HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024, Maahanmuutto 26.40.: Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasioissa.

Maahanmuuttovirasto toteuttaa arjessa visiotaan, joka kytkee viraston koko toiminnan yhteiskunnan toimivuuden edistämiseen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Vastaanottotoiminta on suunnitelmallista ja tehokasta. Toimiva ja kilpailukykyinen yhteiskunta on myös turvallinen. Sujuva maahantulo tarkoittaa toiminnan nopeutta ja ennakoitavuutta sekä digitaalisten ratkaisujen hyödyntämistä. Palveluiden on oltava asiakaslähtöisiä ja ihmiskeskeisiä. Tämä edellyttää asiakkaiden erilaisten tarpeiden ja elämäntilanteiden ymmärtämistä. Muuttajien määrän kasvaessa toiminnassa onnistuminen edellyttää myös tehokkuutta ja riskienhallintaa. Varautumisen ja valmiuden on oltava suunnitelmallista. Asiakaspolkujen merkittävä parantaminen puolestaan edellyttää verkostomaista toimintaa ja kehittämistä. Virasto näyttää suuntaa arvioiden, avustaen ja tukien muita lupaprosesseihin ja maahanmuuton asiakaspolkuihin liittyviä toimijoita.

Maahanmuuttoviraston asiakasmäärä ja hakemusmäärät kasvavat kehyskaudella maahanmuuton lisääntyessä keskimäärin 5-11 % vuosikasvulla (ei sisällä ukrainalaisten tilapäisen suojelun hakemuksia). Vuonna 2027 hakemusmäärän arvioidaan olevan vajaa 30 % korkeampi kuin vuonna 2022. Talousarvioesityksessä Maahanmuuttovirastolle esitetty lisärahoitus tukee virastossa meneillään olevaa prosessikehitystä, jossa digitalisaation sekä automaation keinoin UMA-järjestelmän kehittämisellä, organisaatiomuutoksin ja sisäisten prosessien sekä toimintatapojen muutoksin lupakäsittelystä saadaan entistä kustannustehokkaampaa.

Hallitusohjelman mukaisesti kansainvälisen suojelun lupien pituutta lyhennetään ja tietyt luvat muuttuvat väliaikaisiksi. Tämä lisää hakemusten käsittelytyötä. Myös eri lupien jälkivalvontaa tullaan lisäämään merkittävästi, mikä vaatii järjestelmäkehityksen lisäksi lisäresursseja. Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvään paluuneuvontaan tullaan jatkossa panostamaan aiempaa huomattavasti enemmän. Myös säilöönoton pidentäminen ja lisääminen tietyin edellytyksin vaatii resursseja.

Pakolaiskiintiön pienentäminen sen sijaan vapauttaa hieman resursseja muuhun työhön ja turvapaikkaprosessin tehostamisen odotetaan tuovan huomattavia säästöjä, kun vastaanoton kesto lyhenee.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot
Maahanmuuttoviraston (ml. valtion vastaanottokeskukset) toimintamenoihin esitetään myönnettäväksi 101,327 milj. euroa vuodelle 2024. Tämä on 33,532 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2023 talousarvioissa lisätalousarviot huomioiden. Esitetyllä rahoituksella toteutetaan hallitusohjelman seuraavia tavoitteita:

- Kansainvälisen suojelun väliaikaistaminen ja lupien pituuden lyhentäminen
- Käsittelyaikojen lyhentäminen automatisaatiota lisäämällä
- Säilöönoton pidentäminen ja mahdollistaminen yjt-perusteella (yleinen järjestys ja turvallisuus)
- Työperäisten lupien jälkivalvonta ja automatisaation lisääminen jälkivalvonnassa
- Vapaaehtoisen paluun ja poistumisen paketin toimeenpano

Lisäksi lisärahoituksella pystytään varmistamaan riittävät henkilöresurssit hakemusmäärien kasvaessa.

Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin sisältyy vuoden 2024 talousarvioesityksessä Euroopan Unionin elpymisrahasto RRF:n rahoituksesesta 2,635 milj. euroa kattaen täydentävässä talousarvioesityksessä tehdyn määrärahan siirtoesityksen. Rahoitus on osa RRF:n Maailmanluokan automaatiota digitaalinen infrastruktuuri osaajien maahanmuuton tueksi -investointikokonaisuutta.

Maahanmuuttovirasto edistää oleskelulupakäsittelyn sujuvuutta ja käsittelyaikojen saavuttamista suoraviivaistetun prosessijohtamisen keinoin, jota osa-automaatio tukee. Näin pystytään vastaamaan kasvaviin hakemusmääriin. Oleskeluluupahakemuksia on tullut vireille elo-syyskuussa 2023 yhteensä 77 709 kappaletta, mikä on lähes 4 000 hakemusta enemmän kuin vastaavana aikana vuotta aikaisemmin. Päätöksiä on tehty 72 723 kappaletta. Kansainvälisen suojelun hakemuksia on tullut vireille 18 386 kappaletta, mikä on huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2022, jolloin hakemuksia tuli Venäjän aloittaman hyökkäyssodan ja ukrainalaispakolaisten johdosta vastaavana aikana lähes 45 000 kappaletta. Toisaalta turvapaikkahakemusten määrä on edelleen huomattavasti korkeampi kuin vuosina 2016-2021vakiintunut taso, jonka aikana hakemusmäärät ovat laskenet 5 600 hakemuksesta koronavuoden 2 500 hakemukseen.

Maahanmuuttovirasto vastaa kaikkien maahanmuuttohallinnossa toimivien viranomaisten käyttämän ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmän ja tietovarannon (UMA) kehittämisestä ja ylläpidosta. Esitetyllä rahoituksella pystytään toteuttamaan mittavan ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmän ja -tietovarannon ylläpito ja kehittäminen entistä automaattisemmaksi ja vastaamaan eri sidosryhmien tarpeita sekä muuttuvaa kansallista ja EU-tason lainsäädäntöä. Tärkeä tavoite on myös valmiuden ja varautumisen parantaminen, kuten turvapaikkapuhuttelu- ja päätösprosessin ketterä skaalaaminen muuttuvissa tilanteissa ja lakisääteisten käsittelyaikojen saavuttaminen. Näiden kehitys tulee jatkumaan myös vuosina 2025-2028.

Kasvavien kyberturvan vaatimuksiin vastaamiseksi sekä tehokkaamman yhteiskehittämisen mahdollistamiseksi on tarve hyödyntää uusia teknologioita. Uudet teknologiat ja ympäristöt vaativat uutta osaamista ja panostamista esimerkiksi pilviympäristöihin siirtymiseksi (toiminnan soveltuvilta osin). Tämän arvioidaan alkuinvestoinnin jälkeen tuovan kustannus- ja tehokkuushyötyjä kehittämisen ja tuotantoon siirtojen helpottuessa ja nopeutuessa sekä parempien työkalujen ollessa saatavilla.

Maahanmuuttovirasto vastaa turvallisuusympäristön muutoksiin muun muassa varautumalla säilöönoton tarpeiden kasvuun, mikä on huomioitu esitetyssä lisärahoituksessa. Hallitusohjelman mukaan mahdollistetaan henkilön säilöönotto yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja säilöönoton jatkaminen 12 kuukauden ajan nykyisen 6 kuukauden sijaan. Lisäksi lisätään säilöönoton mahdollisuuksia vakaviin rikoksiin syyllistyneille.

Säilöönoton kustannuksista n. 88 % kohdistuu toimintamenoihin, n. 12 % vastaanoton menoihin ja n. 1 % vastaanottorahaan.

Alla olevassa taulukossa on esitetty viraston menot kategorioittain vuonna 2020-2022:

Momentti 26.40.01	Toteuma 2020		Toteuma 2021		Toteuma 2022	
Henkilötyövuodet (HTV)	896		1 011		1 190	
Henkilöstömenot	47 365 783	64 %	54 452 529	63 %	65 923 141	59 %
Toimitilojen vuokramenot	7 225 326	10 %	7 542 979	9 %	9 301 843	8 %
Muut toimitilamenot	2 989 501	4 %	3 065 176	4 %	4 048 331	4 %
ICT-menot, pl. ostot valtiolta	2 970 077	4 %	5 695 137	7 %	6 481 556	6 %
ICT-palvelujen ostot valtiolta	3 785 176	5 %	4 233 911	5 %	5 078 109	5 %
Talous- ja hehapalvelujen ostot valtiolta	765 419	1 %	823 201	1 %	916 317	1 %
Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	760 647	1 %	911 657	1 %	1 263 551	1 %
Investoinnit	4 213 320	6 %	5 006 029	6 %	11 485 668	10 %
Muut menot	4 232 576	6 %	4 640 975	5 %	7 282 268	7 %
MENOT YHTEENSÄ (bruttomenot)	**74 307 825**		**86 371 593**		**111 780 784**	

Viraston suurin resurssi on osaava ja ammattitaitoinen henkilökunta. Henkilöstökulut ovat noin 60 % viraston menoista. Toimitilamenot ovat noin 10 %. ICT-menot ja ICT-kehitys (investoinnit)ovat noin 15-20 % viraston menoista.

Vastaanottotoiminnan menot

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton momentille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto: 320,57 milj. euroa) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet: 87,326 milj. euroa) esitetään myönnettäväksi yhteensä 407,896 milj. euroa vuodelle 2024. Vuoden 2023 talousarvioissa momenttien määräraha oli yhteensä 483,91 milj. euroa.

Vuonna 2024 turvapaikanhakijoita ja tilapäistä suojelua saavia (vastaanoton asiakkaita) arvioidaan olevan keskimäärin 40 000 vastaanottopalveluiden piirissä, vuonna 2025 keskimäärin 28 000, vuonna 2026 keskimäärin 8 000 ja vuonna 2027 keskimäärin 7000 vuodessa. Vuosina 2026 – 2027 kaikkien maahan jääneiden tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten oletetaan palanneen

takaisin kotimaahansa tai siirtyneen pois vastaanottojärjestelmästä kunnallisten ja hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Esimerkiksi ukrainalaisista tällä hetkellä noin 35 % majoittuu yksityismajoituksessa, jolloin heille maksetaan keskusmajoittuneita hieman korkeampaa vastaanottorahaa. Vastaavasti kuitenkin yksityismajoituksessa majoittuminen vähentää vastaanoton kuluja, koska majoitusta ei ole tarvetta järjestää erikseen eikä yksityismajoittumisen asuinkuluja tueta vastaanottorahalla. Vastaanottorahaa ei myönnetä automaattisesti ja asiakkaan mahdolliset tulot ja varat vaikuttavat mahdollisuuksiin saada vastaanottorahaa ja/tai sen määrään.

On tärkeä huomioida, että turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun hakijoiden määrän arviointiin sisältyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Määrät saattavat olla ennakoitua pienempiä tai huomattavasti suurempia. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa kansainvälisen ja tilapäisen suojelun hakijamäärät saattavat kasvaa huomattavasti lyhyellä varoitusajalla. Tällöin momentille tarvitaan lisämäärärahaa ylityslupa-/lisätalousarviomenettelyllä.

Ihmiskaupan uhrien auttamispalveluiden asiakasmäärät ovat kasvaneet jatkuvasti ja kasvu jatkuu edelleen: Vuoden 2022 lopussa järjestelmän piirissä oli 1314 asiakasta, kun vuotta aiemmin asiakkaita oli 1132. Vuonna 2017 vastaavana ajankohtana asiakkaita järjestelmän piirissä oli 322. Maahanmuuttovirasto varautuu järjestelmän asiakasmäärän kasvuun myös tulevaisuudessa.

Määrärahaesitys perustuu olettamalle vastaanoton piirissä olevien asiakkaiden määrästä sekä mm. olettamaan, että Maahanmuuttovirastolla on riittävät resurssit tehdä pääosa päätöksistä enintään kuudessa kuukaudessa hakemuksen jättämisestä. Olettamien toteutumiseen vaikuttavat paitsi sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tulostavoitteissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös muiden hallinnonalojen toimet. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat siirtyvät kuntiin tavoitteen mukaan kahdessa kuukaudessa kotikunnan saamisesta. Kokonaisaikaan vaikuttaa suuresti DVV:n toiminta sekä kotikunnan saamisen ajallinen kesto. Viiveet kotikunnan saamisessa, kuntiin siirtymisessä tai käsittelyaikojen pitenemiset hallintotuomioistuimissa pidentävät aikaa vastaanoton piirissä ja siten kasvattavat vastaanoton kustannuksia.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaiset säästöt syntyvät turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän tehokkaasta toiminnasta, jonka edellytyksenä on, että turvapaikkapäätökset tehdään 6 kuukaudessa, jolloin vastaanottojärjestelmässä vietetty aika on mahdollisimman lyhyt. Myönteisten päätöksen saaneet henkilöt siirtyvät kuntiin (kotoutuminen) ja kielteisten päätöksen saaneille tarjotaan vapaaehtoista paluuta tai palautetaan päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi yleensä muutoksenhaun jälkeen.

Säästöjä saadaan myös välttämällä toistuvien uusintahakemusten kierre. Varmistetaan uusintahakemusten nopea esikäsittely (muutamassa tunnissa/yhdessä päivässä) virastossa ja sitä seuraava välitön päätöksenteko

tilanteessa, jossa hakemusta ei oteta tutkittavaksi. Varmistetaan, että tutkittavaksi otettava uusintahakemus käsitellään nopeasti. Selvitetään muiden EU-valtioiden ratkaisut uusintahakemusten käsittelyssä ja otetaan käyttöön parhaat käytännöt. Vastaanottolakia uudistettaessa selvitetään mahdollisuudet rajoittaa tai peruuttaa vastaanottopalvelut uusintahakemusten yhteydessä. Esitetyillä toimenpiteillä uusintahakemusten määrää voitaisiin vähentää vähintään 25 %. Vastaanottolain muutoksen yhteydessä selvitetään myös vaihtoehtoja järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut nykyistä kustannustehokkaammin.

Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu pakolaiskiintiön lasku 500 henkilöön vuodessa, mikä vähentää vastaanoton menoja 665 000 euroa vuodessa.

Vastaanottorahan laskeminen nykytasosta voi osoittautua ongelmalliseksi. Perustuslain edellyttämän ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason turvaamisen lisäksi EU:n vastaanottodirektiivi edellyttää, että jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina ja niiden määrä on vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarjota hakijoille epäedullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille tässä direktiivissä säädettyä korkeamman elintason.

Vastaanottorahan suuruus asetettiin vuonna 2011 voimaan tulleessa vastaanottolaissa 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta sillä perusteella, että turvapaikanhakijat saavat vastaanottokeskuksissa asuessaan joitakin luontoissuorituksia, esim. siivousvälineitä. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä on toimeentulotuen perusosaan tehtyjen korotusten vuoksi kuitenkin enää noin 60 prosenttia toimeentulotuen tasosta, eikä luontoissuoritusten voida katsoa kattavan eroa toimeentulotuen perusosan tasoon. Samanaikaisesti vastaanottotoiminta on pitkälti muuttunut laitosmaisesta asumista asuntopohjaiseksi, mikä vuoksi laitoksen tarjoamat luontoissuoritukset eivät nekään enää ole samalla tavalla hakijoiden saatavilla kuin vastaanottolakia ja vastaanottorahan tasoa säädettäessä. Vastaanottokeskuksista on yhä enenevässä määrin viestitty, että vastaanottoraha riittää huonosti kattamaan hakijoiden välttämättömät tarpeet – etenkin tilapäistä suojelua saavat ovat olleet ruokajonojen asiakkaina ja yksityisten kansalaisten avun tarpeessa – ja asia on herättänyt mediahuomiota.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoiselle paluulle esitetään myönnettäväksi 2,318 milj. euroa vuodelle 2024 eli vuosia 2021-2022 vastaava määrä.

Vapaaehtoinen paluu on keskeinen väline laittoman maassa oleskelun torjumiseksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta. EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti vapaaehtoisen paluun tulee aina olla ensisijainen paluun vaihtoehto, joka koskee kaikkia maassa laittomasti oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Paluudirektiivin tavoitteena on muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ja paluudirektiivissä velvoitettiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön vapaaehtoisen paluun mekanismit. Paluudirektiivin velvoitteet on sisällytetty ulkomaalaislakiin (301/2004) ja vapaaehtoista paluuta koskevat säädös on lain 147 a §:ssä. Paluun tukemisesta on säädetty vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä. Lisäksi sisäministeriö on antanut asetuksen (1382/2019) vapaaehtoisen paluun avustuksesta.

Vapaaehtoisten palaajien määrät eivät ole vastanneet odotuksia, minkä vuoksi erilaisia kehittämistoimintaa on jatkuvasti käynnissä. Vuoden 2023 alussa Maahanmuuttovirastossa käynnistyi kaksi AMIF-rahoitettua hanketta, operatiivisen tuen hanke (1.1.2023-31.12.2024) sekä paluuyhteistyö Irakissa ja Somaliassa (SOIRE, 1.4.2023-31.3.2025). Kyseiset hankkeet ovat jatkoa MAP- ja REX-hankkeille. Hankkeilla pyritään kehittämään Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimintamallia sekä tehtävää sidosryhmäyhteistyötä Suomessa ja kolmansissa maissa, sekä kyvykkyyttä antaa laadukasta paluuneuvontaa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on mukana Return and Reintegration Facilityn (RRF) rahoittamassa Sustainable Reintegration in Iraq hankkeessa.

Avustetun vapaaehtoisten paluun järjestelmää on kehitetty osana perustoimintaa ja hankkeilla. Paluujärjestelmien ja erityisesti paluuneuvonnan kehittäminen on prioriteetti myös EU-tasolla. Maahanmuuttoviraston esityksessä paluuneuvontaan ja koulutustoimintaan kaavaillaan lisäpanostusta tarkastelemalla koko asiakasprosessia. Lisäpanostus paluuneuvontaan on myös esillä tulosohjauksessa, ja pidemmällä aikavälillä voi edellyttää lisäystä Maahanmuuttoviraston henkilöstöresursointiin. Talvella 2023 sisäministeriössä valmistui selvitys avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentamisesta, joka edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Mahdollisen kohderyhmän laajentamisen voidaan arvioida vaikuttavan palaajamääriä kasvattavasti ja se voi siten tuottaa lisäystä Maahanmuuttoviraston työmäärään, joka taas edellyttää todennäköisesti lisäresursointia paluujärjestelyiden kustannuksiin ja henkilöstöön.

Paluu ja palautustoiminnan osalta keskitytään lisäämään vapaaehtoisen paluun ja palautusten määrää valmistelemalla maastapoistamispaketti, joka sisältää yksityiskohtaiset keinot paluiden tehostamiseksi. Kansallisia maastapoistamismenettelyjä on tarkoitus selkiyttää ja yksinkertaistaa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ja siten tehostaa

maasta poistamista. Myös paluuneuvontaa lisätään merkittävästi niin turvapaikkapuhuttelujen yhteydessä kuin vastaanottokeskuksissakin. Tavoitteena on lisätä paluiden ja palautusten määrää merkittävästi hallituskauden aikana. Vapaaehtoisten paluiden arvioidaan lisääntyvän noin 5-15% vuosi, mikä tarkoittaa vähintään 3,2 milj. euron vuosittaista säästöä vastaanottomenoissa.

Lopuksi

Maahanmuuttovirasto näkee myönteisenä sen toiminnan tarpeiden huomioimisen hallituksen talousarvioesityksessä. Suunnittelukauden keskeisenä tavoitteena on jatkaa viraston toiminnan kehittämistä digitalisaation ja UMA:n automaatiokehityksen keinoin sekä prosessiorganisaation sisäisten organisaatiomuutosten ja toimintatapojen sujuvoittamisen kautta ja saavuttaa sen toiminnalle hallitusohjelmassa asetetut säästötavoitteet. Kehitystyö näkyy tuottavuuden parantumisen, nopeutuneena hakemusten käsittelynä sekä laatuna viraston lakisääteisten tehtävien hoitumisessa.

Viraston on myös varautunut turvallisuusympäristössä tapahtuviin muutoksiin, ulkovaltojen vaikuttamisyrityksiin sekä laajamittaisen maahantulon hallintaan. Maailman turvallisuuspoliittisessa tilanteessa saattaa kuitenkin tapahtua sellaisia eskalaatioita, joilla on seurannaisvaikutuksia myös viraston toimintaan ja sen resurssien kohdentamiseen.