Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

04.10.2022

MIG-2225938
00.03.00
MIGDno-2022-2718

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 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.

Yhtenä 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. Käsittelyajat ovat lyhentyneet, ja vuoden 2022 tammi-elokuun aikana keskimäärin erityisasiantuntijoiden ensimmäistä lupaa koskevat asiat on ratkaistu 9 vrk:ssa.

Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainassa on kasvattanut nopeasti Maahanmuuttoviraston työmäärää. Ukrainasta on 24.2.2022 alkaneen Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen jälkeen tullut Suomeen n. 40 000 tilapäisen suojelun hakijaa (tilanne 30.9.2022). Tilapäistä suojelua hakevia rekisteröidään edelleen noin 600 hakijaa viikossa. Virasto tekee päätökset rekisteröinnin jälkeen nopeasti muutamassa päivässä. Kustannusvaikutukset näkyvät viraston toimintamenoissa ja kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottomenoissa myös vuonna 2023.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Maahanmuuttoviraston (ml. valtion vastaanottokeskukset) toimintamenoihin esitetään myönnettäväksi 65,021 milj. euroa vuodelle 2023. Tämä on noin 9,7 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2022 määrärahataso lisätalousarviot huomioiden. Maahanmuuttovirasto pitää myönteisenä viraston resurssien turvaamista Ukrainasta pakenevien tilanteen hoitoon, ja tätä koskevaa 6,142 milj. euron määrärahaa. Sen sijaan viraston toimintamenoista poistuvat työ- ja opiske-

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

luperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseen, pikakaistan käyttöönottoon sekä toiminnan turvaamiseen kohdennetut kertaluonteiset lisäykset (5,25 miljoonaa euroa v. 2022). Kertaluonteiset lisäykset ovat auttaneet hetkellisesti, mutta eivät turvaa viraston tehtävien hoitoon tarvittavia resursseja pidemmälle ajalle. Virasto pystynee pitämään vuonna 2023 viraston henkilöstömäärän lähes v. 2022 tasolla aikaisemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen avulla. Tällöin viraston lupakäsittely pysyy sujuvana, eikä viraston toimintakyky halvaannu. Ilman nykyistä henkilöstömäärää maahanmuuton voimakkaasti kasvaessa jouduttaisiin tilanteeseen, jossa asioiden käsittely virastossa ruuhkautuisi kestämättömästi. Tämä on vastoin käsittelyaikojen lyhentämisen tavoitetta.

Maahanmuuttovirasto toimintamenoihin sisältyy vuoden 2023 talousarvioesityksessä Euroopan Unionin elpymisrahasto RRF:n rahoituksesta 3,8 miljoonan euron kohdennus (n. 4 milj. euroa vähemmän kuin v. 2022). Rahoitus on osa RRF:n Maailmanluokan automaatiota hyödyntävä digitaalinen infrastruktuuri osaajien maahanmuuton tueksi –investointikokonaisuutta. Sujuvilla maahantuloprosesseilla vahvistetaan Suomen profiilia hyvän hallinnon kärkimaana ja vastataan kansainvälisten osaajien ja yhteiskunnan tarpeisiin. Rahoituksella jatketaan työ- ja koulutusperusteisten lupaprosessien nopeutumisen kannalta keskeistä tietojärjestelmä -ja prosessikehitystä, jonka kautta vahvistetaan lupaprosessien digitaalisuutta, parannetaan järjestelmien (mm. UMA, Enter Finland, Kamu Chatbot) suorituskykyä ja käytettävyyttä sekä lisätään päätöksenteon automaatioedellytyksiä. Talousarvioesitykseen sisältyy myös 1 milj. euron lisäys UMA-järjestelmän pien- ja jatkokehitykseen, jolla pystytään kattamaan osa järjestelmän pienkehityksestä, mutta ei siinä määrin kuin virasto on esittänyt. Virasto esitti tähän tarpeeseen 2 milj. euroa enemmän.

Kehittämistoimenpiteillä 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 2022 tammi-elokuun aikana n. 66 000 kpl, mikä on n. 29 % enemmän kuin vastaavana aikana viime vuonna. Määrä on ennätyssuuri ja huomattavasti enemmän verrattuna myös aikaan ennen koronapandemiaa. Määrien ennakoidaan edelleen kasvavan. Päätöksiä on tehty tammi-elokuun aikana 58 342, mikä on n. 23 % enemmän kuin viime vuonna.

Tilapäisen suojelun hakijoiden suuri määrä ei ole näkynyt turvapaikkaa hakevien määrän merkittävänä kasvuna. Syyskuun lopun (25.9.2022) tilanteessa vuonna 2022 uusia turvapaikanhakijoita on saapunut 3 582 ja aikaisemmin turvapaikkaa hakeneita eli kielteisen päätöksen saamisen jälkeen uudestaan hakeneita 661. Kaiken kaikkiaan turvapaikkahakemuksia jätettäneen tänä vuonna noin 5000 (4 550 hakemusta vuonna 2019). Tilanteeseen liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan johtuen.

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. Turvapaikkahakemuksiin

päätöksiä on tehty 2 444 kpl tammi-elokuussa 2022 (2 542 kpl vuonna 1-8/2021). Tilapäisen suojelun päätöksiä on tehty yli 37 000 kpl elokuun lopun tilanteessa.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti vuosittain välille 850 - 1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy määrärahat 1 050 kiintiöpakolaisen vastaanottoon.

Vuodelle 2022 saatiin 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. Virasto esitti vuodelle 2023 tähän tarkoitukseen1 milj. euron rahoitusta, mutta sitä ei talousarvioesitykseen lisätty.

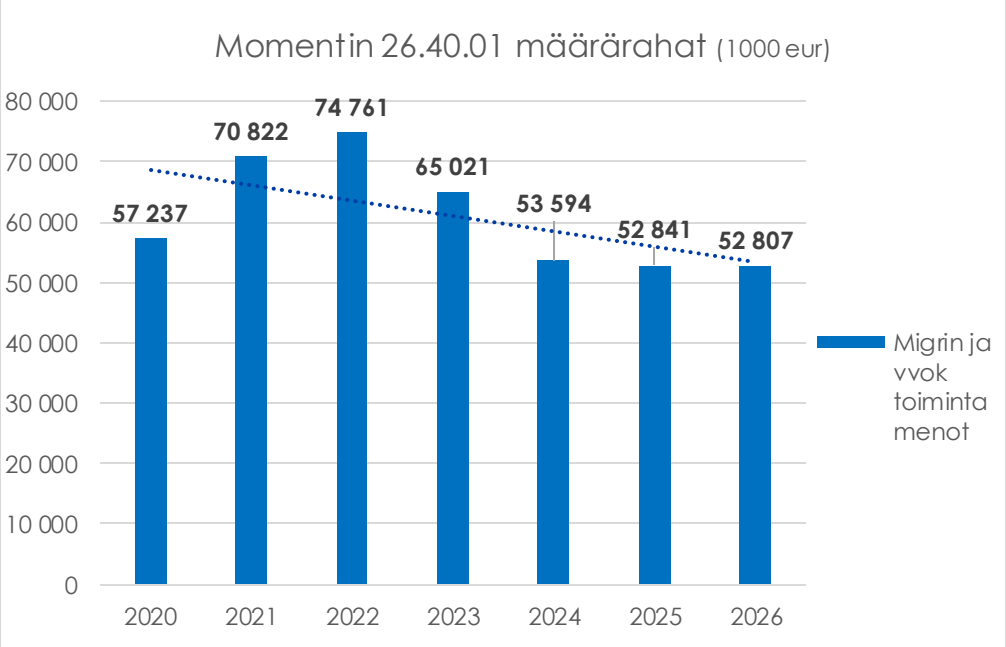
Alla olevassa taulukossa on esitetty viraston menot kategorioittain vuonna 2019-2021:

Momentti 26.40.01						
Menot	**Toteuma 2019**		**Toteuma 2020**		**Toteuma 2021**	
Henkilöstömenot	52 797 078	60 %	47 365 783	64 %	54 452 529	63 %
Toimitilojen vuokramenot	7 575 962	9 %	7 225 326	10 %	7 542 979	9 %
Muut toimitilamenot	5 455 214	6 %	2 989 501	4 %	3 065 176	4 %
ICT-käyttöpalvelut	370 578	0,4 %	401 523	1 %	348 867	0,4 %
ICT-palvelujen ostot valtiolta	3 119 850	4 %	3 785 176	5 %	4 233 911	5 %
Muut ICT-menot	787 724	1 %	2 568 554	3 %	5 346 270	6 %
Talous- ja hehapalvelujen ostot valtiolta	579 819	1 %	765 419	1 %	823 201	1 %
Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	959 690	1 %	760 647	1 %	911 657	1 %
Investoinnit	7 184 338	8 %	4 213 320	6 %	5 006 029	6 %
Muut menot	8 696 470	10 %	3 932 576	5 %	4 490 975	5 %
MENOT YHTEENSÄ (bruttomenot)	**87 526 722**	**100 %**	**74 007 825**	**100 %**	**86 221 594**	**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 -17 % viraston menoista.

Alla olevassa kaaviossa on esitetty momentin 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot määrämitoitus vuosille 2020 - 2026.

ui9



Kaavio 1. Momentin 26.40.01 kehitys 2020 - 2026

Vuoden 2023 talousarvioon esitetyt määräaikaiset lisäresurssit Ukrainan tilanteen hoitoon näkyvät viraston määrärahoissa tilapäisesti, mutta vuodesta 2024 eteenpäin kehystaso leikkaantuu n. 17 milj. euroa eli n. 24 prosenttia vuoden 2021 tasosta.

Vuodesta 2024 eteenpäin määrärahamitoitus edellyttää virastolta merkittäviä rakenteisiin ja henkilöstön määrään kohdistuvia leikkauksia. Jo useamman vuoden ajan määrärahatilannetta on paikattu vuosittain määräaikaisilla lisäyksillä. Tämä väistämättä näkyy 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 usean vuoden ajan julkisen talouden suunnitelmaan, että virastolle turvattaisiin riittävä rahoitus pysyvien tehtävien hoitamiseksi, jotta hakemukset saadaan käsiteltyä sujuvasti ilman niiden kestämätöntä ruuhkautumista.

Virasto on kamppaillut lisääntyvien hakemusmäärien käsittelyn kanssa viime vuosina ja saanut myös runsaasti kielteistä julkisuutta ja viraston toiminnan kyseenalaistamista. Resurssitilanne on ollut vuosien 2021 ja 2022 osalta tasapainoisempi, mutta haasteet ovat mittavat toiminnan sopeuttamiseen jälleen vuodesta 2023 eteenpäin.

Vastaanottotoiminnan menot

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto: 371,152 milj. euroa) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet: 87,158 milj. euroa) esitetään

myönnettäväksi yhteensä 458,310 milj. euroa vuodelle 2023. Vuoden 2022 talousarviossa momenttien määräraha oli yhteensä noin 93,5 milj. euroa ja vuoden aikana määrärahaa on lisätty niin, että koko vuoden arvioitu käyttö on noin 400 milj. euroa. Määrärahatarve on lisääntynyt voimakkaasti Venäjän Ukrainaan aloittaman hyökkäyssodan seurauksena, kun Suomeen on sotaa paennut n. 40 000 tilapäisen suojelun hakijaa sodan alkamisen jälkeen syyskuun lopun tilanteessa.

Vastaanottokeskusten määrää on lisätty vuoden alun 30 yksiköstä 93 yksikköön ja majoituspaikkojen määrä on syyskuun 2022 tilanteessa yli 20 000 paikkaa. Yli puolet tilapäisen suojelun saajista asuu yksityismajoituksessa (n. 20 000 henkilöä) ja kuntien järjestämässä majoituksessa (n. 4 000 henkilöä). Kustannukset korvataan kunnille vastaanottokeskusten kautta kunnan ja vastaanottokeskuksen tekemän sopimuksen mukaisesti. Tilapäisen suojelun hakijoita arvioidaan Suomeen tulevan ensi vuonna n. 30 000 (vuonna 2022 arviolta noin 48 000 hakijaa). Riippuen sotatilanteen kehittymisestä määrä voi muuttua tästä huomattavasti. Koska hakijoita saapuu edelleen viikoittain noin 600, virasto perustaa lisää vastaanottokeskuksia, jotta kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottopalvelut voidaan toteuttaa hakijoille.

Jos kehitys menee ennakoidusti, niin ensi vuoden aikana maaliskuun jälkeen tilapäistä suojelua saavien määrä vastaanottokeskuksissa vähenee, kun vuoden Suomessa oleskeltuaan he saavat kotikunnan ja siirtyvät vastaanottokeskuksista kuntien asukkaiksi. Vastaanoton määräraha-arvion perusteena on ennuste vastaanoton piirissä olevien keskimääräisestä määrästä vuoden aikana. Kansainvälistä suojelua hakevia arvioidaan olevan vuonna 2023 vastaanoton piirissä keskimäärin 32 000 (koko vuoden keskiarvo).

Keskeinen tulostavoitemittari vastaanottokeskusten toiminnan kustannustehokkuudelle on majoitusvuorokauden hinta eli vastaanoton piirissä olevan vastaanottopalveluiden kustannus keskimäärin vuorokaudessa. Majoitusvuorokauden hinta vuonna 2021 oli 52 euroa. Koska suuri osa tilapäisen suojelun hakijoista on majoittuneena muualla kuin vastaanottokeskuksessa. Arvioidaan, että vuonna 2022 majoitusvuorokauden hinta on tästä syystä alhaisempi, vaikkakin uusien vastaanottokeskusten perustaminen aiheuttaa kertaluonteisina menoina kustannuksia.

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton määrärahojen mitoittaminen vastaamaan hakijamäärää, yksittäisen hakijan kohdalla prosessin keston arvioiminen sekä tarvittaessa perustettavien tai lakkautettavien vastaanottokeskusten määrän arvioiminen ajantasaisesti on erittäin haasteellista. Vastaanottokapasiteettia ja tarvittavaa määrärahaa kuitenkin mitoitetaan kulloistakin tilannetta vastaavaksi ja toimintaa ohjaavat vastaanottolaki, toiminnan laatuvaatimukset sekä kustannustehokkuus. Vuoden 2023 talousarviossa esitetään momentin 26.40.21 määrärahan muuttamista siirtomäärärahasta arviomäärärahaksi, mikä joustavoittaa toimintaa ja reagoimismahdollisuutta, jos määrärahatarve yllättäen kasvaa toimintaympäristön muuttuessa.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoiselle paluulle esitetään myönnettäväksi 2,318 milj. euroa vuodelle 2023 eli vuotta 2022 vastaava määrä. 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 (1192/2021) vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Vapaaehtoisesta paluusta huolehtivat Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset.

Vapaaehtoisesti kotimaahansa on tänä vuonna palannut 95 henkilöä (1.1.-25.9.2022). Näistä n. 23 % palasi Irakiin. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä on kuitenkin edelleen ollut alhainen, esim. viime vuonna palanneita oli 148.

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, 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, Helsingin vastaanottokeskuksen siirtyminen osaksi virastoa vuoden 2021 lopussa ja Ukrainan tilanteen hoito tänä vuonna ovat kasvattaneet viraston tehtävämäärää ja henkilöstöä. 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 oleskelulupahakemusten sujuvaan käsittelyyn, jotta tavoitteiden mukaiset käsittelyajat saavutetaan. Vuoden 2023 talousarvioesityksen ja aikaisemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen turvin virasto pystyy jatkamaan toimintansa kehittämistä. Kehitystyö näkyy viraston tuottavuuden parantumisena, nopeutuneena hakemusten käsittelynä, asiakaskokemuksen sujuvoitumisena sekä laatuna viraston lakisääteisten tehtävien hoitumisessa. Virasto on varautunut laajamittaisen maahantulon hoitamiseen, mutta Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa seurannaisvaikutuksineen voi kuitenkin aiheuttaa vuonna 2023 suuriakin muutoksia viraston toimintaan, jotka vaativat talousarviossa lisäpanostusta.

Ylijohtaja	Ilkka Haahtela
Talousjohtaja	Kari Kananen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 04.10.2022 klo 12:39. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet	-
Jakelu	Eduskunta/valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto
Tiedoksi	-