavoin. UNHCR:n kanssa jatkuu keskustelu, miten käytännössä toteutetaan valintaprosessit etäyhteyksin.

Vaikutukset turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaan

Vastaanottokeskusten paikkamäärien vähennyksiä on lykätty, jotta vastaanottokeskuksiin on saatu tilaa karanteeni- ja eristystiloille. Valtiojohdon toimenpiteet on välitetty turvapaikanhakijoille, jotka ovat noudattaneet määräyksiä hyvin. Vastaanottokeskuksia on ohjeistettu runsaasti epidemiaan varautumiseksi, ja se on vaikuttanut mm henkilöstö- ja tilajärjestelyihin ja suojavarustuksen hankintoihin. Hakijoiden työnteko-oikeutta on tarkennettu kriittisten kausityötarpeiden auttamiseksi. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja muuten erityisen haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita on valmistauduttu ottamaan Suomeen, vaikkakin tarkkojen terveystarkastusten ja muiden suojaustoimien kanssa. Tuleekin varmistaa, että ulkomaalaisten säilöönottoyksiköiden ja vastaanottokeskusten avainhenkilöstö (ml. terveydenhoitohenkilöstö) saa riittävästi suojavarustusta ja pääsee tarvittaessa COVID-19-testeihin.

Viraston henkilöstön suojaaminen

Maahanmuuttovirasto on siirtynyt etätyöskentelyyn sen mahdollistamissa rajoissa. Kaksi kolmasosaa henkilöstöstä työskentelee etänä. Asiointipisteet on pidetty avoinna ja vastaanottokeskusten sekä säilöönottoyksikköjen henkilöstö jatkaa työskentelyään normaaliin tapaan. Vain riskiryhmiin kuuluvien osalta on tehty poikkeamia.

Asiointipisteissä turvajärjestelyt suojaavat myös pisaratartunnoilta ja turvalasi rajoittaa tehokkaasti myös aerosolimuodossa olevien partikkelien leviämistä asiakkaan ja virkailijan välillä. Toimipisteissä asiakkaiden määrää on rajoitettu rajoittamalla asiointi vain ajanvarauksella tapahtuvaksi.

Virasto on tehostanut siivousta toimipisteissään ja hankkinut desinfiointiaineita saataville sekä suojavarusteita niitä tarvitsevien käyttöön.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Talousjohtaja Kari Kananen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 27.04.2020 klo 08:22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi SM/Maahanmuutto-osasto
SM/HKO
TEM