



Pöytäkirja ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen seurantaryhmän 4. kokouksesta

Aika keskiviikko 27.4.2022 klo 9.30-11.30

Paikka Kirkkokatu (kh Aleksanteri) ja videoyhteyden välityksellä

Läsnä Minna Hulkkonen, sisäministeriö (puheenjohtaja)
Riitta Koponen, sisäministeriö (varapuheenjohtaja)
Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
Tirsa Forssell, Maahanmuuttovirasto
Kristina Stenman, YVV
Elina Pirjatanniemi, Åbo Akademi
Anssi Keinänen, Itä-Suomen yliopisto
Jorma Kantola, sisäministeriö
Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
Harri Sivula, sisäministeriö
Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
Anu Polojärvi, sisäministeriö
Mariana Salgado, sisäministeriö
Jutta Gras, sisäministeriö (sihteeri)

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja toivotti osallistujat tervetulleiksi hybridi-muotoiseen kokoukseen.

2. Maahanmuuttoviraston kuulumisia Ulkomaalaislain toimivuus -työpajoista

Oikeuspäällikkö Tirsa Forssell Maahanmuuttovirastosta kertoi viraston kahdessa työpajassa esiin nousseista lain soveltajien havainnoista. Lain rakenteen ja systematiikan osalta todettiin, että useat sovellettavat lait ja niiden väliset viittaukset hankaloittavat työtä. Myös esim. suhde hallintolakiin on tietyissä tilanteissa haastava. Substanssikysymyksinä kansainvälisen suojelun osalta oli noussut esiin työnteko-oikeuden päättymisen, uusintahakemukset, poissuljentaharkintaan liittyvät tiedonsaanti- ja tulkintaongelmat sekä haavoittuvan aseman parempi huomiointi. Lupa- ja kansalaisuusasioiden osalta esiin oli puolestaan noussut oleskelulupajärjestelmän monimutkaisuus, toimeentuloedellytys, työperusteisen luvan hakemisen ajankohta ja passivaatimuksen ehdottomuus työperusteisissa oleskeluluvissa. Aukko kohtina laissa oli tunnistettu mm. toimivaltaan ja tiedonsaantioikeuteen sekä eri tulonlähteisiin liittyviä

kysymyksiä. Myös tilapäiseen suojeluun ja henkilöllisyyden selvittämiseen toivottiin tarkentavaa sääntelyä. Erityiskysymyksenä oli tunnistettu lapsen aseman tarkastelu eri näkökulmista ulkomaalaislainsäädännössä. Soveltajan näkökulmasta pidettiin tärkeänä tarkastella ulkomaalaislainsäädäntöä kokonaisuutena ja uudistaa sitä yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi laiksi / laeiksi. Asioita toivottiin avattavan lain perusteluissa aiempaa enemmän.

Keskustelussa nousi esiin, että vastaavankaltaisia työpajoja voisi olla hyvä järjestää myös muille lakia soveltaville tahoille. Myöhemmin voitaisiin tuoda eri viranomaistahot yhteen pohtimaan sitä, miten viranomaisten välinen yhteistyö varmistetaan. Olisi myös tärkeä pohtia koko maahanmuuttoprosessia, jotta tulijat pääsisivät nopeasti kotoutumisen piiriin ja osaksi yhteiskuntaa.

Käytiin periaatteellista pohdintaa siitä, että tulevalta lainsäädännöltä toivotaan toisaalta yksityiskohtaisuutta ja toisaalta joustavuutta. Soveltajan näkökulmasta yksityiskohtaisuuden toive on ymmärrettävä, mutta se voi kääntyä itseään vastaan. Näkökulmien yhdistämisessä merkitystä on mm. säädöstason valinnalla ja esitöillä. Edellisen kerran ulkomaalaislakia uudistettaessa pyrittiin eroon asetustasoisesta sääntelystä. Nyt on tarve tarkastella uudestaan, voitaisiinko joistakin asioista säännellä asetuksen tasolla. Lisäksi jo lainvalmistelun yhteydessä voitaisiin tarkastella, miten tukea uuden lain toimeenpanoa esim. koulutuksella, ohjeistuksella ja muulla tukimateriaalilla.

3. Havaintoja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmista ulkomaalaislakia uudistettaessa

Johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen kertoi havainnoista, joita oli tehty perus- ja ihmisoikeuksia tarkastelleissa työpajassa. Työpajan tarkoituksena oli pohtia, mitä perus- ja ihmisoikeusmyönteisyys voisi konkreettisesti tarkoittaa ulkomaalaislakia uudistettaessa. Keskusteluissa oli noussut vahvasti esiin lapsen etu ja sen konkretisoiminen lainsäädännössä. Myös haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja huomioiminen oli nostettu esiin. Erikseen oli kiinnitetty huomiota tiettyihin lain säännöksiin (erit. 5, 36.2 ja 52 §:t). Lain valmisteluprosessiin liittyen oli kiinnitetty huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tekemiseen ja siihen, miten arvioinnin tulokset otetaan huomioon tulevassa sääntelyssä. Kokonaisuuteen liittyy myös runsaasti ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja.

Keskustelussa todettiin, että viime vuosina on tehty useita selvityksiä ja tutkimuksia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmista ulkomaalaisasioissa. Voimassa olevan lain perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia koskevia yleisperiaatteita pidettiin toimivina. Niiden lisäksi on työpajassakin tunnistettuja yksittäisiä säännöksiä, joita on tarve tarkastella osana kokonaisuutta. Haasteena vaikuttaisikin olevan yleisperiaatteiden ja yksittäisten säännösten (esim. lupaedellytysten) yhteensovittaminen. Keskustelussa nousi esiin, että voisi olla hyvä käydä läpi erilaisia yksittäisten ihmisten käytännön tilanteita, joiden kautta perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin näkökulmiin saataisiin konkretiaa. Tämä lähestymistapa liittyy myös vaikutusten arviointiin ja sen selvittämiseen, millä tavalla ehdotetut lainsäädännölliset ratkaisut toteutuvat sääntelyn kohteiden elämässä.

Keskusteltiin perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta oleskelulupajärjestelmään ja mahdollisuuteen jäädä Suomeen. Tilanteet ovat erilaisia riippuen siitä, onko kyse maahantulosta ja ensimmäisestä luvasta vaiko tilanteista, joissa Suomessa oleskelu on kestänyt pitempään. Todettiin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmien olevan laaja, läpi lain leikkaava kokonaisuus ja oleskelulupajärjestelmään liittyvät kysymykset ovat yksi elementti tässä kokonaisuudessa. Lisäksi oman haasteensa tuo EU-lainsäädäntö, joka toisinaan luo paineita kehitykseen, joka ei vastaa kansallista perusoikeussääntelyä.

4. Havaintoja teknologiseen kehitykseen liittyvistä näkökulmista ulkomaalaislakia uudistettaessa

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras kertoi teknologista kehitystä koskeneista pohdinnoista. Esiin oli noussut se, ettei sääntelyssä tulisi lukkiutua tämän päivän tilanteeseen, vaan jättää riittävää väljyyttä tulevalle teknologiselle kehitykselle. Myös mitä yksinkertaisempaa sääntely on, sitä helpompi sen puitteissa on rakentaa teknologisia ratkaisuja. Pohdinnoissa oli noussut esiin myös perusoikeudet (erit. henkilötietojen käsittely, yhdenvertaisuus) ja tarve teknologianeutraaliin lainsäädäntöön. Periaatteellisempina pohdintoina esiin oli noussut mahdollisuus kulttuurin muutokseen, mikä joissakin asioissa voisi tarkoittaa ”massakäsittelyä”. Lisäksi oli noussut vahvasti esiin asiakaslähtöisyys ja maahanmuuttajan maahanmuuttoprosessin ja elämäntilanteen huomioon ottaminen (esim. asioiden kysyminen vain yhden kerran). Teknologinen kehitys linkittyy monin tavoin oleskelulupaprosessiin (mm. digitaalinen henkilöllisyys, henkilöllisyyden selvittäminen, mahdollisuudet oleskelulupamenettelyn keventämiseen).

Keskustelussa muistutettiin, että esim. verohallinnon, jossa on siirrytty massakäsittelyyn, asiat ovat kovin erilaisia kuin ulkomaalaisasiat. Toisaalta myös teknologinen kehitys on paljon muutakin kuin automaattinen päätöksenteko. Oleskelulupa-asioissa tulee pohdittavaksi ajattelutavan muutos kohti riskiperustaisuutta. Maahanmuuttovirastossa ollaan parhaillaan jo menossa esim. jatkolupien osalta siihen, että tietyt tiedot saadaan suoraan rekistereistä. Keskustelussa kiinnitettiin huomioita ulkomaalaisasioiden asiakaskuntaan, johon kuuluu mm. luku- ja kirjoitustaidottomia. Sekä yksilöiden että valtioiden välillä on huomattavia eroja mitä tulee teknologiseen kehitykseen. Jatkossakin tarvitaan monikanavaisuutta. Yhdenvertaisuus-arviointi on tarpeen lakia uudistettaessa myös teknologisen kehityksen näkökulmasta. Teknologiaa koskeviin turvallisuushuoliin vastataan monilta osin EU:n tietojärjestelmillä.

Todettiin, että teknologisen kehityksen osalta tapahtuu paljon koko ajan. Aiheeseen liittyen on tekeillä useita tutkimuksia ja keskustelua on mahdollista jatkaa myös näiden tahojen kanssa. TEM:ssä on parhaillaan vireillä UlkL 5 luvun uudistamista koskeva hanke, jossa on noussut esiin samoja kysymyksiä ja sen kautta saadaan kokemuksia, joita voidaan hyödyntää kokonaisuudistuksessa. Parhaillaan on myös lausunnolla hallituksen esitysluonnos koskin automaattista päätöksentekoa koskevaa hallinnon yleislainsäädäntöä.

5. Muut mahdolliset asiat

Muita asioita ei ollut.

6. Seuraava kokous

Seuraava kokous pidetään **ke 8.6. klo 9.30-12**. Tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan pitää läsnäkokous työpajan muodossa.