



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2023:17

Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun

Sisäministeriön julkaisu 2023:17

Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun

Sisäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-983-7

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun

Sisäministeriön julkaisuja 2023:17		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriön maahanmuutto-osasto	Sivumäärä	60
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa on arvioitu lain toimivuutta, tunnistettu keskeiset kehittämistarpeet ja hahmoteltu uudistuksen toteuttamista. Hankkeen seurantaryhmän keskeinen havainto on, että lain kokonaisuudistus on välttämätöntä käynnistää seuraavalla hallituskaudella. Laki on ajantasaistettava vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeita. Laki olisi uudistettava kokonaisuudessaan, mutta uudistaminen toteutettaisiin osahankkeina. Ensi vaiheessa uudistettaisiin lain rakenne, periaatteelliset lähtökohdat ja ydinsisältö. Laaja kokonaisuudistus ja sen laadukas valmisteluprosessi edellyttävät riittävästi aikaa ja tarvittavat resurssit.

Seurantaryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Minna Hulkkonen SM:n maahanmuutto-osastolta ja jäseniä olivat lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko (29.6.2022 asti oikeuspäällikkö Kaija Suvanto) UM:stä, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen OM:stä, hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen TEM:stä, yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, oikeus- ja maatietopalvelun johtaja Jaana Vuorio Maahanmuuttovirastosta, professori Elina Pirjatanniemi Åbo Akademista ja professori Anssi Keinänen Itä-Suomen yliopistosta. SM:n maahanmuutto-osastolta mukana olivat myös lainsäädäntöjohtaja Riitta Koponen, lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, neuvotteleva virkamies Harri Sivula ja palvelumuotoilija Mariana Salgado.

Asiasanat maahanmuutto, ulkomaalaislaki, säädösvalmistelu, lainsäädäntö

ISBN PDF	978-952-324-983-7	ISSN PDF	2490-077X
		Hankenumero	VN/26783/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-983-7>

Synpunkter för beredningen av totalreformen av utlänningslagen

Inrikesministeriets publikationer 2023:17		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Migrationsavdelning		
Språk	finska	Sidantal	60
Referat	<p>I förstudieprojektet för totalreformen av utlänningslagen har man bedömt hur den gällande lagen fungerar, identifierat centrala utvecklingsbehov och preliminärt planerat genomförandet av reformen. En viktig iakttagelse av projektets uppföljningsgrupp är att det är nödvändigt att inleda totalreformen av lagen under nästa regeringsperiod. Lagen måste uppdateras så att den motsvarar dagens behov. Lagen bör ses över i sin helhet, men reformen ska genomföras i delar. I det första skedet revideras lagens struktur, principiella utgångspunkter och kärninnehåll. En omfattande totalreform och en högklassig beredningsprocess kräver tillräckligt med tid och tillräckliga resurser.</p> <p>Ordförande för uppföljningsgruppen var överdirektör Minna Hulkkonen från IM:s migrationsavdelning och medlemmar var lagstiftningsrådet Minna-Kaisa Liukko (t.o.m. den 29 juni 2022 rättschef Kaija Suvanto) från UM, utvecklingsrådet Kaisa Tiusanen från JM, regeringssekreterare Jarmo Tiukkanen från ANM, diskrimineringsombudsmannen Kristina Stenman, direktören för enheten för juridisk service och landinformation Jaana Vuorio från Migrationsverket, professor Elina Pirjatanniemi från Åbo Akademi och professor Anssi Keinänen från Östra Finlands universitet. Från IM:s migrationsavdelning deltog också lagstiftningsdirektör Riitta Koponen, lagstiftningsrådet Jorma Kantola, lagstiftningsrådet Tiina Sinkkanen, lagstiftningsrådet Jutta Gras, konsultativ tjänsteman Harri Sivula och tjänstedesigner Mariana Salgado.</p>		
Nyckelord	migration, invandring, utlänningslagen, lagberedning, lagstiftning		
ISBN PDF	978-952-324-983-7	ISSN PDF	2490-077X
		Projektnummer	VN/26783/2021
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-983-7		

Perspectives on the Comprehensive Reform of the Aliens Act

Publications of the Ministry of the Interior 2023:17	Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior	

Group author	Migration Department	Pages	60
Language	Finnish		

Abstract

A preliminary study project on the comprehensive reform of the Aliens Act assessed the effectiveness of the Act, identified key development needs and outlined the implementation of the reform. A key observation of the project's monitoring group is that it is essential to launch a comprehensive reform of the Act during the next government term. The Act must be updated to meet the needs of today's society. The Act needs a complete overhaul, but the reform would be implemented through subprojects. In the first phase, the structure, guiding principles and main content of the Act would be reformed. A major comprehensive reform and high-quality legislative process require sufficient time and resources.

The monitoring group was chaired by Director General Minna Hulkkonen from the Migration Department of the Ministry of the Interior. The following were members of the monitoring group: Senior Ministerial Adviser Minna-Kaisa Liukko, (until 29 June 2022, Director General of Legal Service Kaija Suvanto) from the Ministry for Foreign Affairs, Senior Ministerial Adviser Kaisa Tiusanen from the Ministry of Justice, Senior Specialist Jarmo Tiukkanen from the Ministry of Economic Affairs and Employment, Non-Discrimination Ombudsman Kristina Stenman, Director of Legal Service and Country Information Unit Jaana Vuorio from the Finnish Immigration Service, Professor Elina Pirjatanniemi from Åbo Akademi University, and Professor Anssi Keinänen from the University of Eastern Finland. The following public officials from the Ministry of the Interior's Migration Department also took part in the work: Director of Legislative Affairs Riitta Koponen, Senior Ministerial Adviser Jorma Kantola, Senior Ministerial Adviser Tiina Sinkkanen, Senior Ministerial Adviser Jutta Gras, Ministerial Adviser Harri Sivula, and Service Designer Mariana Salgado.

Keywords migration, Aliens Act, legislative drafting, legislation

ISBN PDF	978-952-324-983-7	ISSN PDF	2490-077X
		Project number	VN/26783/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-983-7>

Sisältö

	Seurantaryhmän keskeiset havainnot	8
1	Johdanto	10
2	Uudistuksen periaatteellisia lähtökohtia	12
3	Lain kokonaisuudistaminen osahankkeina	15
4	Lain rakenteen uudistaminen	16
	4.1 Yksi maahanmuuttoa koskeva laki	16
	4.2 Lain sisäinen rakenne	18
	4.3 Asetuksentasoinen sääntely	20
5	Lain sisällöllinen uudistaminen	22
	5.1 Läpileikkaavat periaatteet	22
	5.1.1 Asiakaslähtöisyys	22
	5.1.2 Perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys	22
	5.1.3 Digitalisaation hyödyntäminen	23
	5.2 Lakiuudistuksen sisällölliset osakokonaisuudet	24
	5.2.1 Ykköskori	26
	5.2.2 Kakkoskori	33
	5.2.3 Kolmoskori	34
6	Lakihankkeen organisointi, resursointi ja valmisteluajataulu	37
	6.1 Hankeorganisaatio	37
	6.2 Hankkeen resursointi	39
	6.3 Hankkeen valmisteluajataulu	40
7	Suhde oikeusjärjestelmään	44
	7.1 Kansallinen lainsäädäntö	44
	7.2 EU-sääntely ja kansainväliset sopimukset	46
8	Vaikutusten arviointi	47
9	Tietopohja sekä ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun hankkiminen	48

Liite 1: Suuntaviivoja osallistamiseen lakihankkeessa	50
Liite 2: Luonnos vaikutusarviointisuunnitelmaksi	51
Liite 3: Kooste muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvan lainsäädännön suhteesta ulkomaalaislainsäädäntöön	53

SEURANTARYHMÄN KESKEISET HAVAINNOT

1. Nykyistä ulkomaalaislakia on sen voimassaolon aikana muutettu noin 100 kertaa. Lukuisat muutokset ovat tehneet laista pirstaleisen ja monimutkaisen kokonaisuuden. Ulkomaalaislain rinnalle on laadittu erillislakeja, lain sisäinen systematiikka on kärsinyt, laki sisältää lukuisia sisäisiä säännösviittauksia ja lain esityöt ovat hajallaan. Saadun palautteen ja tehdyn selvityksen perusteella tarve lain uudistamiselle on ilmeinen niin asiakkaiden kuin lain soveltajien näkökulmasta.
2. Maahanmuuton merkitys yhteiskunnassa on kasvanut. Ulkomaalaislaki on keskeisin maahanmuuttoa sääntelevä laki, jonka vaikutukset ulottuvat laajalti suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen tulevaisuuteen. Sujuvilla maahanmuuttoprosesseilla tuetaan Suomen elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä. Kyse on myös yksilöiden oikeusturvasta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Tämän vuoksi lain ajantasaisuus, sovellettavuus ja ymmärrettävyys on olennaista turvata. Paremmalla sääntelyllä säästettäisiin kustannuksissa, joita nyt aiheutuu niin lupahallinnon asiakkaille, viranomaisille kuin yhteiskunnalle laajemminkin epäselvän lainsäädännön tai tehottomien prosessien vuoksi.
3. Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on välttämätöntä käynnistää seuraavalla hallituskaudella. Uudistusta koskeva toimeksianto olisi tärkeä sisällyttää seuraavan hallituksen ohjelmaan. Myös uudistuksen periaatteellisia lähtökohtia ja yleisiä suuntaviivoja voitaisiin linjata jo hallitusohjelmassa.
4. Ulkomaalaislakiin tehdyissä muutoksissa on ollut tempoilua hallituskaudesta toiseen. Koska ulkomaalaislaki vaikuttaa syvällisesti yksilön oikeusasemaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin, tulisi siltä voida edellyttää tiettyä pysyvyyttä. Ulkomaalaislain kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen uudistaminen voisikin hyötyä siitä, että valmistelua seuraamaan perustettaisiin parlamentaarinen seurantaryhmä.
5. Laaja kokonaisuudistus ja sen laadukas valmisteluprosessi edellyttävät riittävästi aikaa ja tarvittavat resurssit. Tarvitaan keskeisten ministeriöiden, erityisesti sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön, välistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä niiden pitkäjänteistä sitoutumista ja riittävää henkilöresursointia.
6. Uudistuksessa ulkomaalaislaki on ajantasaistettava vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeita. Uudistustyössä lain läpileikkaaviksi periaatteiksi

otettaisiin asiakaslähtöisyys, perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys sekä digitalisaation hyödyntäminen. Myös erilaisiin tulevaisuuden kehityskulkuihin varauduttaisiin laatimalla mahdollisimman kestävä ja helposti muokattava laki.

7. Laki olisi uudistettava kokonaisuudessaan, mutta uudistaminen toteutettaisiin osahankkeina. Osahankkeiden sisältö ja järjestys pohjautuisivat esivalmistelussa omaksuttuun korijatteluun. Korijattelu heijastelee uudistettavien asiakokonaisuuksien tärkeys- ja kiireellisyysjärjestystä. Ensi vaiheessa toteutettaisiin vaikutuksiltaan merkittävimmät ykköskorin asiat ja niiden valmistuttua jatkettaisiin heti kakkos- ja kolmoskoreihin kuuluvien muutosten valmistelua.
8. Ykköskoriin kuuluisivat lain rakenne, lain periaatteelliset lähtökohdat ja ydinsisältö. Kiireellisimmäksi ja keskeisimmäksi sisällölliseksi uudistamisen kohteeksi on tunnistettu oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Uudistustyö aloitettaisiin tästä kokonaisuudesta, jolla edistetään asiakaslähtöisyyttä ja sujuvoitetaan maahanmuuttoa.
9. Ulkomaalaislain valmistelusta viestitään avoimesti ja valmistelussa osallistetaan laajasti sidosryhmiä, kansalaisia ja maahanmuuttajia. Tässä tarkoituksessa lakihanketta tukisi osallistamisverkosto. Valmistelussa hyödynnetään esiselvityshankkeessa saatuja kokemuksia osallistamisesta ja tutkijayhteistyöstä sekä tuoretta tutkimustietoa.

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti toukokuun 2021 kehysriihessä, että ulkomaalaislain (301/2004) kokonaisuudistuksesta valmistellaan esiselvitys. Sisäministeriö asetti ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen (VN/26783/2021) ajalle 27.10.2021–31.3.2023.

Hankkeen tueksi asetettiin poikkihallinnollinen seurantaryhmä, jossa oli sisäministeriön edustajien ohella edustajat ulkoministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta sekä tutkijayhteisöstä. Seurantaryhmä kokoontui hankkeen aikana 11 kertaa. Käsillä olevassa hankkeen loppuasiakirjassa kootaan yhteen esiselvityshankkeen tulokset ja seurantaryhmän keskeiset havainnot. Loppuasiakirjaa hyödynnetään valmisteltaessa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen käynnistämistä seuraavan hallituskauden alussa.

Asettamispäätöksen mukaisesti esiselvityshankkeessa on arvioitu nykyisen ulkomaalaislain sisällön ja rakenteen nykytilaa ja toimivuutta sekä tunnistettu lain keskeiset kehittämistarpeet. Lisäksi hankkeessa on hahmoteltu kokonaisuudistuksen toteuttamistapaa kuten lakihankkeen organisointia, resurssitarpeita ja valmisteluajataulua. Vaikutusten arviointiin ja osallistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota.

Esiselvityshankkeessa on kuultu laajasti lakia soveltavia viranomaisia sekä muita asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Lakiin kohdistuvia muutostarpeita kartoitettiin verkkokyselyllä ja työpajoissa. Alkuvuonna 2022 tehtyyn Webropol-kyselyyn saatiin 130 vastausta. Tammi-kesäkuussa 2022 järjestettiin viiden työpajan sarja lain toimivuudesta Maahanmuuttovirastolle, tuomioistuimille, oikeudellisille avustajille ja kansalaisjärjestöille. Lisäksi hankkeessa järjestettiin temaattiset työpajat koskien teknologista kehitystä, perus- ja ihmisoikeuksia, oleskelulupajärjestelmää ja maasta poistamista. Syyskuussa 2022 järjestetyssä seminaarissa *Suomesta maahanmuuttomaa – yhdessä tavoitteista tekoihin* ja syksyn 2022 mittaan järjestetyissä maahanmuuttodialogeissa osallistettiin kansalaisyhteiskunta keskustelemaan maahanmuutosta. Ulkomaalaislain suhdetta muuhun lainsäädäntöön on selvitetty yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Kuvio 1. Osallistaminen esiselvityshankkeessa

Osallistaminen esiselvityshankkeessa



Esiselvityshanketta on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä *Vaikuttavan ja kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita koskevan hankkeen* (SM013:00/2021) kanssa. Poliittikkahankkeen yhtenä tavoitteena oli luoda sidosryhmille uusia mahdollisuuksia osallistua maahanmuuttopolitiikan valmisteluun. Tähän palvelumuotoiluperustaiseen työhön osallistui laajasti maahanmuuttajia, tutkijoita ja muita kansalaisyhteiskunnan edustajia. Työssä koottiin yhteen myös lainsäädännön kehittämistä koskevia näkemyksiä, joita on voitu hyödyntää käsillä olevan selvitystyön tausta-aineistona.

Lisäksi esiselvityshankkeessa on seurattu ulkomaalaislain 5 luvun uudistamista, jonka tarkoituksena on lisätä työperusteisten lupaprosessien asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta. Kyseisen hankkeen yhteydessä käytyjä keskusteluja ja saatuja kokemuksia tullaan hyödyntämään kokonaisuudistushankkeessa.

2 Uudistuksen periaatteellisia lähtökohtia

Ulkomaalaislaki on maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen keskeinen väline. Suomen maahanmuuttopolitiikan suunta vaikuttaa olennaisesti uuden lain sisältöön ja ratkaisuihin. Lain kestävyuden näkökulmasta olisi tärkeää, että maahanmuuttoliittiset ratkaisut olisivat mahdollisimman pitkäjänteisiä ja muutokset hallittuja. Lainvalmistelun suuntaa koskevat poliittiset linjaukset tulisi valmistella heti seuraavan hallituskauden alussa. Laajalle lakiuudistukselle yhden hallituskauden mittainen valmistelu-aika on lyhyt, minkä vuoksi olennaisia muutoksia peruskysymyksiin on vaikeaa tai jopa mahdotonta toteuttaa myöhemmin vaarantamatta koko uudistuksen toteuttamista.

Maahanmuuton näkökulmasta keskeisessä ja ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi pyrkiä erityiseen selkeyteen. Lainsäädännöstä tulisi kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa, kenellä on oikeus oleskella ja tehdä työtä Suomessa ja miten hallintoprosessi toimii. Tämän vuoksi lain ajantasaisuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys on tärkeä turvata. Onkin olennaista, että ulkomaalaislain uudistaminen käynnistetään asian kiireellisyyden vuoksi seuraavalla hallituskaudella.

Uudistamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteiskunnan muutokseen. Nykyisen ulkomaalaislain säätämisen jälkeen Suomeen suuntautuva maahanmuutto on jatkuvasti lisääntynyt. Erityisesti vuosina 2021 ja 2022 vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrä kasvoi merkittävästi aiempiin vuosiin verrattuna. Suomeen suuntautuva maahanmuutto tulee lisääntymään myös jatkossa, sillä maahanmuutolla on taipumus synnyttää maahanmuuttoa. Tänä päivänä maahanmuutto mielletään yhä laajemmin yhteiskunnalle hyödylliseksi ja hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämisen kannalta välttämättömäksi.

Maahanmuuttopolitiikan lähtökohtana on pidetty hallitun maahanmuuton periaatetta, josta säädetään ulkomaalaislain 1 §:ssä¹. Periaatteen ydinsisällöksi on katsottu se, että oleskelulupaa haetaan muodollisesti ulkomailta ennen maahantuloa, luvan myöntämisen

¹ Ulkomaalaislaki 1 § Lain tarkoitus: *Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.*

edellytykset tutkitaan huolellisesti ja maahan tullaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Periaate on pitänyt sisällään ajatuksen maahantulon kontrollista lieveilmiöiden välttämiseksi ja laittoman maahanmuuton estämiseksi.²

Yhteiskunnan muuttuessa maahanmuuttopolitiikan tavoitteet ja painotukset ovat muuttuneet ja kehittyneet. Painopisteeksi on noussut työvoiman ja erityisesti osaajien maahanmuutto. Uudistuksella ulkomaalaislaki pyrittäisiin ajantasaistamaan vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeita. Nykyisen lain peruslähtökohtiakin on tarve arvioida uudelleen. Uuden lain tulisi tukea siirtymää viranomaislähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen, maahanmuuton rajoittamisesta maahanmuuton sujuvoittamiseen. Perus- ja ihmisoikeuksia tulisi korostaa. Nämä lähtökohdat – asiakaslähtöisyys, digitalisaation hyödyntäminen sekä perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys – tulisi ottaa uuden lain läpileikkaaviksi periaatteiksi.

Tulevaisuudessa toimintaympäristön muutoksen voidaan arvioida nopeutuvan uuden tekniikan avaamien mahdollisuuksien myötä. Olennaista onkin pyrkiä poistamaan sellaiset lainsäädännölliset esteet, jotka tarpeettomasti hankaloittavat tarvittavan työvoiman rekrytointia ja maahantuloa. Sääntelyn tulisi tukea oleskelulupaprosessien eri vaiheiden ja ratkaisutoiminnan automaatiota. Myös muutoin sääntelyssä tulisi kyetä ennakoimaan tulevaisuuden kehityskulkuja ja jättää tilaa vielä toistaiseksi tuntemattomille teknologisille ja muille ratkaisuille.

Uudistuksen keskeinen lähtökohta on sääntelyn yksinkertaistaminen. Lain nykyinen sääntely on osin hyvin monimutkaista ja kokonaisuutena vaikeasti hallittavaa. Lain säännösten monimutkaisuuden vaikutukset heijastuvat myös muille hallinnonaloille, sillä erityisesti ulkomaalaislain oleskelun luonnetta koskeviin säännöksiin viitataan monissa muissa säädöksissä. Tilanne on epätydyttävä niin lain soveltajille kuin asiakkaillekin. Tavoitteena tulisi olla nykyistä helpommin ymmärrettävä ja sovellettava laki.

Maahanmuutto on ilmiönä niin monimuotoinen, että hallintoon ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka on merkittävä. Tämän vuoksi on välttämätöntä varmistaa, että sääntely toimii tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti ja että sääntelyn aiheuttamia kustannuksia pyritään vähentämään niin pitkälle kuin mahdollista.

EU-sääntely asettaa lakiuudistukselle tietyt reunaehdot. Uudistuksen aluksi tulisi karotoittaa tarkoin voimassa olevan lainsäädännön taustalla vaikuttava EU-sääntely ja sen jättämä kansallinen liikkumavara. Lakiuudistuksen aikataulusuunnittelussa tulisi ottaa huomioon EU:ssa parhaillaan valmisteilla olevat säädökset, erityisesti EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistus, ja arviot niistä käytävien neuvottelujen etenemisestä.

2 Ulkomaalaisoikeus, toim. Heikki Kallio, Toomas Kotkas, Jaana Palander, s. 8–9.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi myös mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ennakoimaan EU-sääntelystä tulevia muutostarpeita sekä vastaavasti edistämään ennakoivasti Suomen näkemyksiä EU-tason neuvotteluissa.

3 Lain kokonaisuudistaminen osahankkeina

Esivalmistelussa on pohdittu sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa tehdä heti lain kokonaisuudistus vai osittaisuudistuksia nykyiseen lakiin. Pohdinnoissa on päädytty siihen, että ryhdytään heti valmistelemaan uutta lakia. Tämä tarkoittaisi sitä, että voimassa oleva ulkomaalaislaki kumottaisiin ja säädettäisiin uusi laki, jossa olisi uusi rakenne. Koska lain sisältöä ei ole mahdollista uudistaa kerralla, ensi vaiheessa osa vanhan lain sisällöstä siirrettäisiin sellaisenaan tai vähäisin teknisin ja kielellisin muutoksin uuteen lakiin.

Lain kokonaisuudistamista puoltaa edellä kuvattu uudenlainen lähestymistapa maahanmuuttoon. Uudenlaista ajattelutapaa, ”lain henkeä”, olisi vaikeampi sisällyttää lakiin osituudistuksilla. Myös lakitekniset seikat tukevat kokonaisuudistamista. Lakiin on lisätty yli 100 kirjaintunnuksesta pykälää (ns. a-pykälät). Näihin pykäliin on jouduttu lisäämään kirjaintunniste, jotta ne on voitu sijoittaa lain systematiikassa oikeaan paikkaan. Lakiin on lisätty isompina kokonaisuuksina esim. unionin kansalaisen oleskeluoikeutta (161 a-h) ja oleskelulupatehtävien ulkoistamista koskevaa sääntelyä (69 b-e).

Esivalmistelussa on päädytty siihen, että lain uudistaminen kokonaisuudessaan toteutettaisiin osahankkeina. Tätä lähestymistapaa puoltavat kokonaisuuden laajuus ja riittävien säädösvalmisteluresurssien varmistaminen hankkeelle. Lain uudistaminen osahankkeina tarjoaisi paremmat edellytykset laadukkaaseen lainvalmisteluun, kun esimerkiksi toteuttamisvaihtoehtojen kartoittamiselle ja tutkimustiedon hyödyntämiselle jäisi enemmän aikaa. Lakia osahankkeina kokonaisuudistettaessa on keskeistä, että kaikki prosessissa mukana olevat tahot sitoutuvat koko uudistuksen loppuun viemiseen.

Lakia osahankkeissa uudistettaessa tulisi koko ajan pitää mielessä uudistettava kokonaisuus. Uusi lainsäädäntökokonaisuus valmistuu ja täydentyy pala palalta, kun hallituksen esityksiä annetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Osakokonaisuuksia onkin esivalmistelussa pyritty hahmottelemaan myös siitä näkökulmasta, että eduskunta saisi niiden kautta mahdollisimman hyvän käsityksen uudistettavasta lainsäädäntökokonaisuudesta ja yksittäisten esitysten merkityksestä osana tätä kokonaisuutta.

4 Lain rakenteen uudistaminen

Voimassa oleva ulkomaalaislaki on laaja-alainen kokonaisuus. Lukuisten lakimuutosten johdosta tämä kokonaisuus on pirstaloitunut, ja lakia kuvaillaan ”tilkkutäkkimäiseksi”. Ulkomaalaislain rinnalle on laadittu erillislakeja³, lain sisäinen systematiikka on kärsinyt, laki sisältää lukuisia sisäisiä säännösviittauksia ja lain esityöt ovat hajallaan. Erityisesti näistä syistä onkin olennaista, että lain rakenne uudistettaisiin heti kokonaisuudistuksen alussa. Samalla luotaisiin sisällöllisten kysymysten valmistelua varten kehikko, johon eri asiakokonaisuuksia koskevat ehdotukset voitaisiin sisällyttää.

4.1 Yksi maahanmuuttoa koskeva laki

Esivalmistelussa tarkasteltiin sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa säätää yksi laki vaiko useampia lakeja. Molempia lähestymistapoja voidaan perustella lainsäädännön selkeyttämällä. Pääosa verkkokyselyn vastaajista kuitenkin kannatti säännösten keskittämistä yhteen lakiin.

Verkkokyselyssä esiin nousseita perusteita yhden lain puolesta

Miksi yksi laki?

- Sääntelyn selkeys, yhtenäisyys, yhdenmukaisuus
- Kokonaisuuden hallinta; yksi laki, jossa selkeästi erotellut asiakokonaisuudet
- Parempi tiedon saatavuus
- Lakien välisten viittausten välttäminen
- Lakien välisten ristiriitojen välttäminen: päällekkäisyys, aukot, rajapinnat
- Samaan aikaan käynnissä olevien eri prosessien huomioon ottaminen

3 Erillislajeista tarkemmin kohdassa 5.2.1. oleskelulupajärjestelmän yhteydessä.

Kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena on selkeä ja hallittava kokonaisuus. Yhden lain mallilla nähdään olevan parempi mahdollisuus päästä tähän tavoitteeseen, vaikka säänneltävästä kokonaisuudesta tulisikin laaja. Kokonaisuudistuksessa voitaisiin harkita myös lain nimikkeen uudistamista.

Keskeinen argumentti yhden lain puolesta on lain käytettävyys. Asiat olisivat helpommin löydettävissä yhdestä laista. Useat lait ja lakien väliset viittaukset hankaloittavat sovelta-
jien työtä. Soveltajien näkökulmasta esimerkiksi perehtyminen ja perehdyttäminen asiakokonaisuuteen olisi yhden lain mallissa helpompaa.

Käytettävyyden näkökulmasta on myös tärkeää, että laki muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden. Esivalmistelussa on tuotu esiin, että voimassa olevan lain työntekoa koskevan 5 luvun ja erillislakien yhteys on keskeistä. Nyt tämä sääntely on hajallaan, mikä tekee asiakokonaisuuden hahmottamisen vaikeaksi asiakkaille ja hankaloittaa säännösten soveltamista. Sääntelyn eriytyessä myös riskit päällekkäisyyksistä ja ristiriitaisuuksista sekä mahdollisista lainsäädännöllisistä aukoista lisääntyvät.

Ulkomaalaislain sääntely koskee nykyisinkin kaikkien kolmannen maan kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä, oleskelua ja työntekoa, jollei erillislakeissa ole toisin säädetty. Erillislakeilla on tältä osin kiinteä yhteys ulkomaalaislakiin. Ajan myötä ja erillislakien itsenäisen muuttamisen johdosta tämä yhteys saattaa kuitenkin hämärtyä ja erillislakien sääntely eriytyä ulkomaalaislain sääntelystä.

Lain läpileikkaavat periaatteet ja yleiset säännökset, "lain henki", olisi helpompi toteuttaa yhdessä laissa. Lain alussa säädettävät periaatteelliset näkökohdat koskisivat toisin sanoen koko kokonaisuutta ja auttaisivat kokonaisuuden haltuun ottamista. Myös keskeisestä sääntelyaineesta kuten esimerkiksi oikeusturvasta ja päätösten täytäntöönpanosta olisi luontevampi säätää yhden lain sisällä kuin lakien välisin viittauksin.

Sisällöllisesti säännösten kokoamista yhteen lakiin puoltaisi uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi otettu oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Olisi tärkeää, että lupajärjestelmää koskeva sääntely muodostaisi yhtenäisen kokonaisuuden. Tämä mahdollistaisi joustavuuden lain sisällä ja tukisi esimerkiksi mahdollisuutta siirtyä ketterämmin yhdestä oleskelulupakategoriasta toiseen. Myös lupaprosessien sujuvoittamisen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset olisi helpompi toteuttaa yhden lain mallissa.

Osana esiselvityshanketta sisäministeriö tilasi selvityksen koskien maahanmuuttosäädösten kokonaisuutta tietyissä Euroopan maissa. Selvityksen taustalla oli Euroopan muuttoliikeverkoston (European Migration Network, EMN) syyskuussa 2021 julkaisema kooste 23 maan maahanmuuttoon liittyvän kansallisen lainsäädännön rakenteesta ja

terminologiasta⁴. Selvityksen mukaan suurin osa EMN:n koosteen valtioista on sijoittanut maahanmuuttoa koskevat säännökset kahteen tai kolmeen eri säädökseen. Kuitenkin esimerkiksi Belgia ja Ruotsi ovat sijoittaneet maahanmuuttoa koskevat säännöksensä yhteen säädökseen. Belgia on parhaillaan korvaamassa vuoden 1980 ulkomaalaislakinsa maahanmuuttokodifikaatiolla (lakikokoelmalla).

EU-sääntely vaikuttaa merkittävästi ulkomaalaislain sisältöön. Nykyiset erillislait pohjautuvat täysin EU-lainsäädäntöön. Tämä sääntely on luonteeltaan hyvin yksityiskohtaista. Muun muassa tästä syystä lakia valmisteltaessa olisi hyvä tarkastella, olisiko tunnistettavissa sellaista vähämerkityksellistä, teknisluonteista ja mahdollisesti muutosherkkää sääntelyä, josta voitaisiin perustuslain 80 §:n mukaisesti säätää asetuksen tasolla.

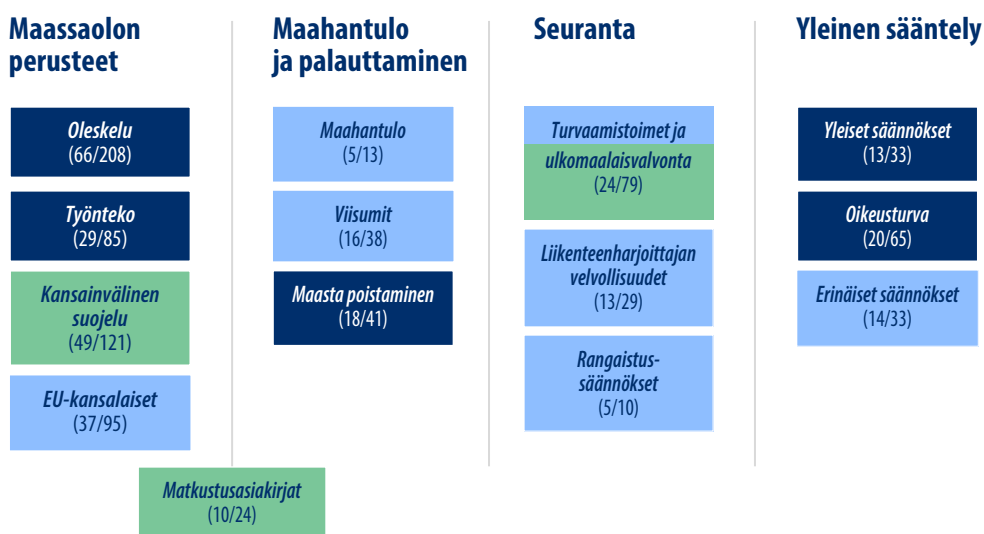
4.2 Lain sisäinen rakenne

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on 15 lukua. Seuraavassa kuvassa lain sääntelyä on ryhmitelty sisällöllisesti. Kuvassa esiintyvää koriajattelua tarkastellaan tarkemmin kohdassa 5.2., jossa pohditaan lain sisällöllistä uudistamista.

Kuvio 2. Nykyisen ulkomaalaislain sisällön ryhmittelyä

Ulkomaalaislain sisällön ryhmittelyä

Pykälää 321 / momenteja 880 ■ Kori 1 ■ Kori 2 ■ Kori 3



4 EMN-bulletin (emnbelgium.be).

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on valmistella yksi selkeä ja johdonmukainen maahanmuuttoa koskeva laki. Lain rakenteen uudistaminen edesauttaa uudistettavan kokonaisuuden hahmottamista. Samalla pyrittäisiin minimoimaan lain sisäisten säännösviittausten tarvetta.

Yhdestä laista tulee väistämättä pitkä. Lain selkeyttä ja luettavuutta voitaisiin parantaa uudella lukurakenteella. Myös uuden lain jakamista osiin voitaisiin tarkastella. Lisäksi voitaisiin pohtia sitä, miten lain käytettävyyttä olisi mahdollista edistää myös muutoin kuin lainsäädännöllisin keinoin.

Uudistuksen tavoitteena on, että asiat esitettäisiin uudessa laissa selkeinä kokonaisuuksina luvuittain. Samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset koottaisiin yhteen.

Esivalmistelussa on pohdittu uutena lakiteknisenä ratkaisuna sitä, että laissa otettaisiin käyttöön pykälien juokseva numerointi lukujen sisällä. Tämä ratkaisu tulee kyseeseen laajoissa säädöksissä ja vastaa esim. rikoslaisissa omaksuttua ratkaisua. Se edesauttaisi jatkossa uusien säännösten ja tarpeen vaatiessa myös lukujen sisällyttämistä lakiin.

Lukurakenteen lisäksi pohdittavaksi tulee asioiden esittämisjärjestys. Voimassa olevan lain rakenteen taustalla on kronologinen lähestymistapa: maahantulo, maassa oleskelu ja maasta poistaminen. Säädösvalmisteluohjeiden mukaisesti säännöksistä esitettiin ensin aineellisoikeudelliset säännökset, sitten menettelytapasäännökset ja lopuksi toimivaltasäännökset. Lain tarkemman sisäisen rakenteen määrittäminen on vielä tässä vaiheessa ennen aikaista, sillä lain runko muodostuu lakihankkeessa sitä mukaa kun sisällöllisiä kysymyksiä ryhdytään ratkomaan.

Esivalmistelussa on pohdittu sitä, että nykyiset erillislait voisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää omina lukuinaan ulkomaalaislakiin. Samalla ne voitaisiin yhteensovittaa paremmin osaksi lain kokonaisuutta. Ulkomaalaislain rinnalle 2010-luvun loppupuolella säädetyt erillislait eivät ole täysin itsenäisiä. Niiden viittaussäännöksissä todetaan, että kohteena olevien henkilöiden maahantuloon, maasta lähtöön, oleskeluun ja työntekoon sovelletaan ulkomaalaislain säännöksiä, jollei erillislaissa toisin säädetä. Lisäksi useissa erillislakien asia-sisältöä koskevista säännöksistä on viittauksia ulkomaalaislakiin.

4.3 Asetuksentasoinen sääntely

Esivalmistelussa on pohdittu mahdollisuutta selkeyttää ulkomaalaislain sääntelyä siirtämällä sitä joiltain osin asetuksentasoiseen sääntelyyn. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on sen laajuuteen nähden vähän asetuksenantovaltuuksia. Ne käsittelevät mm. viranomaisten välistä työnjakoa, erilaisiin tutkimuksiin liittyviä täsmennyksiä, ilmoitusvelvollisuuksia ja ylipäänsä menettelyjen täsmentämistä.⁵ Tällä hetkellä voimassa on kahdeksan ulkomaalaislain nojalla annettua asetusta eli asetuksentasoiseen sääntelyyn on turvauttu vain vähän.

Perustuslakivaliokunta kannusti pohtimaan asetuksentasoinen sääntelyn mahdollisuutta vuoden 2004 ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että laissa oli kyse laajasta kokonaisuudesta, joka ei ollut sisällöltään lukijalle vaivattomasti aukeava ja helposti ymmärrettävä. Tähän liittyen valiokunta totesi, että kokonaisuuden laajuus johtui osittain ulkomaalaislain uudistamisessa omaksutusta pyrkimyksestä noudattaa uuden perustuslain 80 §:n säännöksiä ja nostaa sääntelyä lain tasolle. Valiokunta kiinnitti huomiota myös perustuslain voimaantulon jälkeen havaittavissa olleeseen lainsäädäntötapaan, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyrittykään jättämään asetuksen tasoon.

Sääntelytason valinnan osalta perustuslakivaliokunta nosti yhtäältä esiin sen, että samaan säädökseen koottuina säännökset voivat tulla ymmärretyiksi helpommin kuin jos ne sijoitetaan kahteen eri säädökseen. Tämä lisäisi kokonaisuuden havainnollisuutta. Toisaalta valiokunta katsoi, että laajaksi muodostuvassa laissa olisi syytä harkita vakavasti säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslaista ei aiheudu tälle estettä.

Ulkomaalaislain taustalla vaikuttavat olennaisesti perus- ja ihmisoikeudet, minkä vuoksi sääntely on lähtökohtaisesti sellaista, josta on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti säädettävä lailla. Pohdittaessa sitä, millaista sääntelyä voitaisiin jättää asetuksen tasolle, voisivat kyseeseen mahdollisesti tulla esimerkiksi menettelylliset kysymykset, joista lakiin on jo aiemmin sisällytetty asetuksenantovaltuuksia. Myös EU-sääntely saattaisi joiltain osin teknisen ja yksityiskohtaisen luonteensa vuoksi soveltua asetukseen. Mitä alttiimpia säännökset ovat jatkuville muutoksille, sitä tarkoituksenmukaisempaa olisi, että niistä säädettäisiin asetustasolla.

⁵ Ks. tarkemmin Alitalo, Pirjatanniemi, Rytkönen 2023, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki, s. 91. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164569/SM_2023_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ulkomaalaislakia uudistettaessa olisi hyvä pitää avoimena mahdollisuus hyödyntää asetuksetasosta sääntelyä. Käytännön näkökulmasta olisi kuitenkin syytä pohtia ulkomaa-laislainsäädännön muodostamaa kokonaisuutta, jotta se ei mahdollisten asetusten myötä hajoaisi. Mahdolliset asetukset tulisivat ottaa heti osaksi valmistelukokonaisuutta ja luon-nostella ne samanaikaisesti laintasaisen sääntelyn kanssa. Samalla voitaisiin myös parem-min varmistua säännösten perustuslainmukaisuudesta eli harkita, mitkä säännöksistä kuuluvat lain alaan ja mitkä voitaisiin jättää asetuksin säädettäväksi.

5 Lain sisällöllinen uudistaminen

5.1 Läpileikkaavat periaatteet

Esivalmistelussa tunnistettiin lain läpileikkaaviksi periaatteiksi asiakaslähtöisyys, perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys sekä digitalisaation hyödyntäminen. Ne ohjaisivat uuden sääntelyn valmistelua ja edesauttaisivat ”lain hengen” uudistamista, jotta laki vastaisi paremmin nyky-yhteiskunnan tarpeisiin.

5.1.1 Asiakaslähtöisyys

Uuden lain tavoitteena on edistää ja tukea asiakaslähtöisyyttä. Lain näkökulma pyrittäisiin siirtämään viranomaislähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen.

Maahanmuuttoasioissa asiakaslähtöisyyden kehittäminen on verrattain uusi asia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on hiljattain työperusteista maahanmuuttoa koskevassa tarkastuskertomuksessaan suosittanut, että lupaprosesseista vastaavat viranomaiset panostaisivat erityisasiantuntijoiden lisäksi työntekijöiden ja yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä lupaprosessien sujuvoittamiseen sekä asiakaslähtöisyyden edelleen kehittämiseen.⁶

Lakiuudistuksessa tulevat pohdittavaksi eri keinot, joilla asiakaslähtöisyyttä voitaisiin konkreettisesti lainsäädännöllisin keinoin edistää. Esimerkiksi lain rakenteen selkeyttäminen ja sääntelyn yksinkertaistaminen parantaisivat lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Sisällöllisesti oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen sekä sähköisen asioinnin ja automaation avulla saavutettava sujuvampi maahanmuuttoprosessi edistäisivät asiakaslähtöisyyttä.

5.1.2 Perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys

Ulkomaalaislain sääntely vaikuttaa perustavanlaatuisella tavalla Suomeen tulevien ja täällä olevien ulkomaalaisten elämään. Sääntelyllä on merkitystä yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen näkökulmasta. Osana esivalmistelua keväällä 2022 järjestetyssä

6 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2022.

perus- ja ihmisoikeustyöpajassa pohdittiin sitä, miten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta voitaisiin edistää lainsäädännön keinoin. Yhtenä kysymyksenä nousi esiin tulevan lain tavoite ja sen suhde perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Työpajassa nousi esiin, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja heidän huomioimiseensa lainsäädännössä on tarve kiinnittää erityistä huomiota. Uudistuksessa tulisi tarkastella myös esimerkiksi mahdollisuuksia vahvistaa ja konkretisoida lasta koskevaa sääntelyä, erityisesti lapsen etua koskevaa 6 §:ää ja lapsen kuulemista koskevaa 12 §:ää. Mallia voitaisiin hakea lastensuojelulaista. Pohdittavaksi voivat tulla myös sellaiset vaikeat punnintatilanteet, joissa vastakkain ovat esimerkiksi aikuisen menettely ja lapsen oikeudet.

Ulkomaalaislaki mahdollistaa monesti myös perus- ja ihmisoikeuslähtöisemmän tulkinnan, mutta viranomaisten tulkintakäytännössä tähän mahdollisuuteen ei ole välttämättä täysimääräisesti turvauduttu, mikä on voinut johtaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta epätydyttävään lopputulokseen. Tähän voi olla monta syytä. Työpajassa arvioitiin, että lain joidenkin säännösten tulkinta vaikuttaisi erkaantuneen alkuperäisestä tarkoituksesta. Tällaisiksi säännöksiksi tunnistettiin esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämistä koskeva 36 §:n 2 momentti ja yksilöllisestä inhimillisestä syytä myönnettävää oleskelulupaa koskeva 52 §.

Työpajassa muistutettiin siitä, että käsillä olevaan asiakokonaisuuteen liittyy useita kansainvälisiä sopimuksia ja ihmisoikeussopimuksia sekä niihin liittyviä ihmisoikeusvalvontaelinten suosituksia. Valvontaelinten suosituksissa käsitellään muun muassa säilöönottoon, ihmiskauppaan, oikeusturvaan ja perhe-elämään liittyviä kysymyksiä. Lisäksi periaatteellisempi kysymys on esimerkiksi kokonais- ja kohtuullisuusharkinnan suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Työpajassa kiinnitettiin erityisesti huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien tekemiseen ja niiden vaikutukseen tulevassa sääntelyssä.

5.1.3 Digitalisaation hyödyntäminen

Nykyinen ulkomaalaislaki on valmisteltu pääosin aikana, jolloin maahanmuuttoprosessissa oli käytössä yksinomaan paperiset asiakirjat. Nyt tavoitteena on uusi laki, jossa otettaisiin huomioon digitalisaation mahdollisuudet. Digitalisaatiolla tuetaan maahanmuuton prosessien sujuvoittamistavoitetta. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen puolestaan edistävät digitalisaatiota ja mahdollisuutta erilaisten teknologisten ratkaisujen käyttöönottoon. Digitalisaatiota voidaan hyödyntää maahanmuuttoprosessin eri osa-alueilla, mutta erityinen merkitys sillä on esimerkiksi Maahanmuuttoviraston prosesseissa, henkilön tunnistamisessa sekä automaattisessa päätöksenteossa.

Maahanmuuttovirastolla on hyviä kokemuksia osa-automaatiosta, joten automaation lisääminen selkeitä tyyppitapauksia koskevassa päätöksenteossa on nähty yhtenä ratkaisukeinona viraston toiminnan tehostamiseksi. Lainsäädäntö ei nykyisellään mahdollista täysin automatisoitujen päätösten tekemistä, mutta asiaa koskeva yleislainsäädäntö (HE 145/2022 vp) tulee voimaan 1.5.2023. Yleislainsäädännön arvioidaan lähtökohtaisesti mahdollistavan Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon tietyissä asiaryhmissä sellaisissa myönteisissä päätöksissä, joissa ei ole kanssakijaa. Automaattinen päätöksentekomenettely on kuitenkin tarkoitus ulottaa Maahanmuuttovirastossa myös tilanteisiin, joissa asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaisesti tai asiassa on toinen asianosainen. Yleislain mukaan näissä tilanteissa Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemasta päätöksestä tulisi saada vaatia oikaisua. Hallituksen esitys eduskunnalle Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 276/2022 vp) annettiin eduskunnalle 17.11.2022. Hallituksen esitys kuitenkin raukesi vaalikauden päättyessä.

Asiakokonaisuuden yhteydessä tulevat tarkasteltavaksi keskeiset perus- ja ihmisoikeusky-symykset kuten perustuslain 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja sekä 6 §:n mukainen syrjinnän kieltö ja yhdenvertaisuus.

Lainsäädännön kestävyysnäkökulmasta olisi tärkeää, että sääntelyä valmisteltaessa ei lukkiuduttaisi nykytilanteeseen kuten nykyisiin järjestelmiin, prosesseihin tai käytössä oleviin ratkaisuihin, vaan pyrittäisiin ottamaan huomioon myös vielä toistaiseksi tuntemattomat ratkaisut. Samalla on tärkeää varmistaa ja arvioida saavutettavuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökulmia. Maahanmuuttoasioissa tämä on välttämätöntä ottaen huomioon asiakaskunnan moninaisuus ja ulkomailta toimimiseen liittyvät haasteet. Lainsäädännön valmistelussa viitataan digitalisaation osalta usein teknologianeutraaliin sääntelyyn, jolla mahdollistetaan asioiden erilaiset käsittelytavat nyt ja tulevaisuudessa. Näitä näkökulmia on tärkeää sisällyttää muun muassa vaikutusten arviointeihin.

5.2 Lakiuudistuksen sisällölliset osakokonaisuudet

Esivalmistelussa lain uudistamista on lähestytty *koriajattelun* kautta. Koriajattelu ilmentää uudistettavien asiakokonaisuuksien laittamista tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen. Lakiin liittyy myös paljon pienempää ja luonteeltaan teknisempää, säädöshuollollista uudistus-tarvetta. Lakiuudistuksen lopussa voitaisiin harkita sellaisen teknisluonteisemman lakiesi-tyksen antamista, johon tämänkaltaiset uudistustarpeet koottaisiin.

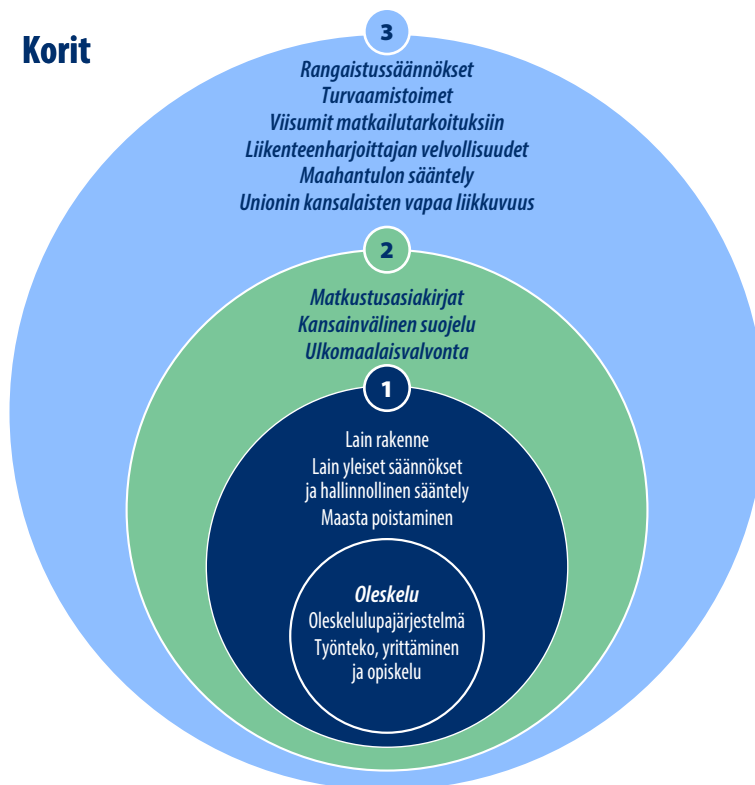
Esivalmistelussa on noussut esiin toiveita toisaalta nykyistä yksityiskohtaisemmista säännöksistä ja niiden perusteluista sekä toisaalta siitä, että säännöksiin jätettäisiin enemmän harkinnanvaraa. Uudistuksessa olisikin tärkeää löytää tarkoituksenmukainen tasapaino

hyvin yksityiskohtaisen ja yleisluonteisemman sääntelyn välillä. Pohdittavaksi tulee riittävän joustovaran jättäminen säännöksiin esimerkiksi tilanteissa, joita ei lakia säädettyäessä vielä osata ennakoida tai joissa muutoin saatettaisiin päätyä kohtuuttomaan lopputulokseen.

Hyvin yksityiskohtainen laki on usein raskas lukea ja vaikea ymmärtää. Tulevassa sääntelyssä voitaisiinkin pyrkiä panostamaan säännökohtaisiin perusteluihin. Niissä voitaisiin avata tarkemmin sääntelyn tarkoitusta sekä antaa esimerkkejä ja tulkintaohjeita. Tarvetta on myös nyt hajallaan olevien esitöiden uudelleen kirjoittamiselle.

Seuraavassa tarkastellaan kokonaisuudistuksen kohteena olevia osakokonaisuuksia. Ne kuvaavat sitä, millaisina paloina ja missä järjestyksessä lain uudistaminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Lähestymistapa on hyvä pitää joustavana, jotta tiettyihin asiakokonaisuuksiin liittyvät asiat voidaan tarvittaessa ottaa käsittelyyn alkuperäisestä korijatteluista riippumatta. Esimerkiksi oleskelulupajärjestelmällä on huomattavan paljon vaikutuksia niin lain sisällä kuin suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Kuvio 3. Ulkomaalaislain uudistaminen ja korijattelu



5.2.1 Ykköskori

Ykköskorissa olisivat ne asiakokonaisuudet, joiden uudistaminen olisi ehdottomasti toteutettava ensimmäisessä vaiheessa. Ykköskorissa uudistettaisiin lain rakenne, lain yleiset säännökset ja hallinnollinen sääntely (1, 13 ja 14 luvut) ja ydinsisältö (4, 5 ja 9 luvut).

Asiasisällössä keskeisin muutoskohde olisi oleskelua koskevan sääntelyn uudistaminen. Oleskelulupajärjestelmän uudistamisen yhteydessä tarkasteltaisiin myös maahantuloon, mukaan lukien ulkomaalaisen tunnistautuminen ja henkilöllisyyden varmistaminen, ja muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tarkasteltaisiin maasta poistamista ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa sääntelyä.

Nyt hahmoteltu ykköskorin sääntely sisältäisi määrällisesti merkittävän osan nykyisen lain sääntelyä. Kun kokonaisuuteen otetaan mukaan erillislaeissa oleva oleskelusääntely, pykälämäärä on noin 250 yhteensä yli 400 nykyisen pykälän kokonaisuudesta.

Seuraavassa tarkastellaan ykköskoriin hahmoteltuja sisältökysymyksiä yleisellä tasolla. Tarkemmat nykytilan kuvaukset ja niiden arvioinnit sekä säännöskohtaiset arviot tehdään varsinaisessa lakihankkeessa.

Oleskelulupajärjestelmä

Oleskelulupajärjestelmä on keskeinen osa maahanmuuton kokonaisuutta niin sääntelyn määrä kuin vireille tulleiden asioiden määräkin huomioon ottaen. Kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupa-asiat muodostavat määrällisesti suurimman osan Maahanmuuttovirastossa vireille tulleista asioista.

Taulukko 1. Maahanmuuttovirastossa vireille tulleet asiat vuosina 2017–2022.

	Oleskelu Muut maat	EU- kansalainen	Turvapaikka	Maasta poistaminen	Kansalaisuus
2017	65 %	8 %	5 %	8 %	13 %
2018	68 %	9 %	4 %	6 %	13 %
2019	69 %	8 %	4 %	7 %	12 %
2020	69 %	8 %	3 %	5 %	13 %
2021	70 %	9 %	2 %	3 %	13 %
2022	74 %	7 %	4 %	3 %	11 %

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuosina 2017–2022 kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupia tai oleskeluoikeuksia koskevien asioiden osuus vireille tulleista asioista oli noin 65–74 % kaikista asioista. Unionin kansalaisten rekisteröintien osuus oli noin 7–9 %. Muita merkittäviä asiaryhmiä olivat kansalaisuusasiat noin 11–13 % ja maasta poistamista koskevat asiat noin 3–8 %. Turvapaikkahakemusten osuus vuosina 2017–2022 oli noin 2–5 %. Edellä olevien lisäksi vuonna 2022 tuli vireille 47 302 tilapäisen suojelun hakemusta, joiden määrää ei ole huomioitu edellä mainituissa eri asiaryhmien suhteellisissa prosenttiosuuksissa.

Oleskelun sääntelyssä on eroteltu kaksi pääryhmää: ensinnäkin unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat Islannin, Liechtensteinin, Norjan sekä Sveitsin kansalaiset ja toiseksi kolmannen maan kansalaiset, joiksi lasketaan kaikki muut kuin ensin mainitut.

Keskeisin uudistuksen kohde on oleskelulupajärjestelmä, joka koskee nimenomaan kolmannen maan kansalaisia ja muodostaa kansallisen maahanmuuttopolitiikan ytimen. Kolmannen maan kansalaiset tarvitsevat pidempiaikaiseen oleskeluun oleskeluluvan. Unionin kansalaiset ovat oikeutettuja liikkumaan vapaasti EU-alueella tätä koskevan EU-sääntelyn perusteella ja heidän oleskelunsa Suomessa rekisteröidään. Vapaan liikkuvuuden sääntely perustuu suoraan direktiiviin.

EU-sääntelyllä on ylipäätään merkittävä vaikutus oleskelulupajärjestelmän sisältöön. EU:ssa on viime vuosina säädetty lukuisia direktiivejä, jotka osaltaan rajoittavat kansallista sääntelyä. EU:ssa on pyritty harmonisoimaan lainsäädäntöä erilaisille maahantulon ja oleskelun perusteille tai tyypeille. Sääntely on hyvin yksityiskohtaista ja laajaa. Parhailaan käsiteltävänä ovat komission keväällä 2022 antamat ehdotukset yhdistelmäladirektiiviin⁷ ja EU:n alueella pitkään oleskelleita koskevan direktiivin⁸ laatimiseksi uudelleen.

Oleskelulupia koskeva sääntely ulkomaalaislaissa on 4 luvussa ”Oleskelu” ja 5 luvussa ”Työnteko ja elinkeinon harjoittaminen”. Lisäksi EU-sääntelyn vuoksi on säädetty kolme direktiiveihin perustuvaa erillislakia: laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018, tutkijat ja opiskelijat-laki), laki kolmansien maiden kansalaisten

7 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmäladirektiiviksi koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu teksti). COM(2022) 655 final.

8 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu teksti). COM(2022) 650 final.

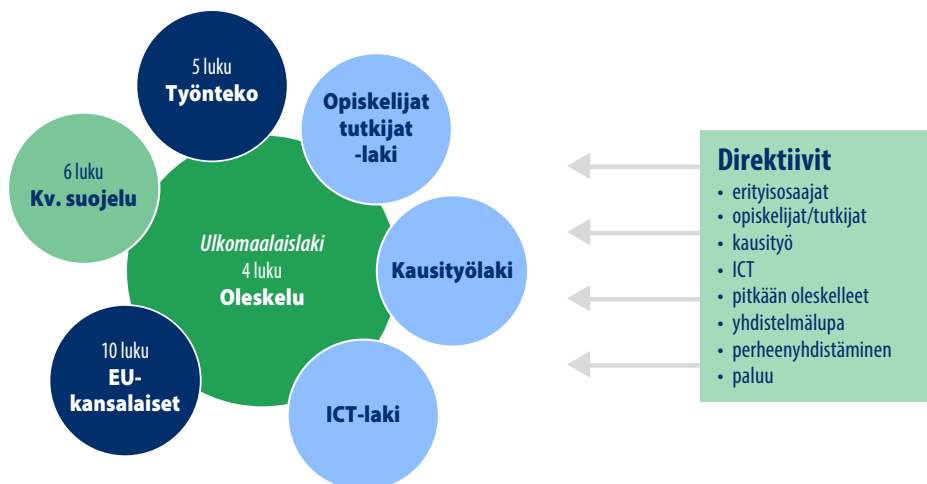
maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017, kausityölaki) ja laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017, ICT-laki). Valmisteilla on neljännän erillislain säätäminen, kun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/1883 kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä neuvoston direktiivin 2009/50/EY kumoamisesta on saatettava kansallisesti voimaan 18.11.2023 mennessä. Lisäksi Ison-Britannian ero EU:sta johti suppean erillislain säätämiseen Ison-Britannian kansalaisten asemasta.⁹

Kolmansien maiden kansalaisten oleskelua koskeva sääntelykokonaisuus pitää sisällään yhteensä lähes 200 pykälää eli lähes puolet ulkomaalaislainsäädännön yli 400 pykälästä.

Oleskelusta kansainvälisen suojelun perusteella on säädetty omana kokonaisuutenaan ulkomaalaislain 6 luvussa.

Kuvio 4. Oleskelusäätelyn kokonaisuus

Oleskelusäätelyn kokonaisuus



⁹ Laki Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta (666/2020).

Esiselvityksen alussa sidosryhmille esitetty kysely tuotti oleskelua koskevasta sääntelystä seuraavia havaintoja. Ensinnäkin koettiin, että oleskelulupalajeja tai -kategorioita on paljon, ja että oleskelulupien systematiikka ja jaottelu ovat vaikeat. Havaintona oli myös, että vaikka oleskelulupien kirjo on valtava, on tarvetta myös uusille oleskelun perusteille ja joustavaan siirtymään eri lupaperusteiden välillä. Edelleen tuotiin esille, että ulkomaalaislain lupatyypit vaikuttavat suoraan muun lainsäädännön kautta ihmisten erilaisiin oikeuksiin.

Ulkomaalaislain voimaantulon vuonna 2004 jälkeen oleskelulupia koskevaa sääntelyä on muutettu ja kehitetty jatkuvasti. Sääntelyn määrä on lisääntynyt kansallisten muutostarpeiden vuoksi, mutta myös EU-sääntelyn myötä. Tämä on johtanut siihen, että kokonaisuudesta on muodostunut hajanainen ja vaikeasti hallittava. Erilaisia oleskelulupatyyppejä on kymmenittäin. Esiselvityksen tausta-aineistossa esimerkiksi listattiin ulkomaalaislaista ja erillislaeista yhteensä 35 erilaista määräaikaisen oleskeluluvan tyyppiä (20 jatkuvaa A ja 15 tilapäistä B lupaa). Järjestelmä on myös osin joustamaton ja kankea. Siirtyminen lupaperusteesta tai prosessista toiseen on hankalaa.

Voimassa olevan ulkomaalaislain lähtökohtana on, että oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen maahantuloa, jollei toisin ole säädetty. Pääsääntöön on erikseen säädettyjä poikkeuksia sekä yleinen säännös poikkeamisesta. Eri oleskelulupien osalta on erilaista yksittäistä sääntelyä siitä, onko oikeus perheen yhdistämiseen ja sovelletaanko toimeentuloedellytystä. Samoin sääntely lupien pituudesta eri lupatyypeissä on eriytynyt.

Esiselvityksen aikana järjestettiin työpaja oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ulkomaalaislakia uudistettaessa. Työpajassa ideoitiin, miten oleskelulupajärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa. Johdantona teemalle oli miettiä vaihtoehtoja, jotka auttavat pois niin sanotuista lupaputkista joustavampaan malliin ja ottavat huomioon yksilön ja yhteiskunnan näkökulman. Tavoitteena oli pohtia, miten voidaan luoda järjestelmä, joka helpottaa sekä asiakkaan että viranomaisen osaa prosessissa. Tavoitteena oli myös tunnistaa ja listata oleskelulupajärjestelmän uudistamiseen liittyviä kysymyksiä.

Oleskelulupajärjestelmän keskeisiksi ongelmakohtiksi tunnistettiin muun muassa järjestelmän hitaus, kankeus ja byrokraattisuus sekä monimutkaiset prosessit. Sääntelyyn liittyväksi ongelmaksi koettiin esimerkiksi ulkomaalaislain ja erillislakien suhde. Yksi havainto oli, että maahantulon ja maasta poistamisen välistä suhdetta tulisi tarkastella uudelleen. On koettu, että maahan pääsyn kynnyks on ollut korkealla osin siitä syystä, että maasta poistaminen saattaa kestää pitkään sikäli kuin oleskelulupa joudutaan jostain syystä epäämään. Maahantulon, oleskelun ja maasta poistamisen sääntelyn tulisi kokonaisuudessaan olla tasapainossa lain tulevat tavoitteet huomioon ottaen. Viranomaisten ohjaus, erilaiset roolit, yhteistyö ja tiedonvaihto nousivat myös keskusteluissa esille.

Työpajassa nähtiin, että hyvän oleskelulupajärjestelmän keskeisiä elementtejä olisivat asiakaslähtöisyys, nopeus ja helppous, selkeä sääntely sekä tasapaino maahantulon ja maasta poistamisen kesken.

Työpajassa nousi esille esimerkiksi seuraavia kehittämiskohteita tai -ehdotuksia:

- Pyritään määrällisesti vähentämään oleskelulupatyyppejä, esimerkiksi yhdistämällä niitä.
- Luovutaan määräaikaisten oleskelulupien kohdalla jaottelusta jatkuvaan (A) ja tilapäiseen (B) oleskelulupaan.
- Yksinkertaistetaan luvan pituutta koskevaa sääntelyä.
- Yksinkertaistetaan työperusteisten oleskelulupien sääntelyä.
- Kehitetään sääntelyä lupaperusteiden jälkivalvonnasta ja maasta poistamisesta.
- Kehitetään rekisteritietojen automaattista hyödyntämistä ja muuta tiedonvaihtoa viranomaisten välillä, jotta voidaan hyödyntää automaattista päätöksentekoa ja automaattista jälkivalvontaa.

Työnteko, opiskelu ja yrittäminen

Ulkomaalaislain 5 luku on otsikoltaan ”Työnteko ja elinkeinon harjoittaminen”. Luvussa säädetään kolmannen maan kansalaisille työntöön ja elinkeinon harjoittamisen perusteella myönnettävistä oleskeluluvista sekä viisumilla tai viisumivapaasti tapahtuvasta työntööstä. Luvussa säädetään myös Euroopan unionin sinisestä kortista. Sääntely perustuu vahvasti työntekijän oleskelulupajärjestelmään ja siihen liittyvään kaksivaiheiseen prosessiin. On olemassa kahdenlaisia työperusteisia oleskelulupia: työntekijän oleskelulupa sekä muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Työntekijän oleskeluluvan kaksivaiheisesta prosessista luovutaan 1.1.2025 alkaen, jolloin työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan ja työntekijän oleskelulupaan liittyvästä osapäätöksestä luovutaan. Oleskelulupaan liittyvä saatavuusharkinta suoritetaan yhden prosessin sisällä Maahanmuuttovirastossa.¹⁰ Yrittäjän oleskeluluvassa kuitenkin kaksivaiheisuus säilyy, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee osapäätöksen oleskelulupahakemukseen.

Lisäksi työtä voi tehdä muuhun tarkoitukseen myönnettyillä oleskeluluvilla. Työntööstä säädetään myös kolmessa erillislaissa, jotka perustuvat EU-sääntelyyn. Näitä ovat tutkijat ja opiskelijat -laki, kausityölaki ja ICT-laki.

10 Ulkomaalaislain muutokset [HE 207/2022 vp:n](#) yhteydessä.

Työntekoa koskeva 5 luku ei ole irrallinen kokonaisuus, vaan se on kiinteässä yhteydessä oleskelulupajärjestelmän yleiseen sääntelyyn, joka on ulkomaalaislain 4 luvussa. Sama pätee myös erillislakeihin. Yleinen sääntely pitää sisällään sääntelyä esimerkiksi oleskeluluvista ja niiden hakemisesta, lupatyypeistä, lupien pituudesta, oleskelulupakorteista, perheenjäsenyydestä ja toimeentulosta sekä yleisistä luvan epäämiseen johtavista perusteista.

Ulkomaalaislain 5 luvun sääntelyä on vastikään uudistettu 23.2.2023 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Muutoksen tavoitteena on helpottaa oleskeluluvan hakemista ja lisätä sähköistä asiointia ja sitä, millä keinoin on parhaimmat edellytykset hakemusten nopealle käsittelylle. Uudistuksen tavoitteena on taata sujuvat ja nopeat työperusteiset maahanmuuttomenettelyt. Samalla kun edistetään työperäistä maahanmuuttoa, on torjuttava ihmiskauppaa ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä.

Ulkomaalaislain 5 luvun uudistuksella on jo osin toteutettu niitä periaatteita, joita kokonaisuudistuksella on tarkoitus edistää. Sääntely sisältää kuitenkin vielä rakenteita ja sisältöä, jotka perustuvat vuoden 1991 ulkomaalaislakiin. Sen vuoksi työntekoa koskevan sääntelyn kehittämistä on syytä jatkaa. Työntekoa koskeva sääntely on keskeinen osa oleskelulupajärjestelmää, jota on uudistettava yhdessä muun oleskelulupajärjestelmän kanssa. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on 5 luvun uudistamisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkastella työvoiman maahanmuuttoon liittyvää sääntelyä osana laajempaa ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuutta, vaikka sitä kuluvalle hallituskaudella jo uudistettiin.¹¹

Maasta poistaminen

Maasta poistamisesta säädetään ulkomaalaislain 9 luvussa. Luku sisältää sääntelyä määritelmistä, maasta poistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, maasta poistamisen perusteista ja maahantulokiellosta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Luvussa ei käsitellä unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta poistamista. Nämä säännökset sisältyvät unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelua koskevaan 10 lukuun.

Maastapoistamismenettelyt liittyvät kiinteästi muihin menettelyihin, erityisesti turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyihin sekä rajatarkastusmenettelyihin. Olennaisin yhtymäkohta turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyihin on päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely lain 13 luvussa. Maasta poistamista koskeva päätös tehdään ja käsitellään kaikissa vaiheissa yhdessä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen kanssa.

¹¹ Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 37/2022 vp s. 4.

Maasta poistamista koskevan sääntelyn taustalla vaikuttaa EU-sääntely, erityisesti paluudirektiivi¹². Euroopan komission paluudirektiivin uudistamista koskevan ehdotuksen¹³ käsittely on tällä hetkellä kesken unionin toimielimissä. Sääntelykokonaisuuteen tehdyt lukuisat muutokset, ml. EU:n lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano, ovat vaikuttaneet siihen, että kokonaisuudesta on tullut monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava.

Esivalmistelun aikana järjestetyssä maasta poistamista koskeneessa työpajassa pohdittiin sitä, millä tavalla maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta voitaisiin kehittää. Työpajan tausta-aineistona hyödynnettiin ulkomaalaislain yleisiä kehittämistarpeita kartoittanutta verkkokyselyä. Eräänä keskeisenä havaintona työpajassa nousi esiin sen tunnistaminen, miltä osin sääntelyn taustalla vaikuttaa EU-sääntely, ja miltä osin sääntelyyn jää kansallista liikkumavaraa. Uudistustyössä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan kansallisessa harkintavallassa olevaa sääntelyä.

Työpajassa tunnistettiin, että sääntelyn keskeisin ongelma liittyy päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen, josta säädetään lain 13 luvussa. Säännökset ovat vaikeaselkoisia ja sen vuoksi sekä soveltajien että asiakkaan näkökulmasta hankalia. Täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn kautta tehdään käytännössä ero käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä. Pääsääntöön on kuitenkin tehty monia poikkeuksia. Erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön täytäntöönpanosäännökset sekä uuden turvapaikkahakemuksen vaikutus täytäntöönpanoon koetaan soveltajille haasteellisiksi. Sääntely on myös osittain vanhentunutta ja päällekkäistä suhteessa hallinnon yleislakeihin.

Maasta poistamista ja päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevalla sääntelykokonaisuudella on yhtymäkohtia uusintahakemuksiin ja oleskeluun maassa ilman oleskeluoikeutta.

Työpajassa nousi esille esimerkiksi seuraavia kehittämiskohteita tai -ehdotuksia:

- Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn selkeyttäminen. Kyseisen sääntelyn tarkastelu suhteessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) ja hallintolain (434/2003) sääntelyyn.
- Tulisi selvittää mahdollisuutta luopua erosta käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä.
- Vapaaehtoisen paluun edistäminen ensisijaisena paluun keinona.
- Maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn liittyvien muutostarpeiden tarkastelu.

¹² [EUR-Lex - 32008L0115 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹³ Komission ehdotus direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu). COM (2018) 634 final).

5.2.2 Kakkoskori

Kakkoskoriin sisältyviin asiakokonaisuuksiin tunnistettiin esivalmistelussa liittyvän muutostarpeita, mutta niitä ei ole koettu yhtä kiireisiksi kuin ykköskorin muutostarpeet. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat nykyisen lain kansainvälistä suojelua (6 luku), ulkomaalaisvalvontaa (7 luku) sekä matkustusasiakirjoja (8 luku) koskevat säännökset.

Kansainvälinen suojele

Kansainvälistä suojelua koskevien säännösten uudistaminen on syytä sitoa EU-lainsäädännön valmistelun aikatauluun. Viime kädessä EU-lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa koskevat määräajat määrittävät uudistamisajankohdan. Tämänhetkisen tiedon mukaan komission syksyllä 2020 antamaan maahanmuutto- ja turvapaikkauudistukseen sisältyvien lainsäädäntöehdotusten on määrä valmistua kuluvalle lainsäädäntökaudella eli helmikuuhun 2024 mennessä. Uudet EU-säädökset ovat pääosin EU-asetuksia, jotka ovat suoraan kansallisesti sitovia. Asetusten toimeenpano kansalliseen lainsäädäntöön on luonteeltaan paljolti sellaista, että ulkomaalaislaista poistetaan sääntely, jonka EU-asetus sellaisenaan korvaa.

Kansainvälisen suojelun osalta esiselvitysvaiheessa nousivat esiin erityisesti uusintahakemukset ja tilapäistä suojelua koskeva sääntely. Uusintahakemukset ovat olleet esillä jo pitempään ja niiden määrään on pyritty puuttumaan lakimuutoksin. Pohjoismaisen vertailun tekeminen voisi olla tarpeen. Esivalmistelun aikana sovellettiin ensimmäistä kertaa EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin¹⁴ pohjautuvia kansallisia säännöksiä. Soveltamisesta saatujen kokemusten myötä laissa on havaittu muutos- ja täydennystarpeita, mutta niiden tekeminen ei ole tarkoituksenmukaista prosessin ollessa edelleen kesken.

Lisäksi turvapaikanhakijan työnteko-oikeus nousi esiin kysymyksenä, joka tulisi kiireisesti selkeyttää, jotta hakija, työnantaja ja viranomaiset ymmärtävät, milloin työnteko-oikeus päättyy. Tämä kysymys nousee esiin jo ykköskorissa osana työntekoa koskevaa kokonaisuutta.

14 Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.

Ulkomaalaisvalvonta

Korkein hallinto-oikeus linjasi syyskuussa 2022 vuosikirjapäätöksessään (KHO:2022:106), että Helsingin poliisilaitoksen poliisipartio toimi syrjivästi käyttäessään etnistä profiloivia katuprostituutiovalvonnassa vuonna 2016.¹⁵ Myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt tarpeellisenä täsmentää ulkomaalaisvalvontaa koskevaa sääntelyä. Kyse on muutaman säännöksen erillisestä kokonaisuudesta.

Matkustusasiakirjat

Matkustusasiakirjoja koskevaan kokonaisuuteen liittyy useita pienempiä päivitys- ja muutostarpeita, joilla voitaisiin sujuvoittaa asioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa ja edistää samalla asiakaslähtöisyyttä. Alustavaa kartoitusta on tältä osin jo tehty. Muutostarpeet koskevat mm. muukalaispassin peruuttamis- ja raukeamistilanteita, alaikäisten aseman tarkastelua passilain tavoin ja muukalaispassin umpeutumista ulkomailla oleskelun aikana.

Henkilöllisyyden selvittämiseen ja muukalaispassin myöntämiseen liittyy myös kysymys sellaisen ilman oleskeluoikeutta maassa olevien tilanteesta, jotka täyttävät oleskeluvan edellytykset muutoin paitsi voimassa olevaa matkustusasiakirjaa koskevan vaatimuksen osalta. Tätä kysymystä valmisteltiin nykyisen hallituksen aikana, mutta esitys päätettiin syksyllä 2022 poistaa lainsäädäntösuunnitelmasta.

5.2.3 Kolmoskori

Kolmoskoriin sisältyy asiakokonaisuuksia, joissa ei ole noussut esille kokonaisuuden kannalta merkittäviä muutostarpeita. Tähän koriin kuuluvat säännökset, jotka koskevat maa-hantuloa (2 luku), matkailuun tarkoitettuja viisumeja (3 luku), turvaamistoimia (7 luku), Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelua (10 luku), liikenteenharjoittajan velvollisuuksia (11 luku) sekä rangaistussäännöksiä (12 luku).

Vaikuttaisi siltä, että kolmoskoriin kuuluvien säännösten joukossa on sellaisia, joita ei ole muutettu kertaakaan niiden voimassaolon aikana.¹⁶ Kolmoskoriin saattaakin sisältyä muihin koreihin verrattuna enemmän säädöshuollollista kuin sisällöllistä muutostarvetta.

¹⁵ KHO:2022:106 – Korkein hallinto-oikeus.

¹⁶ Ulkomaalaislain muuttamattomista pykälistä ks. tarkemmin Alitalo, Pirjatanniemi, Rytönen 2023, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki, s. 17–19.

Maahantulo

Maahantuloa koskevassa 2 luvussa on viisi pykälää, jotka ovat jokseenkin teknisluonteisia lukuun ottamatta säännöstä maahantulon edellytyksistä (11 §). Näitä pykälä koskevia muutostarpeita ei ole ilmennyt.

Viisumit

Ulkomaalaislain 3 luvussa säädetään lyhytaikaisista ja pitkäaikaisista viisumeista. Luvussa viitataan EU:n viisumisäännöstöön¹⁷, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Jossain vaiheessa edellytettäneen arviointia siitä, olisiko lukua täsmennettävä asetusta täydentävällä sääntelyllä. Yksilöityjä muutostarpeita ei ole esitetty. Ns. humanitaarisen viisumin tarve on noussut esille poliittisessa asiayhteydessä, mutta sen käsittely kuuluu luontevammin oleskelua koskevan sääntelyn kokonaisuuteen, kun viisumit yleensä myönnetään matkailutarkoituksiin.

Turvaamistoimet

Turvaamistoimia koskevaa sääntelyä on muutettu useasti viime vuosien aikana, joten välitöntä isoa uudistuksen tarvetta ei liene olemassa. Alaikäisen säilöönoton kieltämistä on vaadittu viime vuosina toistuvasti. Säilöönoton vaihtoehtoja ja lapsen säilöönoton kieltämistä on selvitetty usein, mutta toteuttamiskelpoisia ratkaisuja vaihtoehtoiksi ei ole löydetty.

Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu

Unionin kansalaisen oleskelua koskeva 10 luvun sääntely perustuu unionin lainsäädäntöön, eikä sen osalta ole tullut esille merkittäviä muutostarpeita.

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet

Liikenteenharjoittajan velvollisuuksiin liittyen esille ei ole noussut erityisiä huomioita lukuun ottamatta huomiota seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyen. Kokonaisuus on ollut sisäministeriön rajavartio-osaston vastuulla viime vuosina.

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö).

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriö on esittänyt päivitystarpeita rangaistussäännöksiin liittyen. Rikoslakiin (39/1889) sisältyy sääntelyä, jossa viitataan ulkomaalaislakiin. Viittaussäännökset voi olla tarpeen päivittää teknisesti ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisältyy rangaistussääntelyä, johon on aiheellista kiinnittää huomiota paitsi teknisestä näkökulmasta, myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi. Lisäksi ulkomaalaislaissa on viittaussäännöksiä rikoslakiin. Niiden osalta voi olla syytä arvioida, tulisiko ne koota yhteen ”Viittaukset rikoslakiin”-säännöksen alle.

6 Lakihankkeen organisointi, resursointi ja valmisteluaikataulu

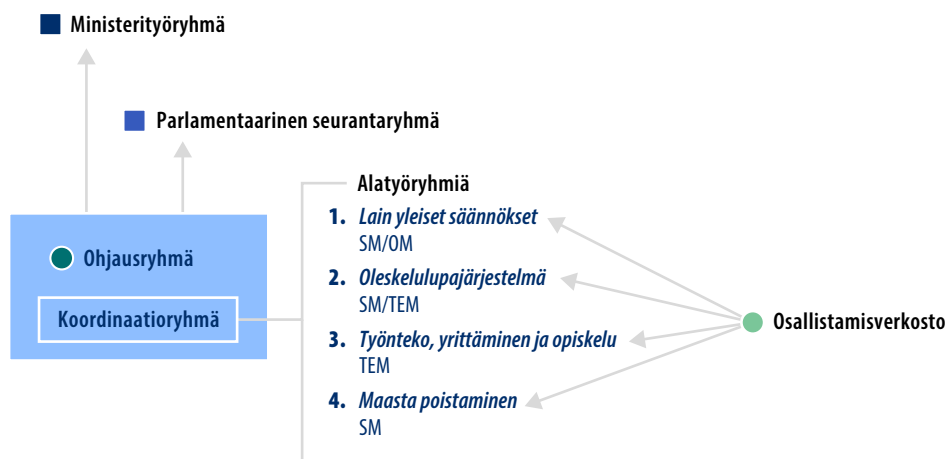
6.1 Hankeorganisaatio

Ulkomaalaislain kokonaisuudistaminen on tarkoitus toteuttaa hankeorganisaation puitteissa. Hankeorganisaatiolla nähdään olevan parhaimmat edellytykset varmistaa työlle riittävät ja pitkäkestoiset resurssit. Sen avulla on myös tarkoitus kytkeä kaikkien keskeisten hallinnonalojen valmistelijat ja heidän osaamisensa osaksi uudistustyötä.

Seuraavassa hahmotellaan alustavasti sitä, miltä hankeorganisaatio voisi näyttää, ja mitä näkökohtia sitä perustettaessa tulisi ottaa huomioon. Lopulliset päätökset hankeorganisaatiosta tehdään lakihankkeen asettamisen yhteydessä.

Kuvio 5. Suunnitelma ulkomaalaislain uudistamisen hankeorganisaatiosta

Hankeorganisaatio



Alustavasti suunnitellussa hankeorganisaatiossa valmistelun ytimen muodostaisi *koordinaatioryhmä*. Tällä ryhmällä olisi kokonaisvastuu hallituksen esitysten valmistelusta eli käytännössä alatyöryhmien työn yhteensovittamisesta ja hankkeen etenemisestä suunnitellussa aikataulussa. Se pitäisi kokonaisuuden hallussa ja nimensä mukaisesti

koordinoisi hankekokonaisuutta. Koordinaatioryhmä huolehtisi myös esimerkiksi hankkeen riskiarvion tekemisestä ja nostaisi riskiarvion säännöllisin väliajoin tarkasteltavaksi hankkeen ohjausryhmään.

Koordinaatioryhmä toimisi alatyöryhmien ja ohjausryhmän välissä varmistuen tiedonkulun niiden välillä. Koordinaatioryhmän muodostaisivat hankkeen projektipäällikkö ja alatyöryhmien puheenjohtajat. Näin varmistettaisiin sisältövastuussa olevien ministeriöiden osallistuminen ydinryhmän työhön. Koordinaatioryhmä toimisi ohjausryhmän sihteeristönä ja vastaisi ohjausryhmään vietävien asioiden valmistelusta. Ydinryhmä olisi näin ollen melko laaja, mutta hankkeen laaja-alaisuuden ja poikkihallinnollisuuden näkökulmasta tämä olisi perusteltu lähestymistapa.

Ohjausryhmän tehtävänä olisi linjata alatyöryhmistä nousevia kysymyksiä ja huolehtia kokonaisuuden yhteensovittamisesta uudistuksen tavoitteiden ja läpileikkaavien periaatteiden suuntaisesti. Ohjausryhmässä olisivat edustettuina ainakin kaikki hankkeen kannalta keskeiset ministeriöt (SM, UM, TEM, OM, STM, OKM) ja Maahanmuuttovirasto. Ohjausryhmän kokouksiin voitaisiin kutsua käsiteltävän aiheen mukaan muidenkin ministeriöiden edustajia. Ryhmässä voisi olla myös pysyviä asiantuntijoita, esimerkiksi tuomioistuinten, ylimpien laillisuusvalvojien ja virastojen (esim. Poliisihallitus) edustajia.

Alatyöryhmät vastaisivat omien asiakokonaisuuksiensa osalta kaikesta hallituksen esitykseen liittyvästä valmistelusta ja laatisivat ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Esimerkiksi ykköskorin valmistelun osalta alatyöryhmiä olisi neljä: 1) lain yleiset säännökset, 2) oleskelulupajärjestelmä, 3) työnteko, yrittäminen ja opiskelu, 4) maasta poistaminen. Sisältövalmistelun lisäksi alatyöryhmät vastaisivat oman asiakokonaisuutensa osalta kaikista hallituksen esityksen osista kuten vaikutusarviointien ja säätämisyjärjestysperustelujen laadinnasta. Alatyöryhmän vetovastuu kuuluisi sille ministeriölle, jolle päävastuu sääntelystä kuuluu. Käytännössä jokaisen alatyöryhmän johdossa olisi työpari, alatyöryhmän puheenjohtaja ja sihteeri. Työparityöskentelyllä pyrittäisiin turvaamaan hankkeen jatkuvuus ja vähentämään mahdollisista henkilövaihdoksista hankkeelle aiheutuvia riskejä. Jokainen alatyöryhmä laatisi hankkeen alussa oman työsuunnitelmansa, johon liitettäisiin suunnitelmat vaikutusten arvioinneista ja osallistamisesta.

Hankkeessa esiin nousevat keskeiset poliittiset kysymykset vietäisiin ohjausryhmän kautta linjattavaksi *ministerityöryhmään*. Hanke voisi hyötyä siitä, että sen asettamisen yhteydessä perustettaisiin *parlamentaarinen seurantaryhmä*, jolle raportoitaisiin valmistelun etenemisestä.

Hankkeessa jatketaan esivalmistelun aikana käynnistettyä sidosryhmien osallistamista laajasti prosessin eri vaiheissa. Esiselvityshankkeessa on alustavasti hahmoteltu periaatteita osallistamisen toteuttamiselle lakihankkeessa (suuntaviivoja osallistamiseen

lakihankkeessa, liite 1). Lakihankkeen rinnalle perustettaisiin *osallistamisverkosto*, jonka avulla pyrittäisiin varmistamaan vuorovaikutus valmistelijoiden ja eri sidosryhmien, kansalaisten ja maahanmuuttajien välillä läpi koko lainvalmisteluprosessin. Osallistamisverkoston tarkempi kokoonpano määräytyisi sen mukaan, mitkä tahot tunnistettaisiin merkityksellisiksi kunkin alatyöryhmän työn näkökulmasta.

6.2 Hankkeen resursointi

Esivalmistelun aikana on korostunut hankkeelle varattavien riittävien ja asiantuntevien säädösvalmisteluresurssien tärkeys. Myös tutkimustieto tukee näkemystä riittävästä henkilöresursseista laadukkaana säädösvalmisteluprosessin takeena.¹⁸ Laadukas lainsäädäntöprosessi puolestaan tukee lainsäädännön kestävyyttä. Erityisesti sellaiselta lainsäädännöltä kuin ulkomaalaislaki, joka vaikuttaa olennaisesti ihmisten oikeusasemaan, tulisi edellyttää tietynasteista pysyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Keskeisten ministeriöiden sitoutuminen pitkäjänteiseen uudistustyöhön on keskeistä kokonaisuudistuksen läpiviemiseksi. Edellä kuvatun hankeorganisaation mukaisesti hankkeesta vastaavan sisäministeriön lisäksi resurssitarvetta on erityisesti työ- ja elinkeinoministeriössä, ulkoministeriössä ja oikeusministeriössä. Näiden ministeriöiden vastuulle kuuluu lain tiettyjen osien uudistaminen, mikä lakihankkeessa merkitsisi mm. alatyöryhmien vetovastuuta tai muutoin merkittävää työmäärää. Lisäksi niillä olisi merkittävä rooli hankkeen ohjausryhmän työssä. Ministeriöiden lisäksi Maahanmuuttoviraston vahva osallistuminen uudistustyöhön on välttämätöntä.

Esivalmistelussa on arvioitu, että hankkeen ensimmäisessä vaiheessa olisi olennaista osoittaa hankkeelle täysipäiväinen projektipäällikkö. Laadukkaana säädösvalmistelun turvaamiseksi jokaiselle alatyöryhmälle tulisi nimetä vetovastuussa olevat päätoimiset työparit (puheenjohtaja ja sihteeri). Lisäksi alatyöryhmissä olisi useampia päätyönsä ohella toimivia asiantuntijoita. Esivalmistelussa on myös noussut esiin tarve lain läpiluukuun ”digisilmälasein” ja teknologisen asiantuntemuksen varmistamiseen varsinaisessa lakihankkeessa.

Lainsäädännön valmistelu toteutettaisiin pääsääntöisesti virkatyönä, mutta mahdollisten ulkopuolisten asiantuntijoiden osallistumiseen työskentelyyn tai heidän kuulemiseensa tulisi varata taloudellisia resursseja. Lisäksi esiselvityshankkeen aikana palvelumuotoilusta saatujen kokemusten hyödyntäminen sekä viestintä edellyttävät resursointia. Hankkeen kustannusarviossa tulisi niin ikään varata resursseja ulkopuolisten tutkimusten tekemiseen lakihankkeen aikana.

¹⁸ Alitalo, Pirjatanniemi, Rytönen 2023, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki, s. 128.

Jotta sisäministeriön omia säädösvalmisteluresursseja voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti, tulisi muita maahanmuuton toimialaan kuuluvia säädösmuutoksia pyrkiä kokonaisuudistushankkeen aikana minimoimaan ja mahdollisuuksien mukaan nivoa esiin nousevat kiireelliset muutostarpeet kokonaisuudistushankkeeseen. On kuitenkin selvää, että hallituskauden aikana tulee toimintaympäristön muutoksista tai muista ulkoisista tekijöistä johtuvia nopeita säädösmuutos- ja selvitystarpeita, jotka on hoidettava erillisissä hankkeissa. Lisäksi säädösvalmistelijoiden työpanosta voidaan tarvita muiden hallinnonalojen ja toimialojen hankkeisiin sekä muihin oikeudellista asiantuntemusta vaativiin kansallisiin, EU- ja kansainvälisiin tehtäviin. Jotta ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen ensimmäinen osahanke voitaisiin hoitaa suunnitellussa aikataulussa seuraavan hallituskauden aikana, tarvitaan tähän sisäministeriön maahanmuutto-osastolle erillinen 5 htv:n määräaikainen henkilövoimavara. Riippuen muiden ministeriöiden rooleista hankkeessa, esimerkiksi alatyöryhmien vetovastuut, voi myös niillä olla tarve lisäresursseille.

6.3 Hankkeen valmisteluajataulu

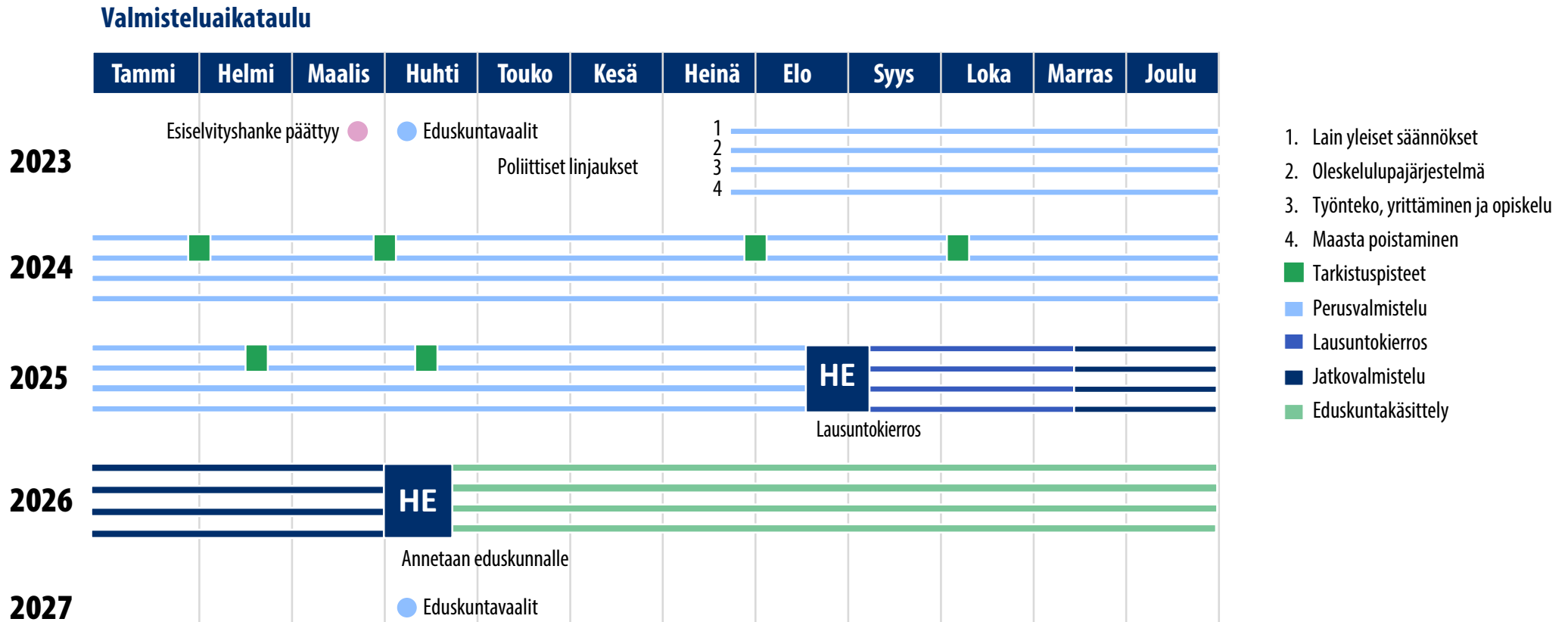
Seuraavassa pyritään hahmottelemaan, mitä kokonaisuudistuksen ensimmäisen osahankkeen eli nk. ykköskorin sisältämä uudistus voisi aikataulullisesti tarkoittaa seuraavan hallituskauden aikana. Kyse on alustavasta, karkeasta hahmottelusta, sillä viime kädessä aikataulu riippuu hankkeelle osoitettavista resursseista ja siitä, kyetäänkö lakiuudistukselle rauhoittamaan riittävästi aikaa. Kakkos- ja kolmoskoriin sisältyvien muutosten aikataulu riippuu käytettävistä resursseista ja resurssien salliessa niihin kuuluvia muutoksia voidaan sisällyttää ykköskorin uudistamistyöhön.

Lakihankkeen ensimmäisen vaiheen tarkempi aikataulusuunnitelma laaditaan hankkeen asettamisen yhteydessä ja liitetään hankkeen asettamispäätökseen. Tällöin suunnittelussa voidaan ottaa huomioon myös mahdolliset muut kiireiset lakimuutostarpeet. Samanaikaisesti kokonaisuudistuksen kanssa on mahdollista tehdä vain rajallinen määrä muita pienempiä lakimuutoksia, jotta kokonaisuudistukselle kyettäisiin rauhoittamaan riittävästi valmistelu-aikaa ja henkilövoimavaroja sekä aikaa eduskunnan lainsäädäntötyölle. On kuitenkin todennäköistä, että esim. EU-säädöksiä valmistuu seuraavalla hallituskaudella ja ne on pantava kansallisesti täytäntöön annetuissa määräajoissa.

Hankkeen aloitusajankohta riippuu siitä, kuinka nopeasti hallitus vaalien jälkeen muodostetaan ja hallitusohjelma valmistuu. Esiselvityshankkeen jälkeistä aikaa voidaan hyödyntää eri tavoin esimerkiksi lainsäädännöllisten ratkaisujen ideointiin, yleisperustelujen kirjoittamiseen ja hankkeen asettamiseen liittyvien asiakirjojen valmisteluun. Olennaista kuitenkin on, että poliittiset linjaukset ovat tiedossa hanketta käynnistettäessä.

Aikataulua on hahmoteltu takaisinlaskennan avulla, jotta se antaisi valmisteluaikataulusta mahdollisimman realistisen kuvan. Keskeisiä tarkistuspisteitä ovat hallituksen esityksen antamisajankohta eduskunnalle ja esitysluonnoksen lähettäminen lausuntokierrokselle. Olennaista on varmistaa, että eduskunta ehtii käsitellä esityksen ennen vaalikauden päättymistä keväällä 2027. Jotta tämä tavoite toteutuisi, hallituksen esitysluonnos tulisi lähettää lausunnolle syksyllä 2025 ja esitys tulisi antaa eduskunnalle keväällä 2026. Uudistuksen ykköskoriin kuuluvien asiakokonaisuuksien perusvalmistelulle jäisi tällöin aikaa enimmillään kaksi vuotta.

Kuvio 6. Ensimmäisen osahankkeen valmisteluaikataulu



Myös hankkeen loppuvaiheen työhön, kääntämiseen ja laintarkastukseen sekä yhteistyöhön arviointineuvoston kanssa, on varattava riittävästi aikaa. Yhteistyötä näiden tahojen kanssa tehtäisiin kuitenkin jo aivan hankkeen alusta pitäen ja sitä tiivistettäisiin hankkeen edetessä.

Kokemukset lainsäädännön aiemmista uudistuksista osoittavat, että aikataulusuunnittelussa, ja erityisesti lain voimaantuloa määritettäessä, on syytä varata riittävästi aikaa tietojärjestelmien kehittämiseen. Järjestelmäkehitys vaikuttaa myös siihen, millä tavalla työ on tarkoituksenmukaisinta vaiheistaa. Lisäksi järjestelmäkehitys edellyttää merkittävää taloudellista resursointia.

7 Suhde oikeusjärjestelmään

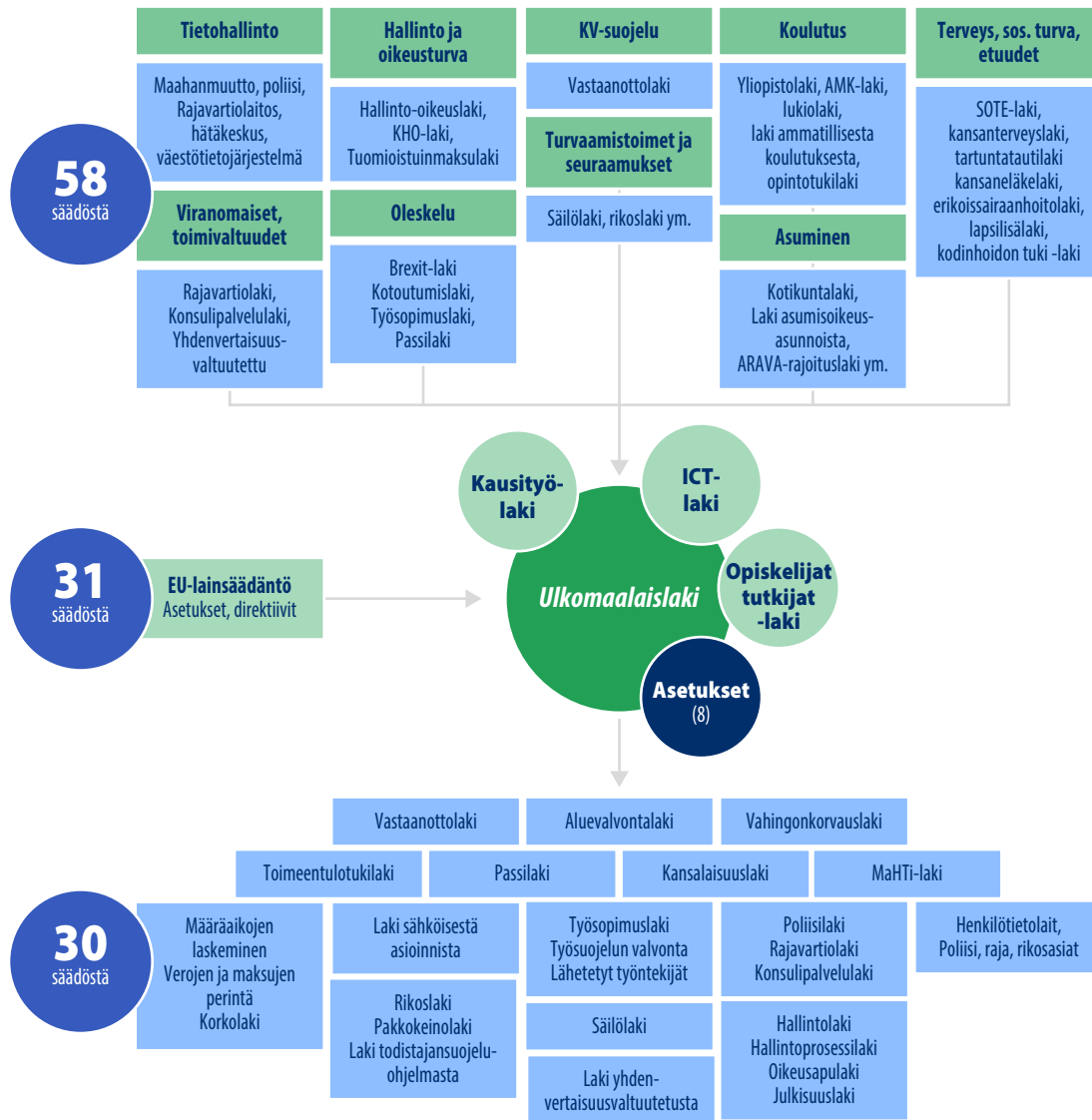
7.1 Kansallinen lainsäädäntö

Osana ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistuksen esiselvitystä on kartoitettu ulkomaalaislain suhdetta ja vaikutuksia muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvan lainsäädäntöön. Hankkeessa on pyritty selvittämään alustavasti sitä, aiheutuisiko kokonaisuudistuksesta teknisiä tai sisällöllisiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön.

Seuraavassa kuvassa on kuvattu ulkomaalaislainsäädännön suhdetta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Alustavan tarkastelun perusteella lähes 60 kansallisessa laissa on viittauksia ulkomaalaislakiin ja vastaavasti ulkomaalaislaissa viitataan noin 30 muuhun säädökseen. Lisäksi muulla kansallisella lainsäädännöllä saattaa olla vaikutuksia ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioihin ilman suoria viittauksiakin ja toisin päin. On myös tunnistettu yli 30 EU-säädöstä, jotka vaikuttavat kansallisen lainsäädännön sisältöön.

Kuvio 7. Ulkomaalaislain suhde muuhun kansalliseen lainsäädäntöön

Sääntelykokonaisuus



Esiselvityshankkeessa lähetettiin keskeisille ministeriöille pyyntö käydä läpi ministeriön toimialan lainsäädännön suhdetta ja liitännäisyyksiä ulkomaalaislainsäädäntöön. Sisäministeriö pyysi myös mahdollisimman kattavasti listaamaan toimialan lainsäädännön, jolla on suora suhde ulkomaalaislakiin viittaussäännöksiin. Lisäksi tiedusteltiin, onko ministeriön toimialalla näköpiirissä sellaisia muutoksia, joilla mahdollisesti on vaikutusta myös ulkomaalaislainsäädäntöön ja jotka tulisi osata ottaa huomioon jo esiselvitysvaiheessa.

Ministeriöiden vastauksista, jotka on koottu liitteeseen 3, käy ilmi, että ulkomaalaisilla on merkittäviä liitännäisyyksiä muuhun lainsäädäntöön. Ulkomaalaisen ulkomaalaislain perusteella määritelty oikeudellinen asema aiheuttaa muun lainsäädännön kautta erilaisia häneen kohdistuvia oikeusvaikutuksia, esimerkiksi erilaisia sosiaalisia oikeuksia. Koska ulkomaalaislaki on erityishallinto-oikeutta ja hallinnon yleislaitkin ovat kehittyneet, on syytä käydä ulkomaalaislaki systemaattisesti läpi sen varmistamiseksi, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden hallinnon yleislakien kanssa. Vastauksissa otettiin esille myös joitain vireillä olevia ja tulevia säädöshankkeita, joilla voi olla liitännäisyyksiä ulkomaalaislainsäädäntöön.

7.2 EU-sääntely ja kansainväliset sopimukset

EU-sääntely vaikuttaa olennaisesti maahanmuuton kokonaisuuteen. Ulkomaalaislain säännöksillä on saatettu voimaan yli 20 EU-direktiiviä. Pääosa voimassa olevaan lakiin tehdyistä muutoksista johtuu EU-sääntelystä.¹⁹

EU-sääntely on osaltaan vaikuttanut siihen, että sääntelykokonaisuudesta on tullut yksityiskohtainen ja monimutkainen. Direktiivien täytäntöönpanemiseksi on toisinaan jouduttu tekemään hankalia ja jopa keinotekoisia ratkaisuja (esim. kansallisia ratkaisuja EU-sääntelyn rinnalle), kun EU-lainsäädäntöä on pyritty yhteensovittamaan kansalliseen sääntelyyn. Yksi EU-sääntelystä johtunut ratkaisu oli erillislakien säätäminen.

Lakia kokonaisuudistettaessa on keskeistä tunnistaa nykyisen sääntelyn taustalla vaikuttava EU-sääntely ja siihen perustuva tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Kyse on ollut pääasiassa vähimmäisdirektiiveistä, joiden osalta osa sääntelystä on otettu käyttöön, osa ei. On myös mahdollista, että direktiiveistä ja niiden tulkintaa koskevista tuomioistuinratkaisuista löytyy uudenlaisia lähestymistapoja tavoitteellisiin uudistustarpeisiin.

Eri jäsenmaissa on erilaisia tapoja toimeenpanna EU-sääntelyä. Niiden tutkimisesta saataisi olla jonkin verran hyötyä, mutta viime kädessä EU-sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa määrittää Suomessa perustuslaki.

Kansainväliset sopimukset ja ihmisoikeussopimukset luovat reunaehdot tulevalle uudistukselle. Lakiuudistuksessa on keskeistä huomioida sopimusvalvontaelinten suositukset. Näitä suosituksia on koottu yhteen esiselvityshankkeen aikana.

¹⁹ Alitalo, Pirjatanniemi, Rytönen 2023, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki, s. 22–26.

8 Vaikutusten arviointi

Esiselvityshankkeessa on arvioitu etupäässä lakihankkeen käynnistämiseen ja toteuttamistapaan liittyviä vaikutuksia. Sisällöllisten kysymysten osalta arvioinnit jäävät tässä vaiheessa väistämättä yleiselle tasolle.

Esiselvityshankkeessa on kuitenkin pyritty suunnittelemaan vaikutusten arviointien toteuttamista varsinaisessa lakihankkeessa. Tässä tarkoituksessa on yritetty alustavasti hahmotella seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusarviointisuunnitelmassa (luonnos vaikutusarviointisuunnitelmaksi, liite 2). Oikeusministeriö on uudistanut hiljattain lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66)²⁰, jota on voitu hyödyntää jo suunnittelutyössä ja jota tullaan hyödyntämään lakihankkeessa.

Lakiuudistuksen laajuus huomioiden myös vaikutusten arviointia on tarkoitus lähestyä paloina. Ensi vaiheessa keskityttäisiin arvioimaan ykköskoriin sisältyviä asiakokonaisuuksia eli oleskelulupajärjestelmää, maasta poistamista sekä lain yleisiä säännöksiä ja hallinnollista sääntelyä. Kyseisiä kokonaisuuksia valmistelevat alatyöryhmät vastaisivat osana valmistelutyötään myös vaikutusten arvioinnista ja huolehtisivat siitä, että kokonaisuus pysyy tältäkin osin valmistelijoiden hallussa. Koska kyse on laajoista asiakokonaisuuksista, on niiden sisällä tärkeä tunnistaa keskeiset arvioitavat kysymykset ja niiden olennaiset vaikutukset. Asiakokonaisuuksista voitaisiin myös valmistella erilliset vaikutustenarviointimuistiot, joissa analysoitaisiin vaikutukset hallituksen esitykseen sisällytettävää arviointia laajemmin.

Lakihankkeessa pyrittäisiin varmistamaan se, että vaikutusten arviointi tulisi osaksi valmistelua hankkeen alusta lukien ja että se olisi luonteva osa valmistelua koko prosessin ajan. Valmistelussa, ml. vaikutusten arvioinnissa, pyrittäisiin toimimaan mahdollisimman avoimesti. Osallistamisverkosto kytkettäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vaikutusten arviointien tekemiseen ja mahdollisuuksien mukaan myös jo tehtyjen arviointien kommentoimiseen.

20 Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje – Valto (valtioneuvosto.fi)

9 Tietopohja sekä ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun hankkiminen

Esivalmistelun aikana on pyritty kartoittamaan ulkomaalaislain toimivuutta ja kokoamaan yhteen valmista tietoaineistoa etenkin ykköskoriin kuuluvien asiakokonaisuuksien osalta. Ulkomaalaislain toimivuudesta ei aiemmin ole tehty systemaattista tarkastelua tai seuranta. Joistakin kysymyksistä on viime vuosina teetetty tutkimuksia ja selvityksiä.²¹ Laki-hankkeen käynnistyessä onkin tärkeä vielä kartoittaa, olisiko välittömästi tunnistettavissa sellaisia tutkimusteemoja, joista olisi tarve tilata selvitys ulkopuoliselta taholta. On tärkeää, että lainvalmistelussa voidaan hyödyntää ajankohtaista tutkimustietoa.

Esivalmistelun aikana on tehty yhteistyötä maahanmuuttoalan tutkijoiden kanssa ja luotu kontakteja tutkijayhteisöön. Tutkijoiden suunnalta on myös tullut viestiä tarpeesta ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tekemiseen. Esimerkiksi ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksia tarkastelleessa VN TEAS-tutkimuksessa vuodelta 2021 todettiin ulkomaalaislain olevan nykyisellään varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus, minkä vuoksi tutkijat suosittelivat lain kokonaisuudistusta.²²

Esiselvityshankkeen aikana toteutetuista tutkimuksista kiinteimmin ulkomaalaislain esiselvityshankkeeseen liittyi sisäministeriön osana tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa tilaama tutkimus, Kestävän lainsäädännön valmistelu – tapaus ulkomaalaislaki. Tutkimuksen päätavoitteena oli tuottaa tietoa, jota voitaisiin hyödyntää ulkomaalaislain uudistustyössä. Tutkimuksen toteutti Åbo Akademi yhteistyössä Turun yliopiston tutkijoiden kanssa. Tutkimuksessa selvitettiin, millaisia muutoksia ulkomaalaislakiin on tehty ja miksi. EU-säätelyä, ulkomaalaislakiin liittyvää perus- ja ihmisoikeuskäytäntöä ja lainsäädännön laatua tarkastelemalla etsittiin lainsäädännön kestävyyttä vahvistavia tekijöitä ja kartoitettiin, millaisilla konkreettisilla keinoilla tulevia muutostarpeita voitaisiin ottaa huomioon lainvalmistelussa. Tutkimuksessa todetaan, että kestävän lainsäädännön edellytyksenä on asianmukainen tilannekuva, hallittu muutos, ja laadukas, riittävän hyvin resursoitu valmisteluprosessi.

21 Alitalo, Pirjatanniemi, Rytönen 2023, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki, s. 12.

22 Pirjatanniemi, Lilja, Helminen, Vainio, Lepola, Alvesalo-Kuusi 2021, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>

Sisäministeriö tilasi syksyllä 2021 selvityksen koskien eräiden maiden ulkomaalaislainsäädännön rakennetta. Selvitystä on hyödynnetty pohdittaessa sitä, tulisiko valmistella yksi vaiko useampia lakeja. Kevästä 2022 alkaen esiselvityshankkeessa on tehty yhteistyötä SILE-tutkimushankkeen kanssa koskien hiljaisten toimijoiden suoran kuulemisen kehittämistä lainvalmistelussa. Hankkeessa järjestetyn kuulemispilotin avulla saadaan eväitä sen pohtimiseen, miten maahanmuuttajataustaisia lapsia ja nuoria voitaisiin kuulla osana ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelua ja millaisia vaikutuksia lain muutoksilla voi heihin olla. Esiselvityshankkeessa on lisäksi käynnistetty yhteistyötä syksyllä 2021 käynnistyneen Mobile Futures: Diversity, trust and two-way integration -hankkeen tutkijoiden kanssa. Tässä tutkimushankkeessa tarkastellaan väestömuutosten haasteita ja tarjotaan ratkaisuja siihen, miten Suomen hyvinvointiyhteiskuntaa voidaan sopeuttaa väestön ikääntymiseen ja työikäisen väestön supistumiseen liittyviin muutoksiin.

Esiselvityshankkeen puitteissa järjestetyssä perus- ja ihmisoikeustyöpajassa nousi yhtenä kysymyksenä esiin maahantulosäännösten kiertämistä koskevan 36 §:n 2 momentin soveltaminen. Ihmisoikeuskeskus laati esiselvityshankkeen tueksi selvityksen siitä, minkälaisissa tilanteissa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus ovat arvioineet oleskeluluvan hakijan kiertäneen maahantulosäännöksiä sekä millaisia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia maahantulosäännösten kiertämisen kiellolla on näissä tilanteissa.²³ Lakiuudistusta varten saadaan tutkittua tietoa myös toimeentuloedellytyksestä ja sen kehittämismahdollisuuksista, sillä maaliskuussa 2023 käynnistyi VN TEAS-tutkimus Oleskeluluvalla Suomeen tulevien toimeentuloedellytyksen kehittämismahdollisuudet ja niiden vaikutukset. Tutkimuksen toteuttaa Työn ja talouden tutkimus LABORE ja se valmistuu maaliskuussa 2024.²⁴

Lainvalmisteluprosessin näkökulmasta sisäministeriö on esivalmistelun aikana tehnyt tutkimusyhteistyötä Helsingin yliopiston väitöskirjatutkija Nina Toivosen kanssa. Väitöskirjatutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten systeemisen suunnittelun teorioita ja malleja voidaan hyödyntää osana lainvalmistelua. Tutkimuksessa tuotettua tietoaaineistoa voidaan hyödyntää lainvalmistelutyön kehittämisessä laajemminkin.

23 Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 2/2023.<https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/fM9R8Y7Ax2KbrK-MDpiZv0YqB36/Selvitys%20maahantulos%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6sten%20kiert%C3%A4mist%C3%A4%20koskevasta%20oikeusk%C3%A4yt%C3%A4.pdf>

24 <https://tietokayttoon.fi/-/oleskeluluvalla-suomeen-tulevien-toimeentuloedellytyksen-kehittamisvaihtoehdot-ja-niiden-vaikutukset>

Liite 1: Suuntavivoja osallistamiseen lakihankkeessa

Osallistamisen organisointi

- Kokonaisuudistuksen laajuuden vuoksi myös osallistaminen toteutetaan asiakokonaisuuksittain. Asiakokonaisuudet perustuisivat asioiden käsittelylle hahmoteltuun korijatteluun.
- Asiakokonaisuuden valmistelusta vastaava alatyöryhmä vastaisi myös osallistamisen suunnittelusta ja toteutuksesta läpi koko prosessin.
- Alatyöryhmien tukena toimisi osallistamisverkosto. Se toimisi eri kokoonpanoissa alatyöryhmien teemojen mukaisesti.
- Alatyöryhmien tehtävänä olisi tunnistaa oman työnsä kannalta relevantit sidosryhmät ja varmistaa niiden mukanaolo osallistamisverkostossa.
- Osallistamisen ja viestinnän osalta alatyöryhmät ottaisivat huomioon VN:n ohjeet ja alla olevat suuntaviivat.

Suuntavivoja alatyöryhmien työn tueksi

- Alatyöryhmät hyödyntäisivät prosessin tueksi perustettavan osallistamisverkoston asiantuntemusta prosessin eri vaiheissa parhaaksi katsomillaan tavoilla. Osallistamisverkosto pidettäisiin koko prosessin ajan tietoisena valmistelun etenemisestä.
- Alatyöryhmät laatisivat heti työnsä aluksi mahdollisimman yksityiskohtaisen osallistamissuunnitelman. Suunnitelmassa kuvattaisiin osallistaminen prosessin eri vaiheissa, jotta osallistaminen tukisi työtä parhaalla mahdollisella tavalla.
- Osallistamissuunnitelma voisi sisältää esimerkiksi seuraavia elementtejä:
 - mitä osallistamiselta odotetaan valmisteluprosessin missäkin vaiheessa;
 - mitä toimenpiteitä osallistaminen sisältää (työpajat, tiedesparraus) ja miten se resursoidaan;
 - mitä tavoitteita eri kuulemistoimenpiteet palvelevat (esim. tiedottaminen, tiedonkeruu tai kommentointi);
 - mitä kuulemismenetelmiä (esim. työpaja, keskustelutilaisuus, kysely tmv.) ja työkaluja (esim. Mural, Howspace, Webropol) on tarkoitus hyödyntää.

Liite 2: Luonnos vaikutusarviointisuunnitelmaksi

Vaikutusarvioinnin organisointi

- Kokonaisuudistuksen laajuuden vuoksi myös vaikutusarviointi suunnitellaan ja toteutetaan asiakokonaisuuksittain. Asiakokonaisuudet perustuisivat asioiden käsittelylle hahmoteltuun koriajatteluun.
- Jokaisen asiakokonaisuuden valmistelusta vastaava alatyöryhmä vastaisi myös vaikutusten arvioinnista. Tämä ryhmä tuntee asiakokonaisuuden parhaiten ja omaa siten parhaat edellytykset vaikutusten arvioimiseen.
- Alatyöryhmä laatisi asiakokonaisuudesta erillisen vaikutusten arviointia koskevan asiakirjan. Asiakirjaan kirjattaisiin niin myönteiset kuin kielteiset vaikutukset. Arvioinnista laadittaisiin lisäksi lyhyt yhteenveto.
- Alatyöryhmän vaikutusarviointityö jaksotettaisiin uudistushankkeessa ajallisesti seuraavasti: 1) nykytila ja sen arviointi, 2) tavoitteet ja vaihtoehdot, 3) konkreettiset ehdotukset. Näille vaiheille määritettäisiin hankkeen aikataulusuunnitelmassa tarkistuspisteet.
- Alatyöryhmä arvioisi vastuullaan olevan asiakokonaisuuden vaikutukset VNK:n vaikutusten arviointia koskevan ohjeen mukaisesti ja alla olevia suuntaviivoja hyödyntäen.

Suuntaviivoja alatyöryhmien työn tueksi

Alatyöryhmä

- Kuljettaa vaikutusarviointia koko ajan mukana valmistelutyössään. Keskittyy arvioimaan niitä seikkoja, joita kullakin hetkellä voidaan arvioida. Tunnistaa, mitä kohtuudella voidaan arvioida yksittäisen lakimuutoksen seurauksena.
- Määrittää, mitä tietoa on olemassa ja mitä tietoa tarvitaan lisää sekä on aloitteellinen mahdollisen ulkopuolisen tutkimuksen hankkimiseksi. Hyödyntää esiselvityshankkeen aikana kerättyä tietoa lain muutostarpeista, tutkimustietoa sekä muuta aineistoa.
- Jatkaa esiselvityshankkeen pohjalta työtä laatien asiakokonaisuudesta yksityiskohtaisen/pykäläkohtaisen nykytilan kuvauksen ja arvioinnin sekä määrittäen asiakokonaisuuden tavoitteet. Tekee esityksen ratkaisuvaihtoehdoista vaikutusarvioinnin pohjalta.

- Tunnistaa asiakokonaisuuden keskeisimmät kysymykset. Teemoittelee näiden kysymysten osalta tunnistetut, olennaisimmat vaikutukset. Pitää mielessä sen, että kaikkea ei laajassa hankkeessa ole mahdollista arvioida.
- Viestii avoimesti arviointityöstä, myös siihen liittyvistä epävarmuuksista. Kertoo myös siitä, jos jotain asiaa ei tiedetä tai on asioita, joita ei ole tarkoitus arvioida. Pyrkii mahdollisimman hyvin avaamaan tunnistettuja vaikutusketjuja.
- Hyödyntää sidosryhmiä arvioinnin tekemisessä ja tehdyn arvioinnin kommentaattorina. Valitsee kulloisenkin kuulemistavan huolella kuultavan sidosryhmän mukaan.

Liite 3: Kooste muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvan lainsäädännön suhteesta ulkomaalaislainsäädäntöön

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)

TEM:n toimialaan maahanmuuton osalta kuuluvat muun muassa EU-ETA -alueen työvoiman vapaa liikkuvuus ja kolmannen maan kansalaisten työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoon, työskentelyyn ja työehtojen määräytymiseen liittyvä sääntely, osajien houkuttelu, maahanmuuttajien kotoutuminen ja työvoiman hyväksikäytön torjuminen.

Ulkomaalaislakiin sisältyy TEM:n toimialaan kuuluvia osuuksia, joista keskeisin on lain 5 luvun työntekoa ja elinkeinon harjoittamista koskeva sääntely, joka on juuri uudistettu. Sääntely perustuu kansalliseen sääntelyyn, mutta myös kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-sääntelyyn. Maahanmuuton erillislajeista TEM:lle kuuluvat ns. *opiskelija-tutkijalaki* (719/2018), *kausityölaki* (907/2017) ja *ICT-laki* (908/2017) sekä valmisteilla oleva erityisosaajalaki (EU Blue Card). Lisäksi työlomasopimukset kuuluvat ministeriön toimialaan.

TEM:n toimialaan kuuluvalla muulla sääntelyllä on vaikutusta maahantuloa koskevaan sääntelyyn, kuten esim. *työsopimuslaki* (55/2001), *merityösopimuslaki* (756/2011) ja *laki työntekijöiden lähettämisestä* (447/2016). Myös muu työlainsäädäntö sekä työehtosopimukset tulevat huomioitavaksi ulkomaalaislakia uudistettaessa. TEM:n toimialaan kuuluu myös ihmiskaupan vastaisen työn edistäminen, ml. ihmiskauppadirektiivi, sillä työperäiseen ihmiskauppaan liittyy työlainsäädännön noudattamisen laiminlyöntiä.

EU-sääntelystä TEM:n toimialaan kuuluvat em. erillislakeja koskevien direktiivien lisäksi mm. ns. yhdistelmä lupadirektiivi ja työehtojen määräytymiseen liittyvä EU-sääntely, ml. työnantajasantidirektiivi. Lisäksi maahanmuuttoon vaikuttavat EURES-työnvälitys sekä muu kansainvälinen työnvälitys, rekrytointi sekä pääsy julkisiin työvoimapalveluihin sekä yksityisen työvälityksen sääntely.

Kotoutumislilla (1386/2010) on keskeinen merkitys maahanmuuttajien kotoutumisessa, johon myös ulkomaalaislain kokonaisuudistamisella tulee olemaan suuri merkitys. Eduskunta on 3.3.2023 hyväksynyt uuden kotoutumislain, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alusta.

TEM:n toimialan lainsäädännön osalta on joitain muitakin liitännäisyyksiä ulkomaalaislain sääntelyyn, kuten *lailla elinkeinon harjoittamisen oikeudesta* (122/1919).

Oikeusministeriö (OM)

OM:n toimialaan kuuluvat muun muassa lainvalmistelu yleisen hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden alalla; tuomioistuinlaitos, oikeusapu ja muu oikeudenhoito; rikosentorjunta ja rikosseuraamukset; yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Hallinnon yleislaeista etenkin *hallintolaki* (434/2003) ja *laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa* (808/2019) ovat keskeisiä ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelussa. On syytä käydä ulkomaalaislaki systemaattisesti läpi sen varmistamiseksi, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden hallinnon yleislakien kanssa. Sääntelystä iso osa tulee EU-oikeuden vaatimuksista. Sen osalta pitäisi ensin selvittää EU-oikeuden jättämä kansallinen liikkumavara ja vasta sitten arvioida sääntelyä sen puitteissa mahdollisimman sopusointuiseksi kokonaisuudeksi hallinnon yleislakien kanssa. OM on tehnyt kesällä 2022 alustavan vertailun ulkomaalaislain 13 luvun osalta ja alkuvuodesta 2023 1 ja 14 lukujen osalta.

Rikoslakiin (39/1889) sisältyy sääntelyä, jossa viitataan ulkomaalaislakiin. Viittaussäännökset voi olla tarpeen päivittää teknisesti ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisältyy rangaistussääntelyä, johon on aiheellista kiinnittää huomiota paitsi teknisestä näkökulmasta, myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi.

Oikeusministeriön toimialan lainsäädännön osalta on joitain muitakin liitännäisyyksiä ulkomaalaislain sääntelyyn.

Ulkoministeriö (UM)

UM:n toimialaan kuuluvat muun muassa konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla, Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä; Suomen ulkomaanedustus sekä vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa.

Ulkomaalaislakiin sisältyy UM:n toimialaan kuuluvia osuuksia. Ulkomaalaislain 3 luvussa säädetään lyhytaikaisista ja pitkäaikaisista viisumeista. Luvussa viitataan yhteisön viisumisäädännön laatimisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 810/2009 (*viisumisäädännöstö*), joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Josain vaiheessa edellytettäneen kuitenkin arviointia siitä, olisiko lukua täsmennettävä (asetusta täydentävää sääntelyä). EU:ssa on valmistelussa ehdotus viisumimenettelyn

digitalisoimista koskevaksi lainsäädännöksi, joka edellyttäne täydentävää sääntelyä ulkomaalaislakiin. EU-asetuksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2026, mutta voimaantulolle on suunniteltu viiden vuoden siirtymäaikaa.

Edustustojen rooli maahanmuutossa on oma kokonaisuutensa ulkomaalaislaissa. Erityisesti menettelyä koskevaa sääntelyä pidetään tarpeellisena täsmentää.

UM pitää kokonaisuudistuksessa tärkeänä liitännäisyytenä huomioida ulkomaalaislainsäädännön suhde kansainvälisiin velvoitteisiin (*kv. sopimukset*). Jatkotyössä on tärkeää, että sopimusvalvontaelinten suositukset huomioidaan.

Valtiovarainministeriö (VM)

VM:n toimialaan kuuluu muun muassa väestökirjanpito.

VM:n kunta- ja aluehallinto-osasto kiinnitti huomiota *kotikuntalain* (201/1994) suoraan kytkentään ulkomaalaislakiin. Kotikuntalakiin ollaan parhaillaan tekemässä kokonaisuudistusta VM:n vetämässä säädöshankkeessa. Oleskelulupasääntelyn muuttaminen voisi vaikuttaa suoraan siihen, missä laajuudessa Suomessa asuvat ulkomaisten kansalaiset voivat saada Suomessa kotikunnan. Siten ulkomaalaislain kokonaisuudistus aiheuttaisi todennäköisesti tarpeen muuttaa myös uutta kotikuntalakia. Kotikuntalain mukaan määräytyvä luonnollisen henkilön kotikunta ja asuinpaikka on muussa lainsäädännössä olevien viittausten nojalla perustana useille ihmisten keskeisille oikeuksille ja velvollisuuksille, etuuksille ja palveluille. Siksi oleskelulupasääntelyn muuttamisella voi olla kotikuntalain kautta merkittävää vaikutusta muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön ja ihmisten oikeusasemaan.

VM:n julkisen hallinnon ICT-osasto on ottanut esille ulkomaalaislainsäädännön liitännät henkilön rekisteröitymiseen ja tunnistautumista koskevaan lainsäädäntöön. *Laissa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista* (661/2009) säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä ja kyseisten tietojen luotettavuuden varmistamisesta, väestötietojärjestelmään tallennettavista tiedoista sekä niiden säilytysajoista. VTJ-laissa on myös viittaus ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen osalta muutostarpeet riippuisivat siitä, tuleeko ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksiin taikka muihin VTJ-tietojen kirjaamiseen liittyviä muutostarpeita. On siis mahdollista, että VTJ-lakia pitäisi muuttaa muutoinkin kuin viittaussäännösten osalta.

Kuluvalla vaalikaudella VM:n toimialalla on valmisteltu myös ulkomaalaisten väestötietorekisteröintiin ja sähköiseen mobiiliasiointiin liittyvää sääntelyä. Eduskunta ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä henkilötunnusjärjestelmän uudistusta (HE 132/2022 vp) ja digitaalisen

henkilöllisyyden sääntelyä (HE 133/2022 vp) koskevia esityksiä ennen vaalitaukoa. Mikäli esitykset annetaan uudelleen ja lait tulevat hyväksytyksi, tulisi niiden suhdetta ulkomaalaislain kokonaisuudistukseen arvioida siinä yhteydessä.

VM:n rahoitusmarkkina-osasto pitää tärkeänä pitää ulkomaalaislainsäädäntöä uudistettaessa mielessä myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä näkökulmia.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)

STM:n toimialaan kuuluvat muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut, toimeentuloturva ja työsuojelu.

STM otti vastauksissaan esille liittynän terveysturvalliseen matkustamiseen pandemian aikana, työsuojelun valvontaan, työttömyysturvaan ja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

STM:ssä arvioidaan paraikaa tartuntatautilainsäädännön laajemman uudistuksen tarvetta ja yksi covid-19-pandemian kokemusten perusteella tunnistettu säätelytarve liittyy terveysturvalliseen matkustamiseen.

STM:n toimialan työsuojelulainsäädännössä ei ole suoria viittauksia ulkomaalaislakiin. Nykyisessä ulkomaalaislaissa on sen sijaan säädetty työsuojeluviranomaisen valvontatehtävästä ulkomaalaislain osalta ja viitattu *lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)*. Jos työsuojeluviranomaisen tehtäviä haluttaisiin uudistuksessa laajentaa, asiasta tulisi erikseen neuvotella sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) ei ole viittauksia ulkomaalaislakiin. Työttömyysturvan osalta keskeisimmät vaikutukset koskevat sitä, kuka pääsee työnhakijaksi ja täten myös oikeutetuksi työttömyysturvaan. Kysymykset kuuluvat enemmänkin TEM:n lainsäädännön puolelle. Työttömyysturvalain mukaan oikeus työttömyysturvalain mukaisiin etuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. Työttömyysturvalaissa säädetään ulkomaalaisista koskevasta rajoituksesta, jonka mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Jos oleskelulupasääntelyä uudistetaan, joitain vaikutuksia voisi olla myös työttömyysturvalakiin.

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaan asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa henkilön tulee oleskella maassa laillisesti. Asumisperusteisia etuuksia ovat melkein kaikki Kelan maksamat etuudet (pl. mm. toimeentulotuki).

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)

OKM:n toimialaan kuuluvat muun muassa tiede ja koulutus.

OKM:n toimialan lainsäädännössä on sääntelyä, johon ulkomaalaislain oleskelulupasääntelyllä on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia. Liityntöjä on korkeakoulutettujen lukuvuosi- maksuvelvollisuuteen, tilauskoulutuksen maksullisuuteen, ammattipätevyyden sääntelyyn ja opintotuen myöntämisedellytyksiin. Ulkomaalaislainsäädännöllä voi olla välillistä vaikutusta myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen sekä taiteen ja kulttuurin harjoittamiseen.

Yliopistoista ja ammattikorkeakouluista annettujen lakien (558/2009 ja 932/2014) lukuvuosi- maksuvelvollisuuden ja tilauskoulutuksen maksullisuuden määritelmät perustuvat ulkomaalaislaissa tarkoitettuihin oleskelulupiin. Lupatyyppeiden ja kategorioiden mahdollisella muutoksella olisi vaikutusta myös näihin säännöksiin.

Opiskelutarkoituksessa Suomeen muuttaneella muulla kuin Suomen kansalaisella ei ole oikeutta Suomen valtion opintotukeen, vaan hänellä on oltava toimeentuloon omat varat. Opintotuen myöntämisen edellytyksenä on, että ulkomaalaisen oleskelu Suomessa on laillista ja vakinaista. *Opintotukilain (65/1994) soveltamisalasäännöksessä viitataan ulkomaalaislaissa säädettyihin oleskelulupiin. Mahdolliset ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtävät oleskelulupasäännösten muutokset tulee ottaa huomioon opintotuen myöntämisedellytyksissä ja opintotukilaissa.*

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)

MMM:n toimialaan kuuluvat muun muassa maatalous, metsätalous sekä kala-, riista- ja porotalous. MMM:n toimialan kannalta keskeinen laki on kausityölaki. MMM:n toimialalla ei ole lainsäädäntöä, jolla olisi liitännäisyyksiä ulkomaalaislainsäädäntöön.

Ympäristöministeriö (YM)

YM:n toimialaan kuuluu muun muassa asuminen. YM:lle kuuluvissa joissain asumiseen ja asumisen rahoitukseen liittyvissä laeissa viitataan ulkomaalaislakiin. Esimerkiksi ARA-asuntojen asukasvalinnassa vaatimuksena on vuoden oleskelulupa. Näin ollen ulkomaalaislain oleskelulupasäätelyllä on vaikutusta YM:n toimialan lainsäädäntöön.

Eri ministeriöiden lainsäädäntöä, jolla liitännäisyyttä ulkomaalaislakiin

SM

- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) – *vastaanottolaki*
- Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) – *säilölaki*
- Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) – *MaHTi-laki*
- Kansalaisuuslaki (359/2003)

TEM

- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018)
- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017)
- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017)
- Laki kotoutumisen edistämisestä (hyväksytty eduskunnassa 3.3.2023)
- Työsopimuslaki (55/2001)
- Merityösopimuslaki (756/2011)
- Laki työntekijöiden lähettämisestä (447/2016)
- Työttömyysturvalaki (1290/2002)
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

OM

- Hallintolaki (434/2003)
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
- Hallinto-oikeuslaki (430/1999)
- Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006)
- Oikeusapulaki (257/2002)
- Rikoslaki (39/1889)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- Ulosottokaari (705/2007)
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
- Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014)

UM

- Konsulipalvelulaki (498/1999)
- Tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa (613/2015)

VM

- Kotikuntalaki (201/1994)
- Kuntalaki (410/2015)
- Laki hyvinvointialueesta (611/2021)
- Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021)
- Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta (618/2021)
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009)
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)

STM

- Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019)
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
- Tartuntatautilaki (1227/2016)

OKM

- Yliopistolaki (558/2009)
- Ammattikorkeakoululaki (932/2014)
- Lukiolaki (714/2018)
- Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017)
- Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015)
- Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017)
- Opintotukilaki (65/1994)
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)
- Varhaiskasvatustilaki (540/2018)
- Perusopetuslaki (628/1998)

YM

- Aravarajoituslaki (1190/1993)
- Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)
- Laki vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta (574/2016)
- Laki asumisoikeusasunnoista (393/2021)



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi