Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

19.10.2021

MIGDno-2020-13811778

HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 Maahanmuutto 26.40.: Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostoa mahdollisuudesta lausua otsikkoasioissa.

Maahanmuuttovirasto toteuttaa arjessa visiotaan, jonka mukaisesti virasto on elinvoimaisen ja turvallisen Suomen rakentaja. Virasto toteuttaa tehtäviään kiinteässä yhteistyössä muiden hallinnonalan viranomaisten kanssa. Sisäministeriön lisäksi Maahanmuuttovirastoa tulosohjaa työ- ja elinkeinoministeriö työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton osa-alueilla.

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 lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa.

Keskeisenä tavoitteena on käsitellä erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemukset keskimäärin 14 vrk:ssa ja muiden työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa hakevien ja heidän perheenjäsentensä hakemukset keskimäärin 30 vrk:ssa.

Tavoitteena on kattaa mahdollisimman kustannusvastaavasti hakemusmaksuilla hakemuskäsittely ja päätöksenteko maksullisissa lupatyypeissä. 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.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Maahanmuuttoviraston (ml. valtion vastaanottokeskukset) toimintamenoihin esitetään myönnettäväksi 65,459 milj. euroa vuodelle 2022. Maahanmuuttovirasto pitää myönteisenä viraston henkilöstöresurssien turvaamiseen sekä työperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseen kohdentuvaa 5,5 miljoonan euron lisäystä vuodelle 2022. Lisäys on kertaluonteinen ja mahdollistaa virastossa noin 100 henkilön määräaikaisen virkasuhteen jatkamisen myös vuonna 2022. Kertaluonteinen lisäys auttaa hetkellisesti, mutta ei turvaa viraston lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvittavia

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

resursseja pidemmälle ajalle. Lisäksi virasto pitää hyvänä, että talousarvioesitykseen sisältyy 1 milj. euron määräaikainen lisäys 14 vrk pikakaistan luomiseksi vuoden 2022 aikana erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsenten oleskelulupahakemusten käsittelylle. Palvelulupauksen mukaisesti sähköiselle oleskelulupahakemukselle luvataan päätös 14 vuorokauden sisällä hakemuksen lähettämisestä.

Maahanmuuttovirasto toimintamenoihin sisältyy vuoden 2022 talousarvioesityksessä Euroopan Unionin elpymisrahasto RRF:n rahoituksesta 7,835 miljoonan euron kohdennus. Rahoitus on osa RRF:n Maailmanluokan automaatiota hyödyntävä digitaalinen infrastruktuuri osaajien maahanmuuton tueksi –investointikokonaisuutta. Investointikokonaisuudella edistetään Suomen pärjäämistä globaalissa kilpailussa osaajista, yritys- ja innovaatiotoiminnan kansainvälistymistä ja investointien saamista Suomeen. Sujuvilla maahantuloprosesseilla vahvistetaan Suomen profiilia hyvän hallinnon kärkimaana ja vastataan kansainvälisten osaajien ja yhteiskunnan tarpeisiin. Rahoituksella toteutetaan vuoden 2022 aikana useita kehityskohteita, jotka on työ- ja koulutusperusteisten lupaprosessien nopeutumisen kannalta tunnistettu kriittisiksi. Tällä määrärahalla pystytään toteuttamaan tietojärjestelmä -ja prosessikehitystä, jonka kautta vahvistetaan lupaprosessien digitaalisuutta, parannetaan järjestelmien (mm. UMA, Enter Finland, Kamu Chatbot) suorituskykyä ja käytettävyyttä sekä lisätään päätöksenteon automaatioedellytyksiä.

Näillä toimenpiteillä edistetään viraston oleskelulupakäsittelyn sujuvuutta ja hakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista. Prosessien sujuvoittaminen on keskeistä, että virasto pystyy vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin vireille tulevien oleskelulupahakemusten määrän kasvaessa. Prosessien sujuvoittamisen ja automaation lisäksi maahanmuuton sujuvuus ja hallinta edellyttää riittävää henkilöstöä. Oleskelulupahakemuksia on tullut vireille vuoden 2021 tammi-elokuun aikana yli 66 000 kpl, mikä on n. 19 % enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2019. Määrien ennakoidaan edelleen kasvavan, kun liikkuvuus lisääntyy koronapandemian väistyessä.

Koronapandemian aikana turvapaikkaa hakevien määrä on ollut vähäinen, viikkotasolla uusia hakijoita on ollut noin 20-40. Syyskuun lopun tilanteessa vuonna 2021 uusia turvapaikanhakijoita on saapunut 865 ja aikaisemmin turvapaikkaa hakeneita eli kielteisen päätöksen saamisen jälkeen uudestaan hakeneita 952. Kaiken kaikkiaan turvapaikkahakemuksia jätettäneen tänä vuonna noin 2 500 (4 550 hakemusta vuonna 2019, 3 209 hakemusta vuonna 2020). On luultavaa, että jossain vaiheessa turvapaikkahakemusten määrä lähtee jälleen kasvuun koronapandemian väistyessä ja palautunee mahdollisesti vuoden 2019 tasolle. Määrien kehitystä on vaikea kuitenkin ennustaa.

Turvapaikkahakemukset tulee käsitellä ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena (lakisääteinen) kuuden kuukauden käsittelyaika. Turvapaikkakäsittelyn laatu ja yksilöllinen käsittely on saatettu kehittämistoimin hyvälle tasolle. Turvapaikka-

asioita käsittelevän henkilöstön määrä on noin 240. Vuonna 2019 päätetty vuosille 2020-2021 osoitettu määräaikainen rahoitus päättyy, mutta vuoden 2022 talousarvion määräaikaiset resurssit viraston toiminnan turvaamiseen ja virastossa vuodelta 2021 säästyvät toimintamenomäärärahat auttavat turvapaikkapäätöksenteon sujuvuuden varmistamisessa. Alhainen uusien hakemusten määrä on mahdollistanut vanhempien hakemusten ruuhkan purkua ja virastossa on saatu käsiteltyä v. 2018-2020 hallinto-oikeuksista palautuneet hakemukset.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti vuosittain välille 850 - 1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy kiintiöpakolaisten määrän pysyminen 1 050 pakolaisessa eli vuoden 2021 tasolla.

Helsingin vastaanottokeskuksen siirtyy viraston omaksi toiminnaksi 25.10. 2021. Ensi vuoden talousarvioesitykseen sisältyy vastaanottokeskuksen toimintaa varten n. 4 milj. euron toimintamenomäärärahat ja ne siirretään vastaanottopalveluista (momentti 26.40.21) viraston toimintamenomomentille. Helsingin kaupunki on ylläpitänyt Helsingin vastaanottokeskusta vuodesta 1995 lukien. Maahanmuuttoviraston ja kaupungin välillä on keskuksen ylläpitämisestä voimassa määräaikainen sopimus, joka päättyy 24.10.2021 eikä sen jatkamiselle ollut enää edellytyksiä.

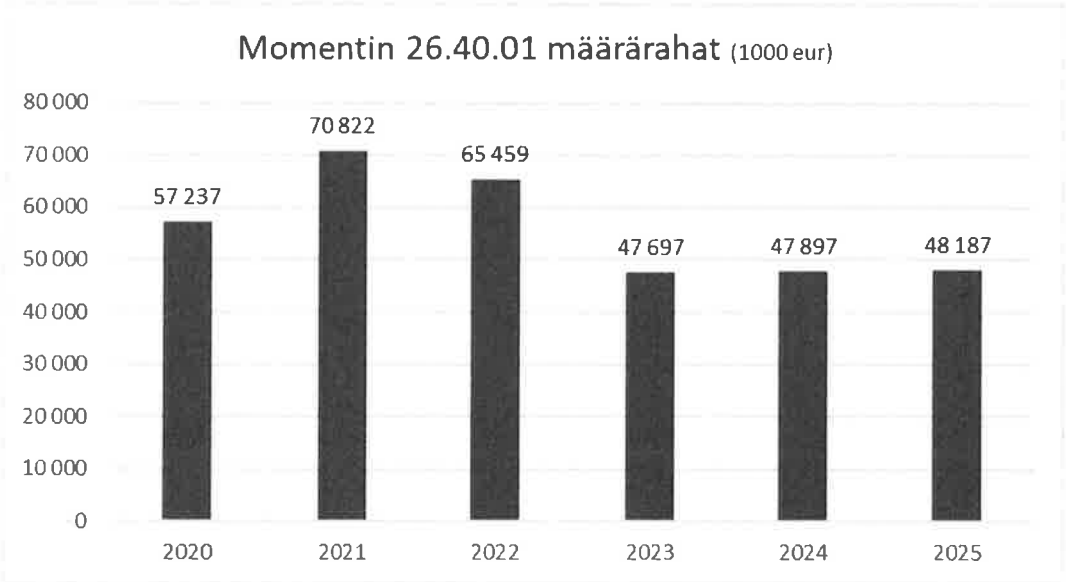
Vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy myös 0,210 milj. euron määräraha, jolla toteutetaan esiselvitys muukalaispassien ja pakolaisten matkustusasiakirjojen käsittelyn siirtämiseksi UMA-järjestelmään. Nykyisellään muukalaispassia ja pakolaisen matkustusasiakirjaa voi hakea vain paperihakemuksella eli ne eivät ole sähköisen asioinnin piirissä. Hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon ei ole käytettävissä myöskään UMA-järjestelmän automaatiomahdollisuuksia tai älykkään työnhallinnan mahdollisuuksia. Matkustusasiakirja-asioiden määrä on virastossa suhteellisen suuri, noin 15 000 päätöstä vuosittain ja paperinen matkustusasiakirjahakemus kulkee vastaanottamisesta arkistoon jopa 8 eri henkilön/työvaiheen kautta. Esiselvityksen jälkeen UMAn muutoksiin tarvitaan erillinen rahoitus, jotta myös tämä prosessi saadaan digitalisaation piiriin.

Alla olevassa taulukossa on esitetty viraston menot kategorioittain vuonna 2019 ja 2020:

Momentti 26.40.01				
MENOT	**Toteuma 2019**	**%-osuus**	**Toteuma 2020**	**%-osuus**
Palkkausmenot	52 797 078	60 %	47 365 783	64 %
Toimitilojen vuokramenot	7 400 057	8 %	7 047 299	10 %
Muut toimitilamenot	175 906	0 %	178 027	0 %
ICT-käyttöpalvelut	3 932 711	4 %	3 021 734	4 %
ICT-palvelujen ostot valtiolta	3 119 850	4 %	3 785 176	5 %
Taha- ja Hehapalvelujen ostot valtiolta	579 819	1 %	765 419	1 %
Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	3 530 888	4 %	2 994 176	4 %
Investointi	7 184 338	8 %	4 213 320	6 %
Muut menot	8 806 075	10 %	4 636 892	6 %
Yhteensä	**87 526 722**	**100 %**	**74 007 825**	**100 %**

Viraston suurin resurssi on osaava ja ammattitaitoinen henkilökunta. Henkilöstökulut muodostavat yli 60 % viraston menoista. Toimitilamenot ovat n. 10 % viraston menoista. ICT-menot ja ICT-kehitys (investoinnit) ovat olleet noin 15 % viraston menoista vuosina 2019 ja 2020.

Alla olevassa kaaviossa on esitetty momentin 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot määrämitoitus vuosille 2020 - 2025.



Kaavio 1. Momentin 26.40.01 kehitys 2020 - 2025

Vuoden 2022 talousarvioon esitetyt määräaikaiset lisäresurssit kohentavat viraston määrärahatilannetta tilapäisesti, mutta puolestaan vuodesta 2023 eteenpäin kehystaso leikkaantuu n. 18 milj. euroa eli n. 27 prosenttia vuoden 2022 tasosta.

Vuodesta 2023 eteenpäin määrärahamitoitus edellyttää virastolta merkittäviä rakenteisiin ja henkilöstön määrään kohdistuvia leikkauksia. Jo useamman vuoden ajan määrärahatilannetta on paikattu vuosittain määräaikaisilla lisäyksillä. Tämä on väistämättä näkynyt viraston toiminnassa suurena

määräaikaisten määränä, henkilöstön vaihtuvuutena ja tuottavuutta heikentävänä tekijänä sitoen kokeneiden henkilöiden resursseja uusien perehdytykseen. Uusien henkilöiden osaamisen kehittyminen vie aikaa, jolloin tuottavuus hetkellisesti heikkenee, kun kokeneempi osaaja jättää viraston ja uusi tekijä ei vielä täysipainoisesti hallitse työtehtäviä. Maahanmuuttovirasto on esittänyt ja tulee esittämään julkisen talouden suunnitelmaan, että virastolle turvattaisiin riittävä pysyvä rahoitus tehtävien hoitamiseksi vuodesta 2023 eteenpäin, jotta hakemukset saadaan käsiteltyä sujuvasti ilman niiden kestämätöntä ruuhkautumista.

Virasto on kamppaillut lisääntyvien hakemusmäärien käsittelyn kanssa viime vuosina ja saanut käsittelyaikojen ylittymisen vuoksi ylimmiltä laillisuusvalvojilta moitteita sekä myös runsaasti kielteistä julkisuutta ja viraston toiminnan kyseenalaistamista. Toiminnan kannalta epätasapaino tehtävien ja resurssien kesken on ollut huomattava. Resurssitilanne on vuosien 2021 ja 2022 osalta tasapainoisempi, mutta haasteet ovat mittavat toiminnan sopeuttamiseen jälleen vuodesta 2023 eteenpäin. Henkilöstösupistukset aiheuttavat tuolloin jälleen lisääntyviä käsittelyaikavaatimusten ylityksiä käsittelyaikojen pidentyessä ja lupakäsittelyn hidastuessa merkittävästi.

Vastaanottotoiminnan menot

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto: 71,236 milj. euroa) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet: 21,428 milj. euroa) esitetään myönnettäväksi yhteensä 92,664 milj. euroa vuodelle 2022. Vuoden 2021 talousarviossa momenttien määräraha oli yhteensä noin 131 milj. euroa ja vuoden aikana määrärahaa on vähennetty noin 25 milj. euroa. Määrärahatarpeen arvioidaan vähenevän v. 2022 n. 14 milj. eurolla vuoteen 2021 verrattuna. Menot vähenevät uusien tulijoiden määrän vähennyttyä, ja Maahanmuuttovirastossa tehdyn vastaanottokapasiteetin hallinnan ansiosta.

Vastaanottokeskusten määrää on vähennetty alle 30 yksikköön ja majoituspaikkojen määrä on syyskuun 2021 tilanteessa 3 398 paikkaa. Vuoden 2022 alussa vastaanottokeskuksissa arvioidaan tarvittavan nykyistä vastaava paikkamäärä. Turvapaikanhakijoiden määrän kääntymiseen nousuun on myös varauduttava vuoden 2022 aikana koronapandemian väistyessä. Vastaanottokeskusten käyttöastetavoite on 75 %.

Vastaanoton määräraha-arvion perusteena on ennuste vastaanottokeskuksissa majoitettavana olevien keskimääräisestä määrästä. Turvapaikanhakijoita on vastaanoton piirissä vuoden 2021 lokakuun alun tilanteessa 5 232. Suurimpana selittäjänä määrälle on, että kielteisen päätöksen saaneet ovat valittaneet saamastaan päätöksestä hallintotuomioistuimiin ja osa hakijoista on myös hakenut uudestaan turvapaikkaa kielteisen päätöksen saatuaan. Vuoden 2022 aikana vastaanoton piirissä olevien määrän arvioidaan alenevan edelleen hieman vuoteen 2021 verrattuna ollen arviolta keskimäärin 4 400 henkilöä kuukaudessa. Tähän vaikuttaa Maahanmuuttoviraston käsittelijäresurssit, hallintotuomioistuinten kyky ratkaista

vireillä olevat valitusasiat, kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen tehostuminen, vapaaehtoiseen paluuseen ohjaaminen sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus sekä uusien hakijoiden määrän kehittyminen.

Keskeinen tulostavoitemittari vastaanottokeskusten toiminnan kustannustehokkuudelle on majoitusvuorokauden hinta eli vastaanoton piirissä olevan vastaanottopalveluiden kustannus keskimäärin vuorokaudessa. Majoitusvuorokauden hinta vuonna 2020 oli 50 euroa eli tavoitetasoa (52 euroa) alhaisempi.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton määrärahojen mitoittaminen vastaamaan hakijamäärää, yksittäisen hakijan kohdalla prosessin keston arvioiminen sekä lakkautettavien tai tarvittaessa perustettavien vastaanottokeskusten määrän arvioiminen ajantasaisesti on erittäin haasteellista. Vastaanottokapasiteettia ja tarvittavaa määrärahaa kuitenkin mitoitetaan kulloistakin tilannetta vastaavaksi ja toimintaa ohjaa kustannustehokkuus.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoiselle paluulle esitetään myönnettäväksi 2,318 milj. euroa vuodelle 2022. (3,570 milj. euroa vuonna 2021). EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti vapaaehtoisen paluun tulee aina olla ensisijainen paluun vaihtoehto. Paluudirektiivin velvoitteet on sisällytetty ulkomaalaislakiin (301/2004) ja vapaaehtoista paluuta koskeva säädös on lain 147 a §:ssä. Paluun tukemisesta on säädetty vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä. Lisäksi sisäministeriö on antanut asetuksen (1278/2018) vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Vapaaehtoisesta paluusta huolehtivat Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset.

Vapaaehtoisesti kotimaahansa on tänä vuonna palannut 124 henkilöä (1.1.-27.9.2021). Näistä n. 32 % palasi Irakiin. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä on kuitenkin edelleen laskenut viime vuodesta, jolloin palanneita oli 217.

Vähäistä palaajamäärää selittää koronapandemian aiheuttama matkustuksen pysähtyminen, mutta vähäiseen kiinnostukseen vapaaehtoista paluuta kohtaan voivat vaikuttaa mm. eri syistä pitkittynyt turvapaikkaprosessi ja sosiaalisten siteiden ja elämän muodostuminen Suomeen, tulevaisuuden näkymien puute kotimaassa ja näistä johtuva haluttomuus kotimaahan paluuta kohtaan.

Maahanmuuttovirasto on tukenut Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella vapaaehtoista paluuta, antanut paluuneuvontaa ja tehnyt paluumaayhteistyötä monin tavoin, jotta paluiden määrää ja laatua saataisiin lisättyä. Avustusten korottamisen (v. 2019), neuvonnan ja järjestelmän kehittämisen yhteisvaikutuksella on pyritty kasvattamaan vapaaehtoisesti palaavien määrää sekä luomaan vapaaehtoisen paluun järjestelmästä ensisijainen ja kestävän paluun muoto kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille.

Lopuksi

Viraston tehtävien lisääntyminen vuosina 2016 ja 2017 toteutuneiden toimivallansiirtojen myötä, organisaatiouudistukset valtion vastaanottokeskusten liittämisine viraston organisaatioon vuosina 2017 ja 2018 ja Helsingin vastaanottokeskuksen siirtyminen osaksi virastoa tänä vuonna ovat kasvattaneet ja kasvattavat viraston tehtävämäärää ja henkilöstöä. Kasvu on edellyttänyt hallinnollisten tehtävien kehittämistä mm. sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan osalta. Toimintaa on kehitetty ja kehitetään digitalisaation sekä automaation keinoin UMA-järjestelmän kehittämisellä, organisaatiomuutoksin ja sisäisten prosessien sekä toimintatapojen muutoksin. Virasto on kääntänyt päätöksenteon tuottavuuden parempaan suuntaan ja lyhentänyt hakemusjonoja. Virasto panostaa voimakkaasti työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupahakemusten sujuvaan käsittelyyn, jotta palvelulupauksen mukaiset käsittelyajat saavutetaan. Vuoden 2022 talousarvioesityksen määrärahojen turvin virasto pystyy entisestään lisäämään päätösmääriä ja nopeuttamaan hakemusten käsittelyä.

Ylijohtaja

Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Digitaalinen allekirjoittaja: Kähkönen Jari 91238175X
Päiväys: 2021.10.18 [illegible]

Jari Kähkönen

Talousjohtaja Kari Kananen

Liitteet -

Jakelu Eduskunta valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Tiedoksi -