

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 Maahanmuutto 26.40.: Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää hallinto- ja turvallisuusjaostoa mahdollisuudesta lausua otsikkoasioissa.

Maahanmuuttovirasto pyrkii toteuttamaan arjessa visiotaan olemalla elinvoimaisen ja turvallisen Suomen rakentaja. Virasto toteuttaa tehtäviään kiinteässä yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa ja hallinnonalat ylittävä yhteistoiminta on 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 lupaprosessien osa-automaatio laajemmassa mittakaavassa käytäntöön ja kehittää asiakaspalvelua. Käsittelyprosessien uudistamisen tavoitteena on lyhentää oleskelulupien käsittelyaikoja, purkaa käsittelyjonoja sekä lisätä tuottavuutta samalla varmistaen päätösten oikeusvarmuus ja korkea laatu. Eri oleskelulupien käsittelyprosessien uudistamisella tuetaan osa-automaation mittavaa lisäämistä.

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

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Maahanmuuttoviraston (ml. valtion vastaanottokeskukset) toimintamenoihin esitetään myönnettäväksi 67,198 milj. euroa vuodelle 2021. Maahanmuuttovirasto pitää erittäin myönteisenä työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien ruuhkanpurkuun kohdentuvaa 8 miljoonan euron lisäystä hakemuskäsittelyn nopeuttamiseen ja prosessien osa-automaation kehittämiseen vuodelle 2021. Määräraha mahdollistaa noin 70 henkilön

palkkaamisen työ- ja opiskelijalupien käsittelyyn vuodelle 2021. Lisäksi tällä määrärahalla voidaan jatkaa lupien käsittelyn virtaviivaistamista osa-automaatiota kehittämällä. Lisäksi virasto pitää erittäin hyvänä, että talousarvioon sisältyy lisäys poikkihallinnollisen ulkomaalaisten sähköisen asiankäsittelyjärjestelmä UMAN perusylläpitoon ja lisäkehittämiseen 4 milj. euroa vuodelle 2021. Edellä mainitut 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 ja erityisasiantuntijoiden oleskeluluvissa kahden viikon käsittelyaika.

Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti vuosittain välille 850 - 1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Määrä on viraston ja yhteistoimintakumppanien toimenpitein hallittavissa oleva mitoitus. Vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyy kiintiöpakolaisten määrän nosto 1 050 pakolaiseen tämän vuoden 850 pakolaisesta. Talousarvioesitykseen sisältyy 2 htv:n lisäresurssi viraston toimintamenoihin tämän tasonoston hoitamiseen.

Koronapandemian aikana uusien ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakevien määrä on ollut vähäinen, viikkotasolla uusia hakijoita on ollut noin 20-30. Lokakuun puolenvälin tilanteessa uusia turvapaikanhakijoita oli saapunut 1 034 ja aikaisemmin turvapaikkaa hakeneita eli kielteisen päätöksen saamisen jälkeen uudestaan hakeneita 1 559 (tilanne 12.10.2020). Kaiken kaikkiaan turvapaikkahakemuksia jätettäneen tänä vuonna noin 3 000 (vuonna 2019 4 550 hakemusta). Vuoden 2021 hakemusmäärä riippuu koronapandemian kehitymisestä ja tätä kautta matkustusrajoitusten jatkumisen tai poistumisen tilanteesta. On luultavaa, että jossain vaiheessa uusien turvapaikkahakemusten määrä palautunee vuoden 2019 tasolle.

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 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 ensi vuoden talousarvioon sisältyy Helsingin vastaanottokeskuksen siirtyminen viraston omaksi toiminnaksi loppuvuonna 2021. Tästä ei aiheudu lisämenoja vaan määrärahat siirretään vastaanottopalveluista (momentti 26.40.21) viraston toimintamenomomentille. Helsingin kaupunki on ylläpitänyt Helsingin

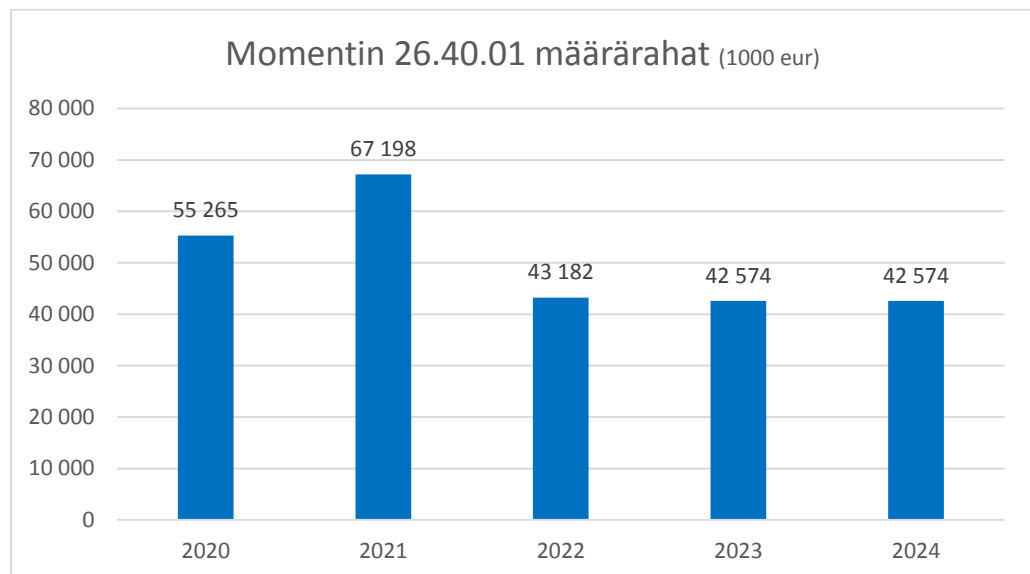
vastaanottokeskusta vuodesta 1995 lukien. Maahanmuuttoviraston ja kaupungin välillä on keskuksen ylläpitämisestä voimassa määräaikainen sopimus, joka päättyy 24.10.2021 eikä sen jatkamiselle ole enää edellytyksiä.

Luontevin Helsingin vastaanottokeskuksen ylläpitäjätaho olisi jatkossakin ollut Helsingin kaupunki, jolta ei kuitenkaan voitu tehdä hankintalain mukaista suoraan hankintaa. Helsingin kaupunki ei myöskään olisi ollut valmis osallistumaan Helsingin vastaanottotoiminnan kilpailutukseen. Ylipäättään Helsingin monipuolisen ja -ulotteisen toiminnan kilpailuttaminen olisi myös ollut erittäin haasteellista ja riskialtista eikä kilpailutuksen menestyksekkästä lopputuloksesta olisi ollut mitään takeita.

Helsingin vastaanottokeskus on turvapaikanhakijoiden valtakunnallisen vastaanottojärjestelmän kannalta yksi tärkeimmistä yksiköistä ja sillä on maan keskeisimmän maahantuloalueen transit-toimijana suuri strateginen merkitys niin vastaanottojärjestelmän kuin sujuvan turvapaikkatutkimuksen ja vastaanottovalmiudenkin kannalta. Helsingin vastaanottokeskus on myös vastannut Helsingin alueelle yksityisesti majoittuneiden turvapaikanhakijoiden muista lakisääteisistä palveluista kuin majoituksesta, mistä johtuen se on asiakasmäärältään maan ylivoimaisesti suurin vastaanottoyksikkö.

Virasto vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Järjestelmän asiakasmäärä on kasvanut ja tämä edellyttää lisähenkilöstön rekrytointia. Vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyy viraston toimintamenoihin 3 henkilötyövuoden lisäys, jolla vahvistetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintakykyä.

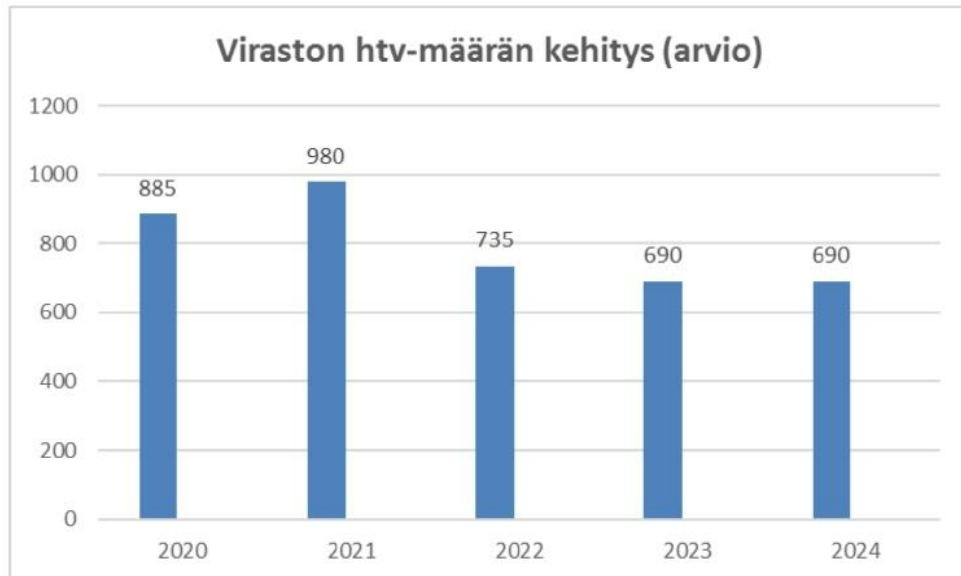
Alla olevassa kaaviossa 1 on esitetty momentin 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot määrämitoitus vuosille 2020 - 2024.



Kaavio 1. Momentin 26.40.01 kehitys 2020 - 2024

Vuoden 2021 talousarvioon esitetyt lisäresurssit kohentavat viraston määrärahatilannetta hetkellisesti, mutta puolestaan vuodesta 2022 eteenpäin kehystaso leikkaantuu yli 20 milj. euroa eli yli 30 prosenttia vuoden 2021 tasosta.

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



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

Vuodesta 2022 eteenpäin määrärahamitoitus edellyttää virastolta merkittäviä rakenteisiin, henkilöstön määrään ja toimintaan kohdistuvia leikkauksia, joilla on vaikutusta sekä asiakkaisiin että yhteistoimintakumppanien kykyyn hoitaa maahanmuuttoon liittyviä tehtäviään. Maahanmuuttovirasto on esittänyt ja tulee esittämään julkisen talouden suunnitelmaan, että viraston perusrahoitus turvattaisiin vuodesta 2022 eteenpäin.

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. Henkilöstösupistukset aiheuttavat tuolloin jälleen lisääntyviä käsittelyaikavaatimusten ylityksiä käsittelyaikojen pidentyessä ja lupakäsittelyn hidastuessa merkittävästi.

Vastaanotto toiminnan menot

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto: 107,614 milj. euroa) ja 26.40.63 (Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet: 28,543 milj. euroa) esitetään myönnettäväksi yhteensä n. 136 milj. euroa vuodelle 2021. (vuoden 2020 talousarviossa momenttien määräraha on yhteensä noin 148 milj. euroa) Määräraha-arvion perusteena on ennuste vastaanottokeskuksissa majoitettavana olevien keskimääräisestä määrästä vuodelle 2021.

Määräraharahatarpeen arvioidaan vähenevän n. 12 milj. eurolla vuoteen 2020 verrattuna. Menot vähenevät suunnitellusti vuoden takaisesta sekä uusien tulijoiden määrän vähennyttyä, että Maahanmuuttovirastossa tehdyn vastaanottokapasiteetin hyvän hallinnan ansiosta.

Turvapaikanhakijoita on vastaanoton piirissä vuoden 2020 lokakuun alun tilanteessa 6 785. 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 2021 aikana vastaanoton piirissä olevien määrän arvioidaan alenevan edelleen tasaisesti. Tähän vaikuttaa 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.

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

Keskeinen tulostavoitemittari vastaanottokeskusten toiminnan kustannustehokkuudelle on majoitusvuorokauden hinta eli vastaanoton piirissä olevan vastaanottopalveluiden kustannus keskimäärin vuorokaudessa. Majoitusvuorokauden hinta on tasaisesti alentunut vuoden 2015 jälkeen ja vuonna 2019 oli 49 euroa eli tavoitetasoa (52 euroa) alhaisempi.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuoden 2016 alusta lähtien useita vastaanottokeskusten lakkauttamis- ja paikkamäärien supistamisia koskevia päätöksiä. Vastaanottokeskusten määrä on alentunut alle 40 yksikköön ja majoituspaikkojen määrä on lokakuun 2020 tilanteessa 5 625 paikkaa. Vuoden 2021 alussa vastaanottokeskuksissa arvioidaan tarvittavan noin 4 700 majoituspaikkaa, jos hakijamäärät kehittyvät ennakkoidusti. Alenevasta trendistä huolimatta turvapaikanhakijoiden määrän mahdolliseen kasvuun on kuitenkin myös varauduttava vuoden 2021 aikana koronapandemia tilanteen kehityksestä riippuen. Vastaanottokeskusten käyttöastetavoite on 75 %.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoiselle paluulle esitetään myönnettäväksi 3,570 milj. euroa vuodelle 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 155 henkilöä (1.1.-5.10.2020). Näistä n. 30 % palasi Irakiin. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä on kuitenkin edelleen laskenut viime vuodesta, jolloin palanneita oli 391.

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.

Vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta tärkeimpiin kohdemaihin on pyritty lisäämään korottamalla hyödyketukea 5 000 euroon A-tukiryhmän maihin vuonna 2019, joita ovat mm. Irak, Somalia ja Afganistan. Tukisummat, jotka määritellään sisäministeriön asetuksella, ovat samat vuosille 2020-2021.

Maahanmuuttovirasto on tukenut myös Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella vapaaehtoista paluuta, antanut paluuneuvontaa ja tehnyt paluumaayhteistyötä monin tavoin, jotta paluiden määrää ja laatua saataisiin lisättyä.

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, organisaatiomuutoksien ja sisäisten prosessien ja toimintatapojen muutoksien avulla. Virasto onkin onnistunut kääntämään päätöksenteon tuottavuuden parempaan suuntaan ja lyhentämään hakemusjonoja. Päätösten lukumäärä on ylittänyt vireille tulevien hakemusten määrän usean vuoden ajan. Vuoden 2021 talousarvioesityksen määrärahojen turvin virasto pystyy entisestään lisäämään päätösmääriä ja nopeuttamaan hakemusten käsittelyä.

Tulevien vuosien 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 korostaa, että jokainen maahanmuuttaja on viraston asiakas ja tarvitsee siihen luvan tai EU-rekisteröinnin. Kasvava maahanmuutto ja tulevana vuosina supistuvat resurssit muodostavat kuitenkin merkittävän haasteen viraston selviytymiselle tehtävistään vuodesta 2022 eteenpäin. Virasto joutuu

valmistelemaan merkittäviä sopeuttamistoimia supistuvien määrärahakehysten ja lisääntyvien hakemusmäärien tasapainon saavuttamiseksi.

Ylijohtaja Jari Kähkönen

Talousjohtaja Kari Kananen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 20.10.2020 klo 09:41. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Tiedoksi Sisäministeriö/maahanmuutto-osasto