



3.3.2023

Pöytäkirja ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen seurantaryhmän 10. kokouksesta

Aika keskiviikko 15.2.2023 klo 9.30-11.30
Paikka Kirkkokatu 12 (kh Aleksanteri) ja etäyhteyksin

Läsnä Riitta Koponen, sisäministeriö (puheenjohtaja)
Minna-Kaisa Liukko, ulkoministeriö
Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
Kristina Stenman, YVV
Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto
Elina Pirjatanniemi, Åbo Akademi
Jorma Kantola, sisäministeriö
Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
Harri Sivula, sisäministeriö
Mariana Salgado, sisäministeriö
Jutta Gras, sisäministeriö (sihteeri)

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen. Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

2. Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki

Väitöskirjatutkija Oona Alitalo esitteli Åbo Akademin ja Turun yliopiston tutkijoiden laatiman tutkimusraportin *Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki*. Raportti valmistui tammikuussa ja julkaistiin SM:n julkaisusarjassa (Sisäministeriön julkaisuja 2023:3).

Tutkimuksessa on kaksi osaa: empiirinen analyysi ulkomaalaislakiin tehdyistä muutoksista ja niiden syistä sekä kestävän lainsäädännön näkökulma eli pohdinta siitä, mitä lainsäädännön kestävyys ja sopeutumiskyky voisivat tarkoittaa demokraattisessa oikeusvaltiossa ja mitkä tekijät vahvistavat lain kestävyyttä.

Lakiin tehtyjen muutosten tarkastelussa havaittiin, että laissa on jäljellä enää vähän sellaisia pykäläiä, jotka ovat säilyneet muuttumattomina. Eniten tällaisia pykäläiä on yleiset säännökset sisältävässä luvussa. Monet lain muuttumattomista pykäläistä koskevat määritelmiä tai menettelyjä. Substanssisäännöksistä esim. tilapäisen suojelun säännösten soveltamisesta on saatu kokemusta vasta hiljattain, minkä vuoksi muutostarpeita ei ole aiemmin noussut esiin. Muutosten syitä

kartoitettaessa havaittiin, että eniten muutoksia ulkomaalaislakiin on aiheutunut EU-sääntelyn kansallisesta voimaansaattamisesta. Lisäksi muutoksia on aiheutunut runsaasti hallitusohjelmista ja muista hallitusten linjauksista sekä muihin lakeihin tehdyistä muutoksista. Muutosten syyt ovat hyvin tavanomaisia syitä muuttaa lainsäädäntöä. Tutkimuksesta kuitenkin selviää, mitkä ovat isoimmat kokonaisuudet, joista muutoksia ulkomaalaislakiin aiheutuu ja mihin niistä voidaan vaikuttaa. Esimerkiksi suorat ja nopeat mahdollisuudet vaikuttaa EU-sääntelyyn ovat rajalliset.

Kestävän lainsäädännön valmistelua tarkasteltaessa oli pohdittu kestävän lainsäädännön käsitettä, jolle ei ole vakiintunutta määritelmää. Lainsäädännön muuttamiselle pitää olla tilaa, mutta sen tulisi olla kestävä, jotta ei aiheutettaisi poukkoilevuutta. On myös tärkeä tunnistaa valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot, jotta voidaan johdonmukaisesti turvata yksilön oikeusasema. EU-sääntelyssä korostuu ennakkoinnin merkitys. Alussa vaikutusmahdollisuudet ovat laajemmat, mutta työn edetessä pitemmälle vaikutusmahdollisuudet kapenevat nopeasti. Tämän vuoksi aktiivinen vaikuttaminen riittävän aikaisin on olennaista.

Perus- ja ihmisoikeuksien osalta tutkimuksessa on havaittu, että lainsäätäjällä on liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on nostanut esiin poukkoilevan lainsäädännön liittyen esim. tasa-arvoiseen avioliittolakiin todeten edestakaisin liikkeen olevan kohtuutonta niitä kohtaan, joita muutos koskee. Asetuksentasoisen sääntelyn mahdollisuudesta on käyty keskustelua nykyisen lain säätämisestä lähtien ja jo aiemminkin. Monet ulkomaalaislain säännökset koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, minkä vuoksi niistä on säädettävä laintasoisesti. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa kannattaa kuitenkin pitää avoimena mahdollisuus asetuksentasoiseen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on nostanut asetuksentasoisen sääntelyn esiin tilapäistä suojelua ja toimeentuloa koskevan sääntelyn yhteydessä.

Lainsäädännön laadukkuutta lähestytään tutkimuksella tarkastelemalla arviointineuvoston lausuntoja. Ulkomaalaislain muutoksia koskeneet lausunnot eivät näyttäisi poikkeavan muista hankkeista. Lainvalmistelun laadun yhteydessä nostetaan esiin kiire ja resurssien tarve. Lisäksi arviointineuvoston lausunnoista on nostettu esiin poliittisen ja virkavalmistelun erottaminen, hallitusohjelmakirjausten luonne sekä nk. heiluriliike.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös jotakin muita kokonaisuudistuksia ja niistä saatavia oppeja. Yksi oppi on se, että isot uudistukset voi olla toimivinta toteuttaa osahankkeina hitaasti ja harkiten. Uudistukselle tarvitaan pitkä aikajänne, yksi hallituskausi tuskin riittää. Jos jokin kokonaisuus päädyttäisiin erottamaan omaksi laikseen, sen tulisi olla sisällön puolesta riittävän itsenäinen.

Tutkimuksen johtopäätöksinä todetaan uudistuksen edellyttävän asianmukaista tilannekuva. Poliitiikalla on merkittävä vaikutus siihen, millainen laki valmistellaan ja kuinka kestävä siitä tulee. Poukkoileva politiikka voi aiheuttaa hankaluuksia. Kuten ministeriöiden tulevaisuustyössäkin on nostettu esiin, tarvitaan pitkän tähtäimen maahanmuuttopolitiikkaa. Lisäksi valmistelussa tulee ottaa huomioon käynnissä oleva EU-valmistelu ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot pohdittaessa mahdollisuutta hyödyntää asetuksentasoista sääntelyä. Laadukas lainvalmisteluvaikeusprosessi edellyttää aikaa sekä taloudellisia ja henkilöresursseja.

Elina Pirjatanniemi kertoi, että monia edellä esiin nostettuja ajatuksia oli noussut esiin hankkeessa järjestetyssä asiantuntijatyöpajassa dialogissa työpajaosallistujien kanssa. Olennainen viestin on, että laki on uudistettava, ja tälle työlle on varattava riittävästi aikaa ja resursseja.

Seurantaryhmän jäsenet kiittelivät tutkimusta, joka tukee erinomaisella tavalla esiselvityshanketta ja tulevaa lakiuudistusta. Tutkimuksesta nousee hyvin esiin se, että laista on tullut soveltajille hankala työkalu, minkä vuoksi sen uudistaminen on välttämätöntä. Tätä ei voi liiaksi korostaa.

3. Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun

Todettiin, että hankkeen loppuasiakirjaan, erityisesti seurantaryhmän havaintoja koskevaan osuuteen, oli tehty muutoksia edellisen kokouksen keskustelujen pohjalta. Todettiin, että TEM:n toimialaan kuuluvia ajankohtaisia kysymyksiä kuten 5 luvun uudistaminen ja TEPA-uudistus voisi vielä päivittää asiakirjaan. Pohdittiin toimentuloedellytyksen käsittelyä asiakirjassa ja todettiin, että on hyvä, että kysymyksestä on pian käynnistymässä VN TEAS-tutkimus. Sen kautta saadaan tutkittua tietoa siitä, millaisia vaihtoehtoisia malleja toimeentuloedellytyksen kehittämiseksi voisi olla löydettävissä. Pohdittiin sitä, millä tavalla asiakirjassa löydettäisiin sopiva tasapaino oleskelulupajärjestelmän kehittämisen ja maasta poistamista koskevan sääntelyn välille. Asiaan liittyy myös maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely, joka on ollut esillä julkisuudessaakin viime aikoina. Säännöksen soveltamisesta on hiljattain valmistunut Ihmisoikeuskeskuksen selvitys. Myös tämä selvitys tukee erinomaisella tavalla tulevaa kokonaisuudistusta.

4. Muut mahdolliset asiat

Muita asioita ei ollut.

5. Seuraava kokous

Seurantaryhmän seuraava ja viimeinen kokous pidetään **ke 15.3.2023 klo 9.30**.