



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2023:3

Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki

Alitalo Oona, Pirjatanniemi Elina,
Rytkönen István

Sisäministeriön julkaisuja 2023:3

Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki

Alitalo Oona, Pirjatanniemi Elina, Rytönen István

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

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-324-598-3

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki

Sisäministeriön julkaisuja 2023:3
Julkaisija Sisäministeriö **Teema** Maahanmuutto

Tekijä/t Oona Alitalo, Elina Pirjatanniemi, István Rytönen
Kieli suomi **Sivumäärä** 141

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa selvitettiin hallituksen esitysten empiirisen analyysin avulla, millaisia muutoksia ulkomaalaislakiin on tehty ja miksi. Lisäksi kartoitettiin, mitkä osat ulkomaalaislaista ovat säilyneet muuttumattomina. EU-sääntelyä, 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. Ulkomaalaislakia on tarkasteluaikana muutettu eniten EU-sääntelyyn liittyvistä syistä, hallitusten toimenpiteiden johdosta, ja muiden lakien muutoksiin liittyen. Kestävän lainsäädännön edellytyksenä on asianmukainen tilannekuva, hallittu muutos, ja laadukas, riittävän hyvin resursoitu valmisteluprosessi. Suosittelemme ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen riittävää resursointia, ja kokonaisuudistuksen toteuttamista osahankkeina. Asetusten hyödyntäminen aiempaa enemmän on mahdollista lainsäädännön valtiosääntöisiä reunaehtoja kunnioittaen. Suomen on jatkossakin oltava aktiivinen EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämisessä.

Tämä julkaisu on toteutettu osana sisäministeriön tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta sisäministeriön näkemystä.

Asiasanat maahanmuutto, säädösvalmistelu, lainsäädäntö, ulkomaalaislaki, kestävyys

ISBN PDF 978-952-324-598-3 **ISSN PDF** 2490-077X
Asianumero VN/12455/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-598-3>

Beredning av hållbar lagstiftning: fallet utlänningslagen

Inrikesministeriets publikationer 2023:3		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Oona Alitalo, Elina Pirjatanniemi, István Rytkönen	Sidantal	141
Språk	finska		

Referat

Syftet med denna undersökning var att genom empirisk analys utreda de ändringar som gjorts i utlänningslagen och orsakerna till dessa. Därtill kartlades vilka delar av lagen som har förblivit oförändrade. Faktorer som stärker lagstiftningens hållbarhet identifierades utifrån analys av EU-lagstiftning, utlänningslagens tillämpningspraxis i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och lagstiftningens kvalitet. Dessutom utreddes vilka konkreta metoder som kan tillämpas i lagberedningen för att beakta framtida ändringsbehov. Under granskningsperioden har utlänningslagen mestadels ändrats till följd av EU-lagstiftning och regeringens åtgärder. Även ändringar i andra lagar har lett till behov att ändra utlänningslagen. Hållbar lagstiftning förutsätter att det görs en adekvat bedömning av situationen, att ändringar genomförs på ett kontrollerat sätt och att lagberedningsprocessen är högklassig och förses med tillräckliga resurser. Vi rekommenderar att totalreformen av utlänningslagen beviljas tillräckliga resurser och att den genomförs i form av delprojekt. Det är även möjligt att utnyttja förordningar i större utsträckning, förutsatt att de konstitutionella villkoren beaktas. Finland bör även i fortsättningen delta aktivt i utvecklingen av EU:s migrations- och asylpolitik.

Denna publikation har tagits fram inom ramen för inrikesministeriets forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet. De som producerat informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis inrikesministeriets ståndpunkt.

Nyckelord	migration, lagberedning, lagstiftning, utlänningslag, hållbarhet		
ISBN PDF	978-952-324-598-3	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	VN/12455/2022		
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-598-3		

Preparing Sustainable Legislation: the Aliens Act case

Publications of the Ministry of the Interior 2023:3		Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Oona Alitalo, Elina Pirjatanniemi, István Rytönen	Pages	141
Language	Finnish		

Abstract

In this study, we analysed government proposals to identify how the Aliens Act was amended in 2004–2022, why these amendments were made, and which parts of the Act remained unchanged over this period. By examining EU regulation, fundamental and human rights practice, and reports on the quality of legislation, we studied factors that reinforce the sustainability of legislation and identified concrete ways for considering future needs for amendment when drafting legislation. During the examined period, the Act was amended mainly for reasons related to EU regulation, government measures, and amendments to other laws connected to the Act. Sustainable legislation requires an accurate situational picture, controlled changes, as well as a high-quality and adequately resourced legislative process. Hence, we recommend that the comprehensive reform of the Aliens Act be adequately resourced, and that it be implemented in sub-projects. Greater use of government decrees is possible, provided constitutional limits are respected. Finland must continue to play an active role in the development of EU migration and asylum policy.

This publication was produced as part of the Ministry of the Interior's research, development and innovation activities. The content presented in this publication is the responsibility of the authors and does not necessarily represent the views of the Ministry of the Interior.

Keywords migration, law drafting, legislation, Aliens Act, sustainability

ISBN PDF	978-952-324-598-3	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	VN/12455/2022		

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-598-3>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Lähtökohdat	10
1.1 Johdanto	10
1.2 Ulkomaalaislainsäädännön historiaa Suomessa	11
1.3 Tavoitteet	13
1.4 Tutkimusasetelma.....	13
2 Ulkomaalaislain muutokset 2004–2022	17
2.1 Muuttamattomat pykälät	17
2.2 Muutosten syyt hallituksen esityksissä	19
2.2.1 EU-sääntely	22
2.2.2 Hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset.....	26
2.2.3 Viranomaistoiminnassa ilmenneet muutostarpeet	29
2.2.4 Yhteiskunnallinen muutos	31
2.2.5 Jonkin muun lain muutos aiheuttaa muutoksen ulkomaalaislakiin, viranomaisten organisaatiouudistukset ja tekniset muutokset	35
2.2.6 Perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet.....	38
2.2.7 Oikeustapaus, laillisuusvalvojen ratkaisu, valiokuntien ja eduskunnan kannanotot.....	40
2.2.8 Ilmiön tai toiminnan vähentäminen tai estäminen.....	43
2.2.9 Jonkin asian parantaminen, edistäminen tai turvaaminen.....	47
2.2.10 Resurssit.....	50
2.2.11 Selkeyttäminen.....	52
2.2.12 Muut	53
2.3 Mitä muutosten syistä voi päätellä?	56
3 Kestävä lainsäädäntö	62
3.1 Kestävyyden haasteet	62
3.2 EU-taustainen sääntely kestävyden haasteena.....	64
3.2.1 EU-sääntelyn erityispiirteistä.....	64
3.2.2 EU-taustaisen sääntelyn haasteet säädösvalmistelussa	65
3.2.3 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan jännitteet	69
3.2.3.1 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan lähihistoria	69
3.2.3.2 Suomi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa toteuttamassa	72
3.2.4 Johtopäätökset	76

3.3	Perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyala	77
3.3.1	Lainvalmistelun valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot	77
3.3.2	Perus- ja ihmisoikeudet ja ulkomaalaislain muutospainet	81
3.3.2.1	Humanitaarinen suojele	81
3.3.2.2	Toimeentuloedellytys ja lapsen etu	82
3.3.2.3	Kansainvälistä suojeleua hakevien oikeusturva	84
3.3.3	Laki vai asetus?	87
3.3.4	Johtopäätökset	92
3.4	Lainsäädännön laadukkuus kestävyden takeena.....	96
3.4.1	Johdanto.....	96
3.4.2	Yleisiä huomioita säädösvalmistelun arvioinnista.....	96
3.4.3	Ulkomaalaislaki arviointineuvoston tarkastelun valossa	101
3.4.4	EU-sääntelyn teknisistä erityispiirteistä	105
3.4.5	Johtopäätöksiä.....	106
3.5	Tapausesimerkkejä hallituskaudet ylittävistä lakihankkeista.....	108
3.5.1	Johdanto.....	108
3.5.2	Rikoslain kokonaisuudistus	108
3.5.3	Maankäyttö- ja rakennuslaki	112
3.5.4	Kotoutumislain ja vastaanottolain kehitys	116
4	Johtopäätökset	122
4.1	Tutkimuksen lähtökohdat.....	122
4.2	Kestävä lainsäädäntö perustuu asianmukaiseen tilannekuvaan.....	123
4.3	Tavoitteena hallittu muutos.....	125
4.4	Kestävyden valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot	126
4.5	Kestävä lainsäädäntö edellyttää laadukasta lainvalmisteluprosessia	128
4.6	Suositukses	129
5	Lähteet	130
	Liitteet	135

ESIPUHE

Tutkimushankkeen toteuttajina ovat olleet Åbo Akademin yhteiskuntatieteiden, kauppätieteiden ja oikeustieteiden tiedekunnan sekä Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan muodostama konsortio.

Tutkimuksen toteutuksessa on noudatettu seuraavaa työnjakoa:

Kokonaisuuden rakenteesta ja keskeisistä kysymyksenasetteluista sekä rajauksista on keskusteltu tutkijoiden kesken yhdessä.

Väitöskirjatutkija, OTM Oona Alitalo on vastannut projektin koordinoinnista ja ollut pääasiallisesti vastuussa yhteydenpidosta hankkeen seurantaryhmään. Alitalo on vastannut lukujen 1 ja 2 kirjoittamisesta, empiirisen aineiston rajaamisesta, keräämisestä, koodaamisesta ja analyysistä. Alitalo on osallistunut asiantuntijatyöpajan järjestämiseen ja aineiston analysointiin. Turun yliopiston tutkimusavustaja, ON Nea Peltoniemi osallistui muuttuneiden ja muuttamattomien pykälien kartoittamiseen.

Professori, OTT Elina Pirjatanniemi on vastannut luvun 3 kirjoittamisesta. Luvun 3 laki-hanke-tapausesimerkit on kirjoitettu yhdessä Oona Alitalon kanssa.

Projektitutkija, OTM István Rytönen on osallistunut empiirisen analyysin tekemiseen ja koodannut osan valituista hankkeista. Lisäksi Rytönen on vastannut asiantuntijatyöpajan järjestämisestä ja siinä kerätyn aineiston analyysistä.

Tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset ovat Oona Alitalon ja Elina Pirjatanniemen yhdessä kirjoittamat.

Tämän tutkimuksen on rahoittanut sisäministeriö. Tutkimus limittyy Oona Alitalon väitöskirjatyön kanssa, ja sen vuoksi osa empiirisen analyysin taustatyöstä on tehty osana strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa SILE-tutkimusta, päätösnumerot 335442 ja 335654. Kiitokset SILE-hankkeelle aineiston rajaamiseen ja keräämiseen liittyvän taustatyön tukemisesta. Tutkimusasetelma ja empiirisen aineiston analyysi on tehty tässä sisäministeriön rahoittamassa hankkeessa.

Kiitämme professori, OTT Anne Alvesalo-Kuusta lukujen 1 ja 2 lukemisesta ja kommentoinnista.

Kiitämme työpajatyöskentelyyn osallistuneita asiantuntijoita aktiivisesta osallistumisesta.

Tutkimuksen seurantaryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäministeriöstä. Seurantaryhmän jäseninä toimivat kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Riitta Aulanko sisäministeriöstä, hallitusneuvos Hanna Helinko sisäministeriöstä, oikeus- ja maatietopalvelun johtaja Jaana Vuorio Maahanmuuttovirastosta, sekä asiantuntija Eeva Koivunen sisäministeriöstä. Lisäksi seurantaryhmän kokouksiin on osallistunut lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola sisäministeriöstä. Kiitämme seurantaryhmää kiinnostavista keskusteluista aiheen ympärillä, sekä raportin kommentoinnista tutkimuksen eri vaiheissa. Seurantaryhmä on antanut tutkimusryhmälle arvokkaita kommentteja ja tietoa tutkimuksen tueksi.

1 Lähtökohdat

1.1 Johdanto

Kansainvälisten muuttoliikkeiden yleistyessä myös maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön uudistaminen on ollut nopeaa. Voimassa olevaa ulkomaalaislakia edeltäneet ulkomaalaislait¹ olivat kumpikin voimassa melko lyhyen aikaa. Kokonaisuudistusten tarve on johtunut paljolti pyrkimyksistä parantaa ulkomaalaisten oikeusturvaa ja pysyä mukana pohjoismaisen ja eurooppalaisen lainsäädännön kehityksessä.²

Voimassa olevaa ulkomaalaislakia (301/2004) on sen voimassaolon aikana muutettu noin 90 kertaa, ja laki on lukuisten muutosten myötä muuttunut sängen vaikeaselkoiseksi.³ Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että lakimuutosten kokonaisvaikutusten hahmottaminen on käynyt vaikeaksi, sillä muutoksia on voitu tehdä yhtäaikaisesti erillisillä hallituksen esityksillä.⁴

Lainsäädännölle on ominaista muutos ja sopeutuminen uusiin ilmiöihin sekä olosuhteisiin. Ihmisten oikeusasemaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin syvällisesti vaikuttavalta lainsäädännöltä voidaan edellyttää kuitenkin tiettyä pysyvyyttä. Maahanmuutto sääntelyalueena on noussut esiin myös lainsäädännön jälkiarviointitutkimuksessa: monimutkaistuvat ilmiöt ja tempoileva politiikka vaikeuttavat esimerkiksi sääntelyalueen tilastollista seuranta.⁵

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esivalmistelu on aloitettu sisäministeriössä syksyllä 2021.⁶ Kokonaisuudistuksen edellä on tärkeää selvittää, mitkä seikat ovat vaikuttaneet lain monimutkaistumiseen, ja mitkä seikat ovat olleet lakiin tehtyjen muutosten taustalla. Samoin on olennaista arvioida, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että lainsäädäntö ei olisi jatkuvan muutospaineen kohteena. Tämä tutkimus paneutuu näihin kysymyksiin ja

1 400/1983 ja 378/1991.

2 HE 186/1981 vp, s. 1; HE 47/1990 vp, s. 3–4; HE 28/2003 vp, s. 1, 89, 101.

3 Pirjatanniemi ym. 2021, s. 236, 241–242.

4 PeVL 27/2016 vp.

5 Rantala ym. 2021.

6 <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ulkomaalaislain-uudistaminen-kaynnistyy-esiselvityksella>

tuottaa tietoa uuden ulkomaalaislain valmisteluun kartoittamalla nykytilanteeseen johtaneita taustatekijöitä. Tämän lisäksi tutkimus pyrkii edesauttamaan mahdollisimman kestäväen ulkomaalaislain valmistelua.

1.2 Ulkomaalaislainsäädännön historiaa Suomessa

Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki (400/1983) tuli voimaan 1984. Sitä ennen ulkomaalaisia koskevista asioista oli säännelty ulkomaalaisasetuksella (187/1958). Ensimmäinen ulkomaalaislaki oli ollut voimassa vain muutaman vuoden, kun ilmeni jo tarve tarkistaa ulkomaalaislakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä.⁷ Hallituksen esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi todettiin, että aiemman ulkomaalaislain säätämisen jälkeen kansainvälistyminen on ollut nopeaa, ja ihmisten liikkuvuus on lisääntynyt. Samoin esityksessä todettiin, että käsitykset ulkomaalaisten ja maan omien kansalaisten oikeuksien eroista ovat muuttuneet, ja perusoikeudet tulisi taata paitsi Suomen kansalaisille, myös maassa oleskeleville ulkomaalaisille.⁸

Seuraavan kerran ulkomaalaislain kokonaisuudistus tehtiin 2000-luvun alussa. Lainsäädännöllisten, yhteiskunnallisten ja kansainvälisten muutosten myötä toista ulkomaalaislakia oli sen voimassaolon aikana muutettu useita kertoja, ja uudistusten myötä laki oli muuttunut vaikeaselkoisemmaksi.⁹ Hallituksen esityksen mukaan keskeisiä syitä lain uudistamiselle olivat vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja sen myötä pohdittavaksi tulleet ulkomaalaisen oikeusturvaan liittyvät kysymykset, Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten määrän lisääntyminen, sekä Euroopan unioniin (EU) liittymisestä seuranneet toimintaympäristön muutokset. Nykyisellä ulkomaalaisilla pyrittiin parantamaan ulkomaalaisen oikeusturvaa ja saattamaan ulkomaalaisen asema vastaamaan perustuslain (PL, 731/1999) vaatimuksia.¹⁰

Uutta ulkomaalaislakia valmisteltiin poikkihallinnollisessa työryhmässä ja sen alatyöryhmissä, joissa oli monipuolinen edustus eri ministeriöistä, hallinto-oikeudesta, työmarkkinajärjestöistä, poliisista, Ulkomaalaisvirastosta ja ulkomaalaisvaltuutettu.¹¹ Työryhmässä kuultiin asiantuntijoita valmistelun aikana. Ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä

7 HE 47/1990 vp, s. 5.

8 HE 47/1990 vp, s. 3.

9 HE 28/2003 vp, s. 6.

10 HE 28/2003 vp, s. 1, 101–102.

11 Ulkomaalaisviraston nimi muutettiin myöhemmin Maahanmuuttovirastoksi, HE 90/2007 vp.

pyydettiin lausuntoja useilta eri tahoilta, samoin kuin luonnoksesta hallituksen esitykseksi 2002.¹² Paavo Lipposen II hallitus antoi eduskunnalle esityksen ulkomaalaislaiksi 2002, mutta esitys raukesi eduskunnan lopetettua työskentelynsä.¹³ Lipposen kaudella annetun esityksen peruseriaatteen säilytettiin Jätteenmäen hallituksen kaudella annetussa esityksessä, eikä esityksestä pidetty enää uutta lausuntokierrosta.¹⁴

Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin kiinnittänyt huomiota lain vaikeaselkoistumiseen ja puoltanut kokonaisuudistuksen tekemistä.¹⁵ Aiempi ulkomaalaislaki oli kärsinyt useista muutoksista ja sillä oli ollut negatiivinen vaikutus lain systematiikkaan. Perustuslakivaliokunta piti esitystä uudeksi ulkomaalaislaiksi oikeustilaa selkeyttävänä.¹⁶ Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 2004.

Ulkomaalaislain toimivuudesta ei ole tehty systemaattista tarkastelua tai seurantaa. Joistakin kysymyksistä on viime aikoina teetetty tutkimuksia ja selvityksiä. Esimerkiksi VN TEAS -hankkeena toteutettiin tutkimus oikeusavun saatavuudesta ja laadusta Suomessa, ja eräänä kokonaisuutena tutkimuksessa selvitettiin turvapaikanhakijoiden oikeusapua. Tutkimuksessa havaittiin joitakin puutteita turvapaikanhakijoiden oikeusavussa. Tutkimuksen mukaan Antti Rinteen hallitusohjelmassa mainituilla, turvapaikanhakijan oikeusturvaa vahvistavilla ehdotuksilla voitaisiin korjata useita selvityksessä havaittuja puutteita.¹⁷ Turvapaikanhakijoiden arkipäivän oikeusavun haasteita selvitettiin myös arjen turvallisuutta tutkineessa hankkeessa, jossa annettiin suosituksia turvapaikanhakijoiden oikeusavun kehittämiseksi.¹⁸ Toisessa VN TEAS -hankkeessa selvitettiin Juha Sipilän hallituksen kaudella tehtyjen lukuisten lakimuutosten kokonaisvaikutuksia. Tutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet olivat jääneet vähemmälle huomiolle, kun oli tavoiteltu menettelyjen tehostamista ja oletettujen vetoimatekijöiden vähentämistä.¹⁹ Tutkimuksessa suositeltiin ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tekemistä.²⁰

12 HE 265/2002 vp. Ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot n. 60 eri taholta, luonnoksesta hallituksen esitykseksi 32 taholta. HE 28/2003 vp, s. 106. Ks. myös Sisäasiainministeriö, ulkomaalaislakityöryhmän mietintö, komiteamietintö KM 1989:7.

13 HE 28/2003 vp, s. 106.

14 HE 28/2003 vp, s. 107.

15 PeVL 23/1998 vp; PeVL 16/2000 vp.

16 PeVL 4/2004 vp.

17 Majamaa ym. 2019, s. 108–109.

18 Palander – Pöllänen 2018.

19 Pirjatanniemi ym. 2021, s. 229.

20 Pirjatanniemi ym. 2021, s. 241–242.

1.3 Tavoitteet

Tämän tutkimuksen päätavoitteena on tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää ulkomaalaislain uudistustyössä. Tutkimuksessa kartoitetaan ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset ja niitä syitä, joiden vuoksi lakia on sen voimassaolon aikana muutettu. Lisäksi selvitetään, mitkä osat ulkomaalaislaista ovat olleet sellaisia, joita ei ole muutettu, ja jotka ovat osoittautuneet aikaa kestäviksi.

Hankkeen kokoavana teemana on pyrkimys lainsäädännön kestävyteen ja sopeutumiskykyyn. Tässä tutkimuksessa arvioidaan, miten lainsäädännön tulevia muutostarpeita on mahdollista ottaa huomioon sisällöllisesti, lakiteknisesti ja rakenteellisesti. Tutkimuksessa selvitetään myös, millaisilla konkreettisilla keinoilla lainsäädännön kestävyys voitaisiin huomioida jo lakia valmisteltaessa. Lisäksi kartoitetaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat lainsäädännön kestävyteen erilaisten yhteiskunnallisten muutosten suhteen.

Tutkimuksessa selvitetään sitä, sisältyykö ulkomaalaislakiin joitakin sellaisia säännöksiä, jotka ovat kokonaisuuden kannalta erityisen tärkeitä, ja jotka vaikuttavat lain kestävyteen erityisen olennaisesti.

Koska kestävä lainsäädännön käsite on vielä vakiintumaton, tutkimuksella pyritään myös tuottamaan parempaa ymmärrystä siitä, mitä lainsäädännön kestävydellä voidaan demokratiassa tarkoittaa. Tässä tutkimuksessa ymmärrämme kestävä lainsäädännön käsitteen siten, että se tarkoittaa lainsäädäntöä, joka kykenee kohtuullisella tavalla sopeutumaan ennakoitavissa oleviin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Tutkimus keskittyy erityisesti ulkomaalaislakiin, mutta sen johtopäätöksillä tavoitellaan myös laajempaa hyödynnettävyyttä lainvalmistelussa.

1.4 Tutkimusasetelma

Tutkimuskysymykset ovat sisäministeriön tietotarvekuvauksen mukaiset. Ne ja tutkimuksen aineistot sekä menetelmät on esitetty tiivistetysti alla olevassa taulukossa (ks. taulukko 1). Olemme tutkimusta varten selvittäneet ulkomaalaislain muuttumattomat osat, ja samoin ne osat, joita on muutettu osittain tai kokonaan. Näiden muutosten laatua ja sisältöä on selvitetty ulkomaalaislakia, hallituksen esityksiä ja valiokunta-asiakirjoja hyödyntäen. Ulkomaalaislain muutosten syitä on analysoitu empiirisesti hallituksen esityksistä. Päädyimme käyttämään aineistona hallituksen esityksiä, koska niistä tulisi käydä ilmi, mitkä seikat ovat johtaneet asian valmisteluun, ja miksi ehdotettava laki on tarpeellinen.²¹ Esityksissä on valmisteluprosessin ajalta kootusti perusteltu sitä, miksi lakia on kullakin

²¹ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2019; Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 9–10, 12–14.

hetkellä ollut tarpeen muuttaa, ja mitä muutoksella on haluttu saada aikaan. Tutkimuksessa on lisäksi käytetty aineistona tutkimuskirjallisuutta, lainvalmistelua koskevia ohjeita ja selvityksiä, lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja, sekä eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä.

Taulukko 1. Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät.

tutkimuskysymys	aineistot	menetelmät
1. Millaisia muutoksia ulkomaalaislakiin on tehty ja miksi? Mitä lainkohtia ei ole muutettu eli mitkä osiot laissa ovat osoittautuneet aikaa kestäviksi ja miksi näin on?	hallituksen esitykset (n=95), valiokunta-asiakirjat, tutkimuskirjallisuus	laadullinen sisällönanalyysi, sisällön erittely
2. Voidaanko muutosten syitä tyypitellä ja ryhmitellä havainnoiksi yleisemminkin kuin ulkomaalaislain kannalta?		
3. Millaisilla konkreettisilla keinoilla tai välineillä tulevia muutostarpeita voitaisiin ottaa rakenteellisesti, lakiteknisesti ja sisällöllisesti huomioon jo lakia valmisteltaessa?	Tutkimuskirjallisuus, lainvalmistelua koskeva ohjeistus, hallituskaudet ylittävät lainsäädäntöhankkeet (otos)	Desk study, vertailu, asiantuntijatyöpaja
4. Mitkä tekijät vahvistavat lainsäädännön kestävyyttä erilaisten yhteiskunnallisten muutosten kannalta?	Tutkimuskirjallisuus, selvitykset, kohdassa 1 ja 2 mainitut ulkomaalaislain muutoksia koskevat lainvalmisteluasiakirjat, kohdassa 3 mainitut lainsäädäntöhankkeet	Desk study, vertailu, asiantuntijatyöpaja

Lainvalmisteluasiakirja-aineisto on kerätty Turun yliopistossa kehitetyn Lakitutka-sovelluksen avulla.²² Aineisto sisältää kaikki ne hallituksen esitykset, joilla on muutettu ulkomaalaislakia viimeisimmän kokonaisuudistuksen jälkeen.²³ Aineisto koostuu niistä lakimuutoksista, jotka on hyväksytty ennen 1.12.2022.

²² <https://lakitutka.fi/>; Lakitutka kokoaa yhteen hakupalveluun lainvalmistelussa syntyvät julkiset asiakirjat koko lainvalmisteluprosessin ajalta. Lakitutkalla on mahdollista ladata esimerkiksi haluamansa hallituksen esitykset yhdellä kertaa.

²³ Empiiriseen analyysiin ei ole otettu mukaan ulkomaalaislain kokonaisuudistusta HE 28/2003 vp, eikä sen kanssa yhdessä käsiteltyä, uutta ulkomaalaislakia täydentänyttä esitystä HE 151/2003 vp.

Ulkomaalaislain muutosten syitä on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn keinoin hallituksen esityksistä. Sisällön erittelyllä eli tekstiaineiston kvantifioinnilla on pyritty tuomaan esiin erilaisten perustelujen yleisyyttä ulkomaalaislain voimassaolon aikana tehtyjen muutosten osalta. Sisällön erittelyä on käytetty sisällönanalyysin eli aineiston sanallisen kuvaamisen tukena.²⁴ Sisällönanalyysin keinoin on tutkittu sitä, millaisia syitä ulkomaalaislain muutoksille on hallituksen esityksiin kirjattu. Hallituksen esityksissä tulisi kuvata esityksen tausta ja ehdotettavan lain tarpeellisuus.²⁵ Koska kaikki relevantit syyt muutokselle eivät aina käy ilmi hallituksen esitysten taustoittavasta luvusta, vaan mahdollisia syitä muutoksille voi löytyä useista eri kohdista esitystä, systemaattisessa analyysissä on käytetty hallituksen esitysten koko yleisperusteluosaa. Usein muutoksilla on jo hallituksen esitysten perusteella ollut useita syitä, ja on mahdollista, että aivan kaikkia mahdollisia syitä muutoksille ei ole kirjoitettu auki hallituksen esitykseen. Analyysissä on otettu huomioon kaikki esityksissä mainitut syyt ehdotetuille muutoksille. Hallituksen esityksistä on etsitty tekstikohtia, joissa otetaan kantaa siihen, *miksi lakimuutos tarvitaan*.

Pykäläkohtaisen tarkastelun sijaan empiirinen analyysi on kohdistunut hallituksen esitysten yleisperusteluihin, ja yksityiskohtaiset, pykäläkohtaiset perustelut on jätetty analyysin ulkopuolelle. Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska yksityiskohtaisissa perusteluissa oli aineistossa esitetty syitä lain muuttamiselle vain harvoin. Pykäläkohtainen tarkastelu olisi voinut olla mielekästä niissä hankkeissa, joissa muutettiin ensisijaisesti jotakin muuta lakia kuin ulkomaalaislakia. Niissä lakihankkeissa, joissa muutoksia tehtiin pääasiallisesti ulkomaalaislakiin, ja joissa muutettiin useita pykäläiä, ei kuitenkaan ollut välttämättä eritelty muutosten syitä pykäläkohtaisella tasolla. Analyysin sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi on aineistona käytetty siis hallituksen esitysten yleisperustelut-osaa. Hallituksen esityksistä koostuva aineisto on koodattu laadulliseen analyysiin tarkoitetulla NVivo-ohjelmalla.

Niissä lakimuutoksissa, joissa muutoksia on tehty pääasiassa muihin lakeihin, on muutosten syitä koodatessa keskitytty erityisesti niihin seikkoihin, joiden vuoksi ulkomaalaislakiin on tullut muutos. Esimerkiksi aluehallintouudistuksen syitä ei ole koodattu yksityiskohtaisesti aluehallinnon näkökulmasta, vaan ulkomaalaislain kannalta.²⁶

24 Tuomi – Sarajärvi 2018.

25 Hallituksen esitysten laatimisohteet 2019.

26 Aluehallinnon uudistuksen kohdalla koodattiin esimerkiksi siten, että muutos ulkomaalaislakiin johtui pääasiassa muun lain muutoksesta, ja muutos oli tekninen, viranomaisten organisaatioon liittyvä muutos. Perustelujen koodaus on esitetty yksityiskohtaisemmin liitteessä 1.

Osana tutkimusta pidettiin verkossa toteutettu asiantuntijatyöpaja.²⁷ Työpajaan kutsuttiin asiantuntijoita valtionhallinnosta ja yliopistoista. Asiantuntijatyöpajassa kysyttiin lainsäädännön kestävydestä yleisesti sekä erikseen ulkomaalaislain kestävyteen liittyen. Työpajassa esitetyt kysymykset tai väittämät noudattelivat läheisesti tutkimuksen empiirisessä osassa esiin nousseita muutosten teemoja, sekä kestävä lainsäädännön käsitteeseen liittyviä teemoja. Asiantuntijatyöpajassa kerättyä aineistoa on käytetty yhdessä tutkimuksen muiden aineistojen kanssa.

Tulevaisuuden ennakkointiin liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu tutkimuskirjallisuuden, lainvalmistelua koskevien ohjeistusten ja selvitysten avulla. Tutkimuksessa on tarkasteltu, millaisin konkreettisoin keinoin tai välinein ulkomaalaislain muutostarpeita voitaisiin ottaa rakenteellisesti, lakiteknisesti ja sisällöllisesti huomioon jo lainvalmisteluvaiheessa. Toisena teemana on laajempi tarkastelu siitä, mitkä tekijät ylipäätään vahvistavat lainsäädännön kestävyttä yhteiskunnallisten muutosten kannalta. Tarkastelun avuksi on valittu kolme jo toteutunutta hallituskaudet ylittävää lakihanketta.

27 Työpaja toteutettiin Howspace-keskustelualustalla 15.11.–5.12.2022.

2 Ulkomaalaislain muutokset 2004–2022

2.1 Muuttamattomat pykälät

Ulkomaalaislakiin on sen voimaantulon jälkeen tehty useita muutoksia. Lakia on muutettu 96 hallituksen esityksellä (1.12.2022 mennessä), ja kokonaan muuttamattomia pykälä on enää vain 30. Alkuperäisessä ulkomaalaislaissa (301/2004) oli 214 pykälää. Alla mainittujen, ennallaan säilyneiden pykälien lisäksi ulkomaalaislaissa on 145 kappaletta sellaisia pykälä, joita on muutettu osittain, mutta osa tekstistä on vanhaa. Suuri osa näistä osittaisista muutoksista on viranomaisten nimimuutoksia, terminologisia muutoksia tai viittausmuutoksia. Hyvin monessa näistä on kuitenkin myös lisätty uusia momentteja tai muutettu tekstiä merkittävästikin. Osassa on siirretty vanhasta pykälästä sinänsä muuttamatonta tekstiä uuteen pykälään, ja lisätty mukaan usein myös uusi osa.

Taulukko 2. Ulkomaalaislain säilyneiden ja osittain muutettujen pykälien lukumäärä.

	alkuperäisessä ulkomaalaislaissa	alkuperäisestä laista säilyneitä	osittain muutettuja
pykälä kpl	214	30	145

Kokonaan muuttamattomat pykälät nykyisessä ulkomaalaislaissa ovat:

Yleiset säännökset

- 1 § Lain tarkoitus
- 2 § Soveltamisala
- 5 § Ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen
- 6 § Lain soveltaminen alaikäisiin
- 7 § Yleiset menettelytavat hallintomenettelyssä
- 10 § Tulkin ja kääntäjän käyttö

Viisumit

- 19 § Viisumivelvollisuus viisumivapaan oleskeluajan päätyttyä

Oleskelu

41 § Liikkumisoikeus

43 § Risteilyyn osallistuvan maissa käynti

44 § Aluksen, ilma-aluksen ja junan henkilökunta

52 § Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

Kansainvälinen suojelu

90 § Pakolaiskiintiö

92 § Edellytykset ulkomaalaisen ottamiselle pakolaiskiintiössä

94 § Turvapaikkamenettely

100 § Turvallinen alkuperämaa

109 § Tilapäinen suojelu

110 § Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

112 § Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen

Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta

129 § Muutoksenhaku säilöön ottamisesta

Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat

140 § Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun

Maasta poistaminen

144 § Maahantulokielto

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu

177 § Saattajat

180 § Liikenteenharjoittajan kuuleminen

183 § Maksuaika

184 § Täytäntöönpano

Rangaistussäännökset

188 § Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö

Erinäiset säännökset

207 § Yhteystietojen ilmoittaminen

213 § Tarkemmat säännökset

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

214 § Voimaantulo

215 § Siirtymäsäännökset

Johtopäätöksiä säilyneistä pykälistä on vaikea tehdä, sillä säilyneitä pykäläiä on vain hyvin pieni osa koko laista. Muutettujen pykälien muutosten syyt ovat hyvin moninaisia, kuten jäljempänä raportissa kuvataan. Yhdenkään luvun kohdalla ei ole käynyt niin, että valtaosa pykälistä olisi säilynyt muuttumattomina. Eniten pykäläiä suhteessa luvun laajuuteen on säilynyt *Yleiset säännökset* -luvussa. Lienee varsin luontevaa, että lain yleisistä säännöksistä useimmat ovat säilyneet muuttumattomina. Yleiset säännökset sisältävät luvun otsikon mukaisesti yleistä, periaateluonteista sääntelyä.

Monet lain muuttumattomista pykälistä koskevat määritelmiä tai menettelyjä. Sen sijaan substanssipykäläiä on säilynyt vain vähän. On mahdollista, että joidenkin pykälien kohdalla muutostarpeita ei ole tullut lain voimassaoloaikana esiin siitä syystä, että niitä ei ole sovellettu kovin paljon. Esimerkiksi direktiiviin pohjautuvaa tilapäistä suojelua on Suomessa sovellettu ensimmäistä kertaa vasta Ukrainan sodan myötä.²⁸

2.2 Muutosten syyt hallituksen esityksissä

Muutosten syitä on analysoitu hallituksen esitysten perusteluista. Hallituksen esityksistä on etsitty kohtia, joissa perustellaan, *miksi lakimuutos tarvitaan*. Esitykset ovat keskenään hyvin erilaisia, ja joistakin esityksistä syyt käyvät ilmi toista selkeämmin. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa hallituksen esityksestä on käynyt ilmi jokin selkeästi argumentaatiossa muita vahvempi syy, se on otettu huomioon *muutoksen pääasiallisena syynä*. Pääasiallisella syyllä muutokselle kuvataan sellaisia perusteluja, joiden asema on erityisen vahva tai selkeä. Pääasialliset syyt ovat syitä, jotka vaikuttavat hallituksen esitysten tekstin perusteella olleen edellytyksenä sille, että lakimuutosta on ryhdytty valmistelemaan. Joissakin tapauksissa yhtä vahvoina näyttäytyneitä pääasiallisia syitä saattoi olla useita, mutta usein jokin syy nousi muita olennaisempina tekstistä esiin. Eräs selkeimpiä ja yleisimpiä pääasiallisia syitä oli EU-sääntelyn voimaan saattaminen, jolloin esityksestä ei välttämättä käynyt ilmi mitään kansallista muutostarvetta. Joissakin esityksissä ei ollut yhtä selkeää syytä muutokselle, vaan esimerkiksi kaksi tai kolme syytä, jotka olivat selkeimmin aiheuttaneet muutoksen. Näissä tapauksissa kaikki näistä on koodattu muutoksen pääasialliseksi syyksi. Taulukossa 3 pääasiallisten syiden lukumäärä on siis suurempi kuin analysoitujen hallituksen esitysten lukumäärä.

28 HE 135/2022 vp, s. 3.

Kaikista hallituksen esityksistä pääasiallista syytä ei löytynyt, tai esityksestä ei voinut päätellä mitään muita vahvempia perusteluja sille, miksi valmistelu on aloitettu. Näissä tapauksissa pääasialliseksi syyksi on merkitty *epäselvä*. Kaikissa esityksissä oli kuitenkin mainittu joitakin perusteluja muutokselle, ja siitä syystä *epäselvä*-koodia on käytetty vain pääasiallisia syitä etsittäessä.

Muilla syyperusteluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaisia hallituksen esitysten perusteluja, jotka vastaavat kysymykseen *miksi lakimuutos tarvitaan*, mutta jotka eivät kuitenkaan näyttäyty pääasiallisena liikkeellepanevana voimana lakimuutokselle. Muita syyperusteluja voivat olla esimerkiksi myös sellaiset perustelut, jotka eivät ole koko lakimuutoksen, vaan esimerkiksi jonkin esitykseen sisältyvän tietyn pienemmän muutoksen syynä. Myös muut perustelut on otettu mukaan analyysiin sen vuoksi, että muutosten syiden keskinäisiä suhteita on pelkkien asiakirjojen pohjalta vaikea selvittää. Jotta analyysillä voisi olla laajempaa hyödynnettävyyttä muutenkin kuin vain ulkomaalaislain kannalta, on myös tärkeää selvittää, millaiset syyt yhdessä näyttävät vaikuttavan siihen, että lainsäädäntöä muutetaan. Koska aineistomme on rajattu lainvalmistelua koskevaan asiakirja-aineistoon, sen perusteella ei luonnollisesti voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi muutosten puoluepoliittisista tai muista vaikuttimista, jotka voivat toisinaan olla merkittäviäkin.

Perustelujen koodaus on esitetty tarkemmin liitteessä 1, jossa on kuvattu, millä eri syillä kutakin esitystä perusteltiin.

Taulukko 3. Muutosten pääasialliset syyt ja muut syyperustelut määrällisesti esitettynä.

muutoksen syy hallituksen esityksissä	kuinka monessa HE:ssä syy esiintyy pääasiallisena syynä	kuinka monessa HE:ssä syy esiintyy ylipäätään
EU-sääntely	26	45
hallitusohjelma ym. hallituksen toimenpiteet	15	32
muun lain muutos (ei sisällä viranomaisten organisaatiouudistuksia tai teknisiä muutoksia)	15	19
viranomaistoiminnassa todettu muutostarve	10	26
yhteiskunnallinen muutos	10	22
perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet	6	13
viranomaisten organisaatio	7	9

muutoksen syy hallituksen esityksissä	kuinka monessa HE:ssä syy esiintyy pääasiallisena syynä	kuinka monessa HE:ssä syy esiintyy ylipäättään
tekninen muutos	2	17
oikeustapaus, laillisuusvalvojen ratkaisu, valiokuntien ja eduskunnan kannanotot	4	17
resurssit	3	18
selkeyttäminen	1	12
toiminnan vähentäminen tai estäminen	6	24
edistäminen, parantaminen, turvaaminen	0	23
muut syyt	9	25
epäselvä	7	-

Kaikkein eniten muutoksia ulkomaalaislakiin on aiheutunut EU-sääntelystä (26 esityksen pääasiallisena muutoksen syynä). Seuraavaksi eniten muutoksia on aiheutunut hallitusohjelmasta ja hallituksen linjauksista (15), sekä muihin lakeihin tehdyistä muutoksista (15). Kolmanneksi eniten muutoksia on aiheutunut viranomaistoiminnassa huomattujen muutostarpeiden johdosta (10) sekä yhteiskunnallisen muutoksen vuoksi (10).

Kun katsotaan kaikkia hallituksen esityksissä esiintyneitä syyperusteluja, eli ei huomioida perustelujen keskinäistä hierarkiaa, ovat yleisimmät syyperustelut osin muita kuin pääasiallisten syiden tarkastelussa. Yleisimpiä syyperusteluja toki tässäkin tarkastelussa ovat EU-sääntely (45 esityksessä) ja hallitusohjelma ja hallituksen linjaukset (32 esityksessä). Seuraavaksi yleisin syyperustelu oli viranomaistoiminnassa huomattu muutostarve (26). Sen jälkeen yleisimpiä syyperusteluja olivat jonkin ilmiön tai toiminnan vähentäminen tai estäminen (24) ja edistämistä, parantamista ja turvaamista koskevat perustelut (23). Resurssit (18) mainittiin myös usein perusteluna lakimuutoksille, samoin kuin yhteiskunnallinen muutos (22).

Keskeisiä muutosten syyperusteluja sekä pääasiallisen syyn että kaikkien syyperustelujen tarkastelussa olivat siis EU-sääntely, hallituksen ohjelmat ja linjaukset, viranomaistoiminnassa huomattut muutostarpeet, sekä yhteiskunnallinen muutos. Alaluvuissa 2.2.1 – 2.2.12 esitellään muutosten syiden eri kategoriat, ja kuvataan, millaisia perusteluja kuhunkin kategoriaan sisältyvät muutokset pitävät sisällään.

2.2.1 EU-sääntely

Tähän kategoriaan katsottiin kuuluvaksi sellaiset lakimuutokset, jotka ovat johtuneet EU-sääntelystä joko uuden EU-sääntelyn johdosta, tai siksi, että aiempi toimeenpano on ollut jollakin tapaa puutteellista. Tarkasteluajanjaksolla 26 lakimuutoksessa *pääasiallinen syy* muutokselle oli direktiivi tai muu EU-sääntely. Tällaisissa muutoksissa saattoi olla mukana myös joitakin pienempiä muutoksia, joiden syy ei ollut EU-sääntelyssä, vaan ne oli muusta syystä otettu mukaan samaan hallituksen esitykseen. Kaikkiaan EU-sääntely esiintyi syyperusteluna yhteensä 45 hallituksen esityksessä. Nämä muutokset painottuivat tarkasteluajanjakson ensimmäiselle puolikkaalle.

33 esityksessä kyse oli uuden EU-sääntelyn voimaan saattamisesta. Niissä tapauksissa, joissa myöhemmin on otettu käyttöön esimerkiksi jo aiemmin voimaan saatetun direktiivin sallimaa liikkumavaraa, kyse on tilanteesta, jossa aloite lain muuttamiseen on kansallinen tarve muuttaa lainsäädäntöä. Tällaisten muutosten kohdalla on etsitty muuta pääasiallista selittävää syytä, jonka johdosta lakia on muutettu. EU-sääntely on kuitenkin voinut esiintyä muun syyperustelun roolissa näissä esityksissä.

”Euroopan unionin neuvosto hyväksyi joulukuussa 2004 asetuksen jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista EY N:o 2252/2004 (EU:n passiasetus). Asetus edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat määräjassa kasvokuvan ja sormenjälkien käyttöönoton myöntämässään matkustusasiakirjoissa. Jäsenvaltioiden myöntämässä passeissa ja muissa matkustusasiakirjoissa tulee olla tekninen osa, siru, johon haltijan kasvo kuva ja sormenjäljet biometrisinä tunnisteina talletetaan. Passeihin lisättävien biometristen tunnisteiden tavoitteena on parantaa matkustusasiakirjan turvallisuutta ja luoda luotettavampi yhteys passin tai matkustusasiakirjan ja sen haltijan välille. -- Nyt kyseessä olevalla esityksellä ehdotetaan toteutettavaksi EU:n passiasetuksen edellyttämien sormenjälkien lisääminen sirun sisältäviin passeihin. EU:n passiasetus edellyttää, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat muutokset sormenjälkien käyttöön ottamiseksi viimeistään 28 päivänä kesäkuuta 2009.” (HE 234/2008 vp)

”Lakeihin tehtäisiin työnantajasanctiodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät muutokset. Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin direktiivin asettamat vaatimukset.” (HE 3/2012 vp)

Useassa hallituksen esityksessä todettiin, että ulkomaalaislain kokonaisuudistusprosessissa oli pyritty mahdollisimman hyvin huomioimaan valmisteilla olevat direktiivit. Useassa esityksessä todettiin kuitenkin, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistuttua direktiiveihin oli tullut vielä sellaisia muutoksia, jotka täytyi Suomessa saattaa lakimuutoksin myöhemmin voimaan. Tällaisia muutoksia tehtiin vielä useita vuosia sen jälkeen, kun uusi

ulkomaalaislaki oli tullut voimaan. Sellaisia direktiivejä, jotka oli pyritty ulkomaalaislakia säädettäessä ottamaan mahdollisimman kattavasti huomioon, mutta aiheuttivat direktiivien tultua voimaan vielä muutoksia ulkomaalaislakiin, olivat:

- perheen yhdistämisdirektiivi, HE 198/2005 vp
- pitkään oleskelleita koskeva direktiivi, HE 94/2006 vp
- vapaan liikkuvuuden direktiivi, HE 205/2006 vp
- määritelmädirektiivi, HE 166/2007 vp
- menettelydirektiivi, HE 86/2008 vp

”Nykyistä ulkomaalaislakia, joka on tullut voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004, valmisteltiin kansallisesti samaan aikaan kuin määritelmädirektiiviä EU:ssa. Lain valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon direktiiviehdotus niin pitkälle kuin se oli mahdollista. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) annettiin eduskunnalle kuitenkin ennen kuin direktiiviehdotus oli ehditty hyväksyä EU:ssa, joten direktiivin lopullista muotoa ei ollut käytettävissä lain valmistelun aikana. Lakiin on näin tehtävä direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia, vaikka ulkomaalaislain 6 luvun säännökset kansainvälisestä suojelusta vastaavatkin pääosiltaan määritelmädirektiivin säännöksiä.” (HE 166/2007 vp)

Omana kokonaisuutenaan EU-sääntelyn johdosta syntyneiden lakimuutosten johdosta olivat sellaiset lakimuutokset, joissa todettiin, että kyse on jo täytäntöönpannun EU-sääntelyn täsmentämisestä tai täydentämisestä. Tällaisia syitä esiintyi 8 esityksessä. Sääntelyä voitiin täsmentää esimerkiksi komission kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta.²⁹

”Komission näkemyksen mukaan Suomi ei ole pannut [paluu]direktiiviä kaikilta osin riittävästi täytäntöön, minkä vuoksi tiettyjen komission osoittamien direktiivin säännösten sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on välttämätöntä.” (HE 134/2013 vp)

”Euroopan parlamentin ja neuvoston 18 päivänä kesäkuuta 2009 antama direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista

²⁹ Esim. HE 219/2014 vp, HE 134/2013 vp. HE 54/2015 vp osalta Suomi oli käynyt komission kanssa vuoropuhelua siitä, onko viisumipäätösten oikaisuvaatimusmenettely yhteensopiva EU-oikeuden kanssa vai ei. Komissio oli antanut perustellun lausunnon, jonka mukaan Suomen aiempi viisumipäätösten oikaisuvaatimusmenettely ei täyttänyt riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia. Sääntelyä päädyttiin muuttamaan siten, että lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksestä voisi jatkossa valittaa hallinto-oikeuteen.

vähimmäisvaatimuksista, jäljempänä työnantajasanktiodirektiivi, pantiin Suomessa täytäntöön hallituksen esityksellä 3/2012 vp. Direktiiviin perustuvat lakimuutokset tulivat voimaan 1 päivänä elokuuta 2012. Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella ulkomaalaislakia on direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeen vielä hieman täsmentää.” (HE 219/2014 vp)

”Komissio katsoo, että Suomessa käytössä oleva nykyinen viisumipäätösten oikaisuvaatimusmenettely ei täytä riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia. Koska Suomi ei ole myöntänyt kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät ole EU:n, ETA-maiden tai Sveitsin kansalaisen perheenjäseniä ja joilta on evätty viisumi tai joiden viisumi on mitätöity tai ilman viisuminhaltijan pyyntöä kumottu, oikeutta hakea päätökseen muutosta unionin oikeudessa määritellyssä tuomioistuimessa, se on komission perustellussa lausunnossa esittämän näkökannan mukaan laiminlyönyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan, luettuina yhdessä viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisten velvoitteidensa täyttämisen.” (HE 54/2015 vp)

Tarkastelujakson alkupuolella useissa direktiivejä voimaan saattaneissa muutoksissa todettiin, että suomalainen lainsäädäntö on direktiiviä suotuisampaa, ja suotuisampi sääntelyn taso haluttiin usein myös säilyttää.³⁰ Oli myös sellaisia tilanteita, joissa Suomessa soveltamiskäytäntö oli jo lähtökohtaisesti direktiivin mukainen, mutta direktiivin johdosta nämä käytännöt tuli kirjata lakiin.³¹ Erityisosajadirektiivin kohdalla todettiin, että Suomessa on jo hyvin toimiva järjestelmä, ja direktiivin täytäntöönpanoa valmisteltiin siten, ettei se muuttaisi tai vaikeuttaisi toimivaksi huomattua, olemassa olevaa järjestelmää.³²

”Ulkomaalaislaki vastaa hyvin pitkälle perheen yhdistämisdirektiiviä ja on monilta osin direktiiviä suotuisampi. Direktiivi sallii suotuisammat säännökset, ja näiltä osin ei nykyistä lainsäädäntöä ole tarpeen muuttaa.” (HE 198/2005 vp)

”Ulkomaalaislain säännökset vastaavat opiskelun ja opiskelijavaihdon osalta direktiivin säännöksiä lähes täysin ja ovat osittain direktiiviä suotuisampiakin. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää kuitenkin sairausvakuutuksen lisäämistä opiskelua varten myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi.” (HE 277/2006 vp)

30 Esim. HE 198/2005 vp; HE 277/2006 vp; HE 166/2007 vp; HE 9/2014 vp.

31 HE 218/2014 vp.

32 HE 37/2011 vp.

”Määritelmädirektiivin keskeinen muutos aiempaan verrattuna koskee pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille myönnettävien oikeuksien ja etuuksien lähentämistä. Se on Suomessa toteutettu suotuisamman sääntelyn sallivan sääntöksen nojalla jo aiemmin, joten siltä osin lainmuutostarpeita ei ole.” (HE 9/2014 vp)

”Suurin osa direktiivin velvoitteista täyttyy voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Ulkomaalaislaki (301/2004) sisältää jo nyt kevyemmän oleskelulupamenettelyn erityisosajille. Direktiivin täytäntöönpanoa onkin pyritty valmistelemaan niin, että se ei hankaloitaisi nykyistä, toimivaksi havaittua järjestelmää.” (HE 37/2011 vp)

Myös asiantuntijatyöpajassa nostettiin esiin oman sääntelyn säilyttämisen vaikutus kestäväyyteen.

”[K]un on EU-sääntelyä, on myös ollut tarvetta säilyttää omia kansallisia ratkaisuja EU-sääntelyn rinnalla, mikä on entisestään vaikeuttanut asiaa ja kokonaisuuden ymmärrettävyyttä, vrt. esim. opiskelijat, tutkijat tai erityisasiantuntijat. Toisin sanoen on katsottu, että oma kansallinen ratkaisu on parempi tai yksinkertaisempi ja se jätetään, jos suinkin mahdollista, ja rinnalle otetaan EU-vaihtoehto.” (ministeriö)

Tarkastelujakson loppupuolella direktiivien sisältämää liikkumavaraa otettiin käyttöön enemmän.³³ Näissä muutoksissa direktiiviin ei ollut tullut ajankohtaisia muutoksia, vaan alun perin direktiivin täytäntöönpanossa oli päätetty jättää Suomen suotuisampaa sääntelyä voimaan. Esimerkiksi perheen yhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevan muutoksen kohdalla kyse oli siitä, että haluttiin kiristää perheen yhdistämistä ottamalla Suomessa käyttöön direktiivin valinnaisia lisäedellytyksiä, joita perheen yhdistämisdirektiivin täytäntöönpanossa vuonna 2006 ei ollut otettu käyttöön.³⁴

”Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheen yhdistämisen edellytyksiä. Tiukennusten toteuttamiseksi esitetään keinoja, joilla pystyttäisiin nopeasti ja tehokkaasti tiukentamaan perheen yhdistämisen edellytyksiä ilman hallinnollisia muutoksia tai että merkittävästi lisätään viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tiukentaminen toteutettaisiin laajentamalla turvattua toimentuloa koskevan vaatimuksen soveltamista perheen yhdistämisen edellytyksenä. Tiukennukset pohjautuisivat EU:n perheen yhdistämisdirektiiviin.” (HE 43/2016 vp)

33 Esim. HE 43/2016 vp; HE 273/2018 vp.

34 HE 43/2016 vp, s. 11–12.

”Menettelydirektiivin mukaan ensimmäinen viivytämistarkoituksessa tehty myöhempi hakemus ei estä sellaisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsee henkilön poistamista maasta välittömästi. Jos erityistä valituksen peruuttamisen tilannetta koskevan voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksen lisäksi lakiin tuotaisiin yleinen säännös, joka kattaisi kaikki tilanteet, joissa henkilö on jättänyt ensimmäisen uusintahakemuksen vain estääkseen tai viivyttyäkseen kääntämisen täytäntöönpanoa, mahdollistettaisiin useammassa tapauksissa myös ensimmäisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpano uusintahakemuksesta huolimatta. Menettelydirektiivin mukaan toinen tai sitä myöhempi uusintahakemus ei estä täytäntöönpanoa tilanteissa, joissa edeltävä uusintahakemus on jätetty tutkimatta tai siihen on tehty kielteinen hylkäävä päätös. Jotta kääntämispäätöksen täytäntöönpanon keskeytyminen voitaisiin vielä useammassa tilanteissa estää, tulisi ulkomaalaislain toista tai sitä myöhäisempää uusintahakemusta koskevaa säännöstä muuttaa vastaamaan kokonaisuudessaan direktiivin kohtaa. Näin soveltamista ei rajattaisi ainoastaan tilanteisiin, joissa aikaisempi uusintahakemus on jätetty tutkimatta.” (HE 273/2018 vp)

2.2.2 Hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset

Hallitusohjelma perusteluna lakimuutokselle oli luonnollisesti hyvin yleinen. Pääasiallisena syynä lain muutokselle hallitusohjelma tai hallituksen linjaukset esiintyivät 15 esityksessä. Ylipäätään hallitusohjelma mainittiin syyperusteluna 32 esityksessä. Useimmissa näistä esityksistä se esiintyi kuitenkin yhdessä muiden perustelujen kanssa, ei välttämättä pääasiallisena syynä, vaikka se saattoikin näyttäytyä melko keskeisenä. Usein esityksissä mainittiin muita vähintään yhtä olennaisina näyttäytyneitä syitä. Tyypillistä näille esityksille oli, että hallitusohjelmassa oli nimetty tavoite, ja esityksessä kuvattiin, miten ja millä konkreettisilla lakimuutoksilla kyseisen tavoitteen toteutumista edistettäisiin.³⁵ Joskus hallitusohjelmassa oli kuitenkin todettu melko yksiselitteisesti ne lainsäädännölliset toimenpiteet, jotka hallituskaudella tultaisiin toteuttamaan.³⁶

”Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että sisäasiainministeriöön muodostetaan maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus. Siihen kuuluvat ulkomaalaisosasto ja sen alaisuudessa Ulkomaalaisvirasto. Samaa kokonaisuuteen siirretään ainakin työministeriöstä politiikkaosaston

35 Esim. HE 169/2014 vp.

36 Esim. HE 232/2021 vp; Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todettiin, että valmistumisen jälkeinen oleskelulupa pidennetään kahteen vuoteen.

maahanmuuttopolitiikan tiimi, toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työ-
lupa-asioiden tiimi, etnisten suhteiden neuvottelukunta, vastaanottokeskukset
samoin kuin vähemmistövaltuutetun toimisto ja syrjintälautakunta.” (HE 90/2007
vp)

”Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on edellytetty, että laittoman ulko-
maisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan. Tämän tavoitteen
saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvon-
nan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä. Ulkomaalaisval-
vonnan tehostaminen tukee myös harmaan talouden torjunnan tavoitteita.”
(HE 169/2014 vp)

”Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllisty-
neiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta
poistamista nopeutetaan.” (HE 24/2018 vp)

”Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman tavoitteiden mukaan kolmansien
maiden kansalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon
suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä helpotetaan uudista-
malla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla
korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan
opiskelijoille tulisi myöntää oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja val-
mistumisen jälkeistä lupaa pidennettäisiin kahteen vuoteen.” (HE 232/2021 vp)

Hallitusohjelmakirjauksen muotoon liittyvää keskustelua käytiin myös asiantuntijatyöpä-
jassa. Asiantuntijatyöpajassa katsottiin, että hallitusohjelmassa olisi hyvä pitäytyä tavoit-
teiden asettamisessa, eikä vielä kovin tarkkaan määritellä keinoja, joilla tavoitteeseen
päästään.

”Olen samaa mieltä, että tarkat kirjaukset voivat aiheuttaa ongelmia. Esim. eräs
hanke sai alkunsa hallitusohjelman kirjauksesta ja hanke taas alkoi esiselvityksellä,
jossa ongelmaa ja sen myötä lakimuutoksen kohdetta vasta tarkemmin määriteltiin.
Hanke ei päätynyt HE:ksi asti, koska hallitusohjelman kirjaus ei vastannut todellista
ongelmaa, mutta HE:n ehdotukset taas eivät vastanneet hallitusohjelmassa sovit-
tua.” (ministeriö)

”Asiat ovat kovin monimutkaisia ja niiden syy-seuraus-suhteita ja liitännäisyyksiä
muihin asioihin on usein vaikea heti hahmottaa. Tämän vuoksi olisi hyvä, että hal-
litusohjelmakirjauksissa pitäydyttäisiin tavoitteenasetannassa. Kirjausten ei pitäisi
olla niin kapeita, että ne rajaisivat mahdollisuutta kartoittaa vaihtoehtoja ja etsiä
tarkoituksenmukaisinta lainsäädännöllistä ratkaisua.” (ministeriö)

Tähän ryhmään sisällytettiin myös sellaiset lakimuutokset, joiden syynä oli jokin hallituksen politiikkaohjelma, periaatepäätös tai linjaus (13 kpl). Tällaisia olivat esimerkiksi rakennepoliittiset tai maahanmuuttopoliittiset ohjelmat.³⁷ Useimmiten linjauksilla ja politiikkaohjelmilla tarkennettiin hallitusohjelman tavoitteita tai päätettiin konkreettisemmista toimenpiteistä, joilla hallitusohjelman tavoitteita tulnaisiin edistämään.³⁸

”Hallitus päätti hallituskauden puolivälitarkastelussaan helmikuussa 2009, että kevään 2009 aikana laaditaan Suomen turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vielä saman vuoden aikana. Sisäasiainministeriö asetti selvityshankkeen, joka arvioi Suomen turvapaikkapolitiikkaa hallituksen puolivälitarkasteluasiakirjan toimeksiannon mukaisesti ja antoi loppuraporttinsa toimenpide-ehdotuksineen 2 päivänä kesäkuuta 2009. Toimenpide-ehdotusten tavoitteena oli karsia tiettyjä vetotekijöitä, jotta Suomi ei olisi muita pohjoismaita ja EU-maita houkuttelevampi turvapaikanhakumaa. Toimenpide-ehdotuksiin sisältyi useita ehdotuksia, joiden toteuttamisen katsottiin edellyttävän voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista. Tässä esityksessä ehdotetut ulkomaalaislain muutokset liittyen oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen on valmisteltu selvityshankkeen ehdotusten pohjalta.” (HE 240/2009 vp)

”Kun vuosina 2005–2006 laadittiin hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa, taloudellinen tilanne näytti hyvältä ja keskustelu suurten ikäluokkien eläköitymisen aiheuttamasta muutoksesta työmarkkinoille alkoi voimistua. Tässä tilanteessa myös inkerinsuomalaisten yhä suhteellisen vilkkaana jatkunut paluumuutto haluttiin kanavoida entistä paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin. Samanaikaisesti nähtiin, että työvoiman maahanmuuton yleistyessä etnisiin kriteereihin perustuva inkerinsuomalaisten tarkoin säädelty ja säännelty paluumuuttojärjestelmä on tullut tiensä päähän eikä sen ylläpitämistä nykyisessä muodossaan pidetty tarpeellisenä. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisällytettiin edellisellä

37 Esim. HE 198/2005 vp, HE 3/2012 vp, HE 219/2014 vp, HE 32/2016 vp, HE 43/2016 vp.

38 Esim. HE 129/2017 vp:ssa esityksen yleiset tavoitteet tulivat Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta, ja toimenpiteistä päätettiin tarkemmin ns. yrittäjyyspaketissa; HE 43/2016 vp, Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa oli todettu, että ”perheenyhdistämisen kriteereitä tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti”. Ks. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman (2015) mukaan: “[T]iukennamme perheenyhdistämisen kriteerejä EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalituista”. Muutoksen sisältö ja suunta on ilmaistu toimenpideohjelmassa hallitusohjelmaa yksityiskohtaisemmin.

hallituskaudella valmisteltu maahanmuuttopoliittinen ohjelma, mukaan lukien sen ehdotus paluumuuttojonon sulkemisesta ja jonossa vielä olevien henkilöiden Suomen työmarkkinoiden tarpeisiin ohjaamisen tehostamisesta.” (HE 252/2010 vp)

”Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi kohdassa 1.26 todetaan yhtenä toimenpiteenä, että parannetaan ulkomaalaisten opiskelijoiden edellytyksiä jäädä tutkinnon suorittamisen jälkeen työskentelemään Suomeen valmistumisen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan keston merkittävän pidentämisen ja harjoittelumahdollisuuksien avulla.” (HE 219/2014 vp)

”Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan neuvoston direktiivin oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY, jäljempänä perheenyhdistämisdirektiivi) mukaisesti. Hallituksen 8 päivänä joulukuuta 2015 hyväksymässä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalituista.” (HE 43/2016 vp)

Eräs toistuvasti Juha Sipilän hallituksen kaudella esiintynyt perustelu oli se, että vuoden 2015 ”pakolaiskriisin” myötä jokin lakimuutos oli hallituksen turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa päätetty toteuttaa. Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma oli tähän ryhmään kuuluvissa hankkeissa useimmin esiintynyt yksittäinen asiakirja: se mainittiin neljässä eri hallituksen esityksessä eräänä syynä muutokselle.³⁹

2.2.3 Viranomaistoiminnassa ilmenneet muutostarpeet

Useissa hallituksen esityksissä muutosta perusteltiin viranomaistoiminnassa havaituilla seikoilla. Viranomaistoiminnassa ilmenneet havainnot olivat pääasiallisena syynä muutokselle 10 esityksessä. Muuna syyperusteluna viranomaistoiminnassa tehdyt havainnot olivat 26 esityksessä. Joissakin tapauksissa todettiin erikseen, että tietyn viranomaisen toiminnassa on huomattu jotakin sellaista, mikä perustelee lainmuutoksen tarvetta. Toisissa esityksissä taas ei vedottu suoraan siihen, että viranomaiset olisivat tuoneet muutostarvetta esiin. Niissä kuitenkin todettiin sellaisia seikkoja, joita olisi vaikea saada tietoon muutoin kuin asiaa käsittelevän viranomaisen toimesta. Usein näissä esityksissä tuotiin esille joitakin konkreettisia soveltamistilanteita, joissa olemassa oleva lainsäädäntö ei jollakin tapaa vastannut niitä tarpeita, joita viranomaisen toiminnassa ilmeni. Lisäksi

³⁹ HE 32/2016 vp, HE 43/2016 vp, HE 146/2018 vp, HE 272/2018 vp.

viranomaistoiminnassa huomattuja muutostarpeita olivat esimerkiksi erilaiset viranomaisyhteistyön sujuvuuteen liittyvät huomiot, sekä viranomaisten vakiintuneita toimintatapoja tai käytäntöjä koskevat huomiot.

”Tiedonsaantioikeutta koskevalla säännöksellä pyritään kehittämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksen avulla edistettäisiin lapsen edun toteutumista ja parannettaisiin hänen asemaansa mahdollistamalla lapsen tilanteen nykyistä kokonaisvaltaisempi viranomaiskäsitely ja päätöksenteon perustaminen kaikkiin tiedossa oleviin tosiseikkoihin. -- Nykyisen lainsäädännön perusteella vastaanoton järjestäjällä on vain rajalliset mahdollisuudet välittää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja hakemuksen tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaaville ulkomaalaishallinnon viranomaisille. Vaikka asukasrekisteri tarjoaakin kanavan välittää tietoja ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten välillä, ei sen tietosisältö ole riittävä alaikäistä koskevan päätöksenteon kannalta välttämättömien tietojen välittämiseksi. Mahdollisuuksia tietojen vaihtoon ei nykyisin voida pitää riittävänä. Vaikuttaa myös siltä, että käytännöt asukasrekisterin käytössä tietojenvaihtotarkoituksessa eri vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välillä eroavat toisistaan.” (HE 31/2006 vp)

”Työntekoa koskevien tietojen rekisteröiminen parantaisi mahdollisuuksia työvoiman liikkuvuuden tilastointiin ja seurantaan. Lisäksi rekisteröiminen edistäisi ulkomaalaislain mukaista oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja työehtojen valvontaa sekä palvelisi eräiden viranomaisten lakisääteisiä valvontatehtäviä.” (HE 46/2006 vp)

”Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) soveltamisesta on Helsingin säilöönottoyksikössä saatu yli kymmenen toimintavuoden kuluessa kokemusta, jonka perusteella on todettu tarve erityisesti yksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien säännösten täsmenämiseen ja täydentämiseen. Toisen säilöönottoyksikön perustaminen vuoden 2014 kuluessa Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen tuo säilöönottotoimintaan uuden ulottuvuuden.” (HE 172/2014 vp)

Asiantuntijatyöpajan osallistajat kokivat, että ministeriön ja viranomaisten läheinen yhteistyö on välttämätöntä kestäväen lainsäädännön kannalta. Viranomaisten soveltamiskoke-
mus ja lainvalmisteluun tarjoama tieto koettiin erittäin tärkeäksi lainvalmistelijalle.

”Oma käsitykseni on, että lakeja valmistelevat ministeriöt ja niiden virkamiehet käytännössäkin arvostavat ja hyödyntävät lakia soveltavan viranomaisen asiantunte-
musta. Itse ainakin haluaisin uskoa, että niin syntyy kaikkien kannalta parempia lakeja, vaikka lopputulos onkin toki kompromissien summa ja riippuu mm. poliittisesta tahdosta, kuinka hyvin asiantuntemus näkyy valmiissa laissa.” (viranomainen)

”Isommissa viranomaisten työhön ja toimintakenttään vaikuttavissa lainsäädäntömuutoksissa on tärkeää kuulla myös viranomaisten edustajia valmisteluvaiheessa, mieluummin jo ennen lausuntokierrosta. Siinä saadaan lainvalmisteluun tietoa siitä, onko voimassa olevassa sääntelyssä havaittu jotain käytännön ongelmia tai miten ehdotettu sääntely näyttäytyy lainsoveltajan näkökulmasta käytännössä.”
(ministeriö)

2.2.4 Yhteiskunnallinen muutos

Tähän ryhmään kuuluivat sellaiset muutokset, joissa on kuvattu ympäröivien olosuhteiden muuttumista syynä lakimuutokseen. Ensisijaisena muutoksen syynä yhteiskunnallinen muutos oli 10 esityksessä, ja muuna syyperusteluna 22 esityksessä. Yhteiskunnallista muutosta ei aina esityksissä nimenomaisesti näillä sanoin todettu muutoksen syyksi, vaan esityksissä voitiin kuvata erilaisia yhteiskunnan tai toimintaympäristön muutoksia silloin, kun kuvailtiin tarvetta lakimuutokselle.

Tällaisia yhteiskunnallisen muutoksen tai olosuhteiden muutosten kuvauksia olivat esimerkiksi kriisit ja nopeatempoiset muutokset, joista merkittävimmät hallitusten esitysten perustelujen valossa olivat vuoden 2015 ”pakolaiskriisi” ja koronaviruspandemia. Nämä lakimuutokset olivat sellaisia, joissa katsottiin yllättävästä yhteiskunnallisesta kriisistä aiheutuvan tarvetta lakimuutoksille. Esimerkiksi vuoden 2015 ”pakolaiskriisistä” aiheutui esitysten mukaan vaikeuksia Maahanmuuttovirastolle ja hallinto-oikeuksille, kun käsiteltävien asioiden määrä kasvoi.⁴⁰ ”Pakolaiskriisin” johdosta tehtiin useita erityisesti turvapaikanhakijoiden asemaa heikentäneitä lakimuutoksia.⁴¹ Osaan näistä lakimuutoksista on kohdistunut muutospainetta myöhemmin, ja Marinin hallituksen kaudella kahta muutetuista kokonaisuuksista on muutettu takaisin toiseen suuntaan kuin Sipilän hallituksen kaudella. Marinin hallituskaudella turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettava oikeusapua koskeva säännös ja päätösten valitusaikaa koskevat säännökset kumottiin,

40 HE 32/2016 vp; HE 2/2016 vp.

41 Pirjatanniemi ym. 2021, s. 229–236.

ja toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetettiin.⁴² Sekä turvapaikanhakijan oikeusturvan että perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen arviointi olivat mukana Marinin hallitusohjelmassa.⁴³

Koronaviruskriisin aikana yllättävä muutos liittyi siihen, että matkustusrajoitusten vuoksi tavanomaista määrää kausityöntekijöitä ei olisikaan päässyt Suomeen, ja tästä arvioitiin aiheutuvan haittaa monille eri aloille, kuten maataloudelle ja rakennusalalle.⁴⁴ Tätä pulmaa pyrittiin ratkomaan kahdella väliaikaisella muutoksella.⁴⁵ Ensimmäisellä muutoksella sallittiin laillisesti oleskeleville kolmannen maan kansalaisille työnteko huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeillä aloilla.⁴⁶ Toisella muutoksella laajennettiin kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta.⁴⁷

”Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi viime vuonna 2015 aikana merkittävästi niin Suomessa kuin Euroopassa yleisesti. Suomeen on tullut suhteessa maan väkilukuun eurooppalaisesti vertaillen suuri määrä hakijoita. Vuonna 2015 saapui yli 30 000 hakijaa. Viime vuoden vastaava luku on 3651 hakijaa. Suomi on Euroopan unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden nojalla sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua lain edellytykset täyttävälle hakijoille. Nämä veloitteet sitovat myös silloin, kun suuret hakijamäärät asettavat erityisiä haasteita vastaanotto- ja hakemusmenettelystä vastaaville viranomaisille. Hallitus on pitänyt kuitenkin tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia. Tämä on tärkeää siksi, että Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin. Suomen lainsäädäntö näyttäytyy tällä hetkellä kansainvälisen suojelun antamisen osalta hieman suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset veloitteet

42 HE 247/2020 vp; HE 100/2022 vp.

43 Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistettaisiin. Samoin hallitus tarkastelisi perheenyhdistämisen tulorajojen kohtuullisuutta ja lopettaisi toimeentuloedellytyksen soveltamisen alaikäisiin perheenkokoajiin, s. 84–87. Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksestä koskevan muutoksen valmistelussa kartoitettiin myös vaihtoehtoa luopua toimeentuloedellytyksestä kokonaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien vanhojen perheiden kohdalla. Hallituksen esityksen mukaan poliittinen yhteisymmärrys syntyi lopulta vain alaikäisten perheenkokoajien kohdalla. HE 100/2022 vp, s. 25–26.

44 HE 36/2020 vp ja HE 65/2020 vp.

45 HE 36/2020 vp ja HE 65/2020 vp.

46 HE 36/2020 vp.

47 HE 65/2020 vp.

edellyttäisivät. Tästä syystä tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä siten, että humanitaarista suojelua koskevat säännökset kumotaan.” (HE 2/2016 vp)

”Turvapaikan hakijoiden määrä Suomessa ja muualla Euroopassa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomeen saapui tuolloin yli 32 000 turvapaikanhakijaa, mikä on lähes kymmenkertainen määrä viimeisiin sitä edeltäneisiin vuosiin verrattuna. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on aiheuttanut haasteita Maahanmuuttovirastolle ensiasteen päätöksentekijänä sekä viraston päätöksistä tehtyjä valituksia ensimmäisessä tuomioistuinsteossa ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelevälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle.” (HE 234/2016 vp)

”Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Esityksessä säädetään uusista väliaikaisista toimenpiteistä, jolla voitaisiin hyödyntää maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanosta nykyistä paremmin keskeisissä poikkeustilanteissa. Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville aloille, mutta myös rakennusalalle ja telakkateollisuuden sekä energia- teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille. Lomautettuja ja työttömäksi mahdollisesti jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää työvoimaa tarvitsevilla sektoreilla, etenkin maatalouden kausityössä.” (HE 36/2020 vp)

Erilaiset varautumiseen liittyvät syyperustelut eivät muodostaneet omaa joukkoaan, mutta niitä esiintyi muutamissa esityksissä. Varautuminen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun liittyi yhteiskunnalliseen muutokseen ja erityisesti ”pakolaiskriisiin”, jonka jälkeisenä aikana näitä mainintoja oli esityksissä silloin tällöin. Samaan kokonaisuuteen liittyi myös syyperustelu, jossa varauduttiin hallinto-oikeuksien työmäärän kasvuun.⁴⁸

”Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen kansainvälistä suojelua hakevien määrän äkilliseen kasvuun. (HE 133/2016 vp)

48 Esim. HE 133/2016 vp; HE 43/2016 vp.

Kun huomioidaan, että toimeentuloedellytyksen kohteena oleva henkilöryhmä laajenee, myös mahdollisuus yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun nojalla tulee koskemaan laajempaa henkilöpiiriä ja uudenlaisia tilanteita, joka osaltaan saattaa johtaa hallintotuomioistuimille tehtävien valitusten määrän kasvuun.” (HE 43/2016 vp)

Toimintaympäristön muutosta kuvattiin myös muissa esityksissä kuin niissä, joiden perusteluna oli jokin yhteiskunnallinen kriisi. Tällaisia muutoksia olivat esimerkiksi ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen⁴⁹, Suomen elinkeinorakenteen ja väestörakenteen muutokset⁵⁰, ja yhteiskunnallisten asenteiden muutokset⁵¹. Nämä toimintaympäristön muutokset olivat yleensä luonteeltaan hitaampia, pidemmän aikavälin muutoksia.

”Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi LRVL:n [laki rajavartiolaitoksesta] voimaantulon jälkeen. Itärajan henkilöliikenne on lisääntynyt huomattavasti Neuvostoliiton hajottua. Kun Venäjän raja ylitettiin vuonna 1993 noin 1,6 miljoonaa kertaa, niin vuonna 2003 se ylitettiin yli 6 miljoonaa kertaa. Samana vuonna yhteisön ulkoraja ylitettiin pääkaupunkiseudulla yli 8 miljoonaa kertaa. Itärajan ylitysten arvioidaan lisääntyvän vuoteen 2008 mennessä noin 8 miljoonaan. Myös rajaliikenteen luonne on muuttunut LRVL:n voimaantulon jälkeen. Ennen Neuvostoliiton hajoamista valtaosa itärajan ylittäjistä oli suomalaisia turisteja tai rakennustöihin Venäjällä osallistuvia suomalaisia. Nykyisin rajanylittäjät ovat enimmäkseen venäläisiä. Heidän osuutensa arvioidaan entisestään kasvavan. Uusien Kaukoidän lentoreittien avaaminen on lisännyt aasialaisten matkustajien määrää Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Matkustajamäärien myötä ovat lisääntyneet myös perusteelliset rajatarkastukset.” (HE 6/2005 vp)

”Suomalaisen syntyperän todentaminen on viime vuosina merkittävästi vaikeutunut varsinkin nuorempien henkilöiden osalta, koska Venäjällä ei vuoden 1990 jälkeen annettuihin asiakirjoihin ole enää merkitty henkilön kansallisuutta. Näin ollen suomalaisesta syntyperästä ei välttämättä ole saatavissa asianmukaisia alkuperäisiä todistuksia. Paluumuuttojärjestelmää voitaisiin tällaisenaan jatkaa vielä joitakin vuosia, mutta suomalaisen syntyperän todentaminen saattaisi käydä pian lähes mahdottomaksi. Myös tämän vuoksi paluumuuttojärjestelmää tai oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä tulisi todennäköisesti lähivuosina joiltakin osin muuttaa.” (HE 252/2010 vp)

49 Esim. HE 6/2005 vp.

50 Esim. HE 94/2005 vp.

51 Esim. HE 90/2005 vp.

”Edustustojen konsulipalvelut sekä muussa lainsäädännössä määritellyt konsulitehtävät on nykyisessä lainsäädännössä määritelty siten, että kaikki suurlähetystöt ja lähetetyn virkamiehen johtamat konsulaatit ovat velvollisia antamaan kaikki edustustojen lakisääteiset palvelut. Aikoinaan näin on voitu toimia, koska palvelujen kysyntä on ollut suhteellisen vakaata, palvelujen antaminen ei ole edellyttänyt suuria perusinvestointeja ja asioiden hoitamiseen on riittänyt alan perusosaaminen. Tilanne on kuitenkin muuttunut. Tilastotietojen perusteella konsulipalvelujen sekä muiden edustustojen tarjoamien viranomaispalvelujen, erityisesti passi- ja maahan- tulopalveluiden, kysyntä on kasvanut. Erityisesti passi- ja maahan- tulopalveluiden antaminen edellyttää myös merkittäviä investointeja ja vaatii huomattavia voimavaroja. Konsulipalvelut ovat edustustoja eniten työllistävä sisältötehtävä. Niiden vaatima työ määrä on lähes 300 henkilötyövuotta. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma kuitenkin vähentää sekä henkilöstöä että määrärahoja. Tämä edellyttää konsulipalvelujen sekä muiden edustustojen hoitamien muussa lainsäädännössä säädettyjen konsulitehtävien uudelleen suunnittelua, jotta ulkoasiainhallinto voi vastaisuudessa antaa lakisääteiset palvelut.” (HE 102/2014 vp)

2.2.5 Jonkin muun lain muutos aiheuttaa muutoksen ulkomaalaislakiin, viranomaisten organisaatiouudistukset ja tekniset muutokset

Tähän kategoriaan on sisällytetty sellaiset lakimuutokset, joissa ulkomaalaislakiin tehty muutos on johtunut jonkin muun lain muutoksesta. Eräs tästä joukosta erottunut kokonaisuus oli viranomaisten organisaatioon liittyvä lainsäädäntö, kuten esimerkiksi viranomaisten organisaatiouudistukset. Lisäksi oman alakategoriansa muodostivat tekniset muutokset, jotka olivat yleisimmin viittaussäännöksen muutoksia.

Tarkastelujaksolla oli 7 kappaletta sellaisia lakimuutoksia, joissa muutoksen pääasiallinen syy oli viranomaisten organisaatiomuutos tai niiden toimivaltaan liittyvä muutos. Näitä olivat esimerkiksi Tullin organisaatiouudistus, poliisin hallintorakennemuutos, aluehallinnon uudistus, rajavartiolaitoksen hallintorakenteen muutos, ja tehtävien siirto poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle.⁵²

52 Tullin organisaatiouudistus HE 45/2012 vp, poliisin hallintorakennemuutos HE 15/2013 vp, aluehallinnon uudistus HE 161/2009 vp, rajavartiolaitoksen hallintorakenteen muutos HE 186/2010 vp, ja tehtävien siirto poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle HE 64/2016 vp.

”Työvoiman maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuoden 2020 alusta lähtien. Tuossa yhteydessä tehtiin tarvittavat muutokset ministeriöiden toimivaltaa koskeviin säännöksiin, mutta aineellisia lakeja ei muutettu. Nyt ehdotetaan, että neuvottelukunta siirrettäisiin sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön.” (HE 253/2020 vp)

”Esityksessä ehdotetaan tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskevissa asioissa ja ulkomaalaisille Suomessa myönnettävissä matkustusasiakirja-asioissa sekä kansalaisuusasioissa siirto olisi kokonaisvaltainen ja tekisi Maahanmuuttovirastosta käytännössä yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi päätösten tiedoksi antamiseen, maasta poistamiseen ja ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä. Turvapaikka-asioissa siirto olisi osittainen, jolloin poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä.” (HE 64/2016 vp)

Teknisiä muutoksia ulkomaalaislakiin oli tarkastelujaksolla 17 kappaletta. Yleisimmin nämä olivat viranomaisten nimenmuutoksia tai viittaussäännöksen muutoksia. Teknisten muutosten pääasiallisena syynä oli useimmiten jonkin muun lain muutos, josta viittaussäännöksen muutos tai viranomaisen nimenmuutoksen tarve oli seurauksena.

”Tässä esityksessä tehdyt muutosehdotukset ovat olennainen ja välttämätön osa aluehallinnon uudistuksesta aiheutuvien lainsäädäntömuutosten kokonaisuutta. Esitys on riippuvainen edellä mainitun hallituksen esityksen hyväksymisestä. Tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhteensä 215 lakia. Esitys on keskeiseltä asialliseltaan lainsäädäntötekniinen. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia aluehallintouudistuksen piiriin kuuluvien viranomaisten tehtäviä koskeviin erityislakeihin siten, että niissä mainittu nykyinen aluehallinnon viranomainen (lääninhallitus, työ- ja elinkeinokeskus, alueellinen ympäristökeskus, ympäristölupavirasto, tiepiiri ja työsuojelupiirin työsuojelutoimisto) muutettaisiin aluehallintouudistuksen johdosta joko aluehallintovirastoksi tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi riippuen siitä, kumman viranomaisen toimialaan säännöksessä tarkoitettu tehtävä kuuluu näitä viranomaisia koskevien lakiehdotusten mukaan.” (HE 161/2009 vp)

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tullilakia, pakkokeinolakia ja ulkomaalaislakia. Lakeja muutettaisiin siten, että vuoden 2014 alusta voimaan tuleviin pykäliin tehtäisiin Tullin organisaatiouudistuksesta johtuvat tekniset muutokset.” (HE 180/2013 vp)

”Kokoonpanosäännösten jakautuminen useisiin säädöksiin vaikeuttaa säännösten soveltamisen hallittavuutta ja tämän vuoksi sääntelyn keskittämiseen pyrkiminen olisi perusteltua. Tässä esityksessä ehdotetaan samanaikaisesti tehtäväksi myös teknisiä, nykytilaa sinällään muuttamattomia tarkistuksia ulkomaalaislakiin, hallinto-oikeuslakiin ja lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta.” (HE 32/2016 vp)

Muutoksia, joiden pääasiallisena syynä oli tekninen muutos, oli kaksi kappaletta. Nämä olivat aiempien lakimuutosten yhteydessä syntyneiden virheiden korjauksia.⁵³ Toisessa muutoksessa oli jäänyt lakimuutoksen tekstistä pois sellainen virke, joka oli ollut tarkoitus sisällyttää pykälätekstiin siten, kuin se oli muutosta edeltävässä laissa.⁵⁴ Toisella esityksellä korjattiin puutteellinen viittaussäännös, jonka vuoksi hallinto-oikeuksien menettely oli muuttunut aiemman lakimuutoksen myötä, vaikkei niin ollut tarkoitettu.⁵⁵

Muutoksista 19 oli luonteeltaan muita kuin edellä mainittuja muun lain muutoksia, uusia lakeja tai kokonaisuudistuksia, joista aiheutui muutoksia ulkomaalaislakiin. Näissä muutoksissa oli kyse siitä, että muuta lakia muutettaessa ulkomaalaislakin tehtiin samaan kokonaisuuteen liittyviä muutoksia, jotka eivät olleet vain teknisiä muutoksia. Tällainen muutos oli esimerkiksi HE 65/2014 vp, jolla säädettiin laki todistajansuojeluohjelmasta, ja samalla ulkomaalaislakiin tuli uusi säännös oleskeluluvan myöntämisestä todistajansuojeluohjelmassa olevalle henkilölle.

”Hallituksen esitykseen rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp) sisältyy muun ohella ehdotus ulkomaalaislain muuttamiseksi. Ulkomaalaislain 123 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säilöön otettu ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa enintään 48 tunniksi myös rajavartiolaitoksen pidätystiloihin kuitenkin huomioon vapauden menetyksen syyn. Laki ei kaikilta osin sisällöllisesti vastaa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelun edellyttämää sääntelytarvetta ja siihen kohdistuu myös lakitekniisiä muutostarpeita, jotka johtuvat poliisin toiminnassa, yhteiskunnassa ja lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista.” (HE 90/2005 vp)

”Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Todistajansuojeluohjelmasta ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä. Laissa säädettäisiin todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemisesta. -- Todistajansuojeluohjelmassa oleva henkilö voi olla myös

53 HE 2/2015 vp ja HE 56/2015 vp.

54 ”Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa.” HE 2/2015 vp.

55 HE 56/2015 vp.

ilman oleskelulupaa maassa oleva ulkomaalainen, minkä vuoksi ulkomaalaislakiin (301/2004) sisällytettäisiin uusi säännös oleskeluluvan myöntämisestä todistajan-suojeluohjelmassa olevalle.” (HE 65/2014 vp)

2.2.6 Perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet

Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset lakimuutokset, joissa muutoksen tarvetta on perusteltu sillä, että lakia tulee muuttaa, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset, tai jotta voitaisiin toteuttaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Muutoksen pääasiallisena syynä näitä perusteluja esiintyi 6 ja muuna syyperusteluna 13 hallituksen esityksessä. Erityisesti tarkastelujakson alussa tehdyissä muutoksissa todettiin, että sääntelyä muutetaan, koska se ei uuden perustuslain myötä täytä perustuslain vaatimuksia. Perustuslain vaatimusten täyttämässä oli usein kyse esimerkiksi siitä, että asetuksin säänneltyjä seikkoja otettiin lakiin.⁵⁶ Tarkastelujakson loppupuolella perustuslain johdosta tehtäviä muutoksia ei enää ollut.

Perustuslaki perusteluna lainsäädännön muuttamiselle esiintyi lähes pelkästään muun syyperustelun muodossa. Pääasiallisena syynä muutokselle se oli mainittu vain HE 90/2005 vp:ssa, jossa säädettiin uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Esityksen mukaan poliisin säilytettävänä olevien henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö tuli saattaa vastaamaan perusoikeusuudistuksen vaatimuksia.⁵⁷

”Passin uudistamistarpeen yhteydessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi selvittää tarpeet passilainsäädännön uudistamiselle muiltakin osin. Uuden perustuslain säännökset huomioon ottaen nykyisestä passiasetuksesta on tarpeen nostaa säännöksiä lain tasolle. Passilainsäädännön selkeyttämiseksi ja loogisen sisällön aikaansaamiseksi ehdotetaan, että passilaki uudistettaisiin kokonaisuudessaan.” (HE 25/2005 vp)

”Poliisin tiloihin sijoitettujen tutkintavankien sekä poliisin säilyttämien pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelua koskevan lainsäädännön uudistamisen lähtökohtana on ollut säätää heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä perusoikeuksien rajoituksista lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. -- Laki ei kaikilta osin sisällöllisesti vastaa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelun edellyttämää sääntelytarvetta ja siihen kohdistuu myös lakitekniisiä muutostarpeita, jotka johtuvat poliisin toiminnassa, yhteiskunnassa ja

⁵⁶ Esim. HE 94/2005 vp.

⁵⁷ HE 90/2005 vp: Tässä muutoksessa toisena pääasiallisena syynä yhdessä perustuslain lisäksi oli se, ettei laki vastaa sääntelytarvetta.

lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista. Lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista merkittävimpiä ovat olleet vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus ja 1 päivänä lokakuuta 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki.” (HE 90/2005 vp)

”Ehdotettu laki sisältäisi keskeiset menettelysäännökset, pakkokeinot ja niihin liittyvät toiminnot sekä yhteistoimintamenettelyn työpaikalla. Ehdotettu nimi vastaisi paremmin lain sisältöä. Uuden perustuslain säännökset on otettu huomioon muun muassa ehdottamalla, että nykyisin asetustasolla säädetyistä lakitasoisista asioista säädettäisiin lailla.” (HE 94/2005 vp)

Eräänä muutosten syynä esityksissä mainittiin kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen tai kansainvälisten sopimusten hyväksyminen. Mainittuja kansainvälisiä velvoitteita olivat yleisimmin esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukset lisäpöytäkirjoineen, sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

”Taloudellisesti kehittyneet maat haluavat pitää maahanmuuton säänneltynä, jolloin monen muuttajan vaihtoehdoksi jää yrittää laittomasti maahan. Tässä avustamisesta on muodostunut laajentuva järjestäytyneen rikollisuuden muoto. Sitä on pyritty torjumaan erityisesti kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirjalla sekä Euroopan unionin direktiivillä ja puitepäätöksellä. Suomen tulee panna kansallisesti täytäntöön nämä velvoitteet. Tämä merkitsee tarvetta täydentää nykyistä laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa sääntelyä muun muassa uudella törkeää laittoman maahantulon järjestämistä koskevalla rangaistussäännöksellä.” (HE 34/2004 vp)

”Jo ennen 1 päivänä toukokuuta 2004 voimaan tullutta ulkomaalaislakia on vakiintunut tulkinta, jonka mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan tarvittaessa myöntää määräaikainen oleskelulupa erityisestä syystä. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa kansainvälisen yhteistyön kautta tehdyt poliittiset linjaukset. Kansainväliset sopimukset ja EU:n oikeuskehitys edellyttävät kuitenkin nimenomaisen oleskelulupatyypin luomista ihmiskaupan uhreille. Tämä onkin perusteltua, sillä nimenomaisen säännöksen käyttöönotto edistää uhrien suojelua ja lisää osaltaan yleistä tietoisuutta ongelmasta.” (HE 32/2006 vp)

”Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja ulkomaalaislakia.” (HE 155/2014 vp)

2.2.7 Oikeustapaus, laillisuusvalvojen ratkaisu, valiokuntien ja eduskunnan kannanotot

Tähän kategoriaan kuuluvat sellaiset lakimuutokset, joiden perusteluna on ollut tuomioistuimen ratkaisu tai laillisuusvalvojen ratkaisu tai kanta johonkin seikkaan. Lisäksi tähän kategoriaan on sisällytetty sellaiset muutokset, joissa muutosta on perusteltu valiokuntien tai eduskunnan kannanotoilla. Tällaisia syitä oli pääasiallisena syynä muutokselle 4 esityksessä, ja muuna syyperusteluna 17 esityksessä.

Tuomioistuimen ratkaisun johdosta muuttuneita esityksiä oli 3 kappaletta. Kansallisten tuomioistuinten ratkaisujen osalta keskeisin oli HE 170/2014 vp, jossa kyse oli vapaaehtoisesta paluusta. Korkein hallinto-oikeus (KHO) oli katsonut Maahanmuuttoviraston silloisen tulkinnan vastaisesti, että tilapäinen oleskelulupa olisi myönnettävä maasta poistumisen estymisen vuoksi siitä huolimatta, että ulkomaalainen voisi vapaaehtoisesti palata kotimaahansa. Maahanmuuttovirasto oli alkanut soveltaa lakia KHO:n ratkaisun mukaisesti, ja tämän vuoksi tilapäisten oleskelulupien määrä oli lisääntynyt.

”Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaisussaan huhtikuussa 2013 katsonut, että säännöksen sanamuodon mukaan tilapäinen oleskelulupa olisi myönnettävä, vaikka ulkomaalainen voisi vapaaehtoisesti palata kotimaahansa. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan vuoksi Maahanmuuttovirasto on muuttanut soveltamiskäytäntöään. Tilapäisten oleskelulupien määrä on lisääntynyt ja lisääntyy edelleen merkittävästi ja vastaanottokeskuksissa oleskelee yhä enemmän ulkomaalaisia, jotka voisivat halutessaan vapaaehtoisesti palata kotimaahansa.” (HE 170/2014 vp)

Muut kuin kotimaiset tuomiot, joissa oli annettu tulkintoja direktiivien soveltamisesta, aiheuttivat myös muutoksia ulkomaalaislakiin. Esimerkiksi Metock-tuomion tulkinta vapaan liikkuvuuden direktiivistä oli pääasiallinen syy lakimuutokselle esityksen HE 77/2009 vp kohdalla. Tuomion myötä ulkomaalaislain sanamuoto muutettiin direktiivin mukaiseksi, jotta mahdolliset myöhemmät uudenlaiset tulkinnat eivät aiheuttaisi tarvetta muuttaa lakia. HE 273/2018 vp:ssa kyse oli perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta perheenkokoajan alaikäisyyttä koskien.

”Ulkomaalaislain säännöksiä unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan perheenjäsenten vapaasta liikkuvuudesta ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisesta antamaa tulkintaa. Muutokset koskisivat perheenjäseniä, jotka itse eivät ole unionin kansalaisia. Esityksellä edistetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä yhdenvertaista kohtelua unionin jäsenvaltioissa. -- Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto on 25 päivänä heinäkuuta 2008 antanut tuomion asiassa C-127/08 Metock. Kyseessä on ensimmäinen uuden direktiivin aikana tehty ratkaisu, jossa tuomioistuin on selkeästi ja kattavasti ottanut kantaa unionin kansalaisen

perheenjäsenen liikkuvuuteen siltä osin kuin on kysymys vaatimuksesta oleskella laillisesti ensimmäisessä jäsenvaltiossa ennen siirtymistä toiseen jäsenvaltioon.” (HE 77/2009 vp)

”Tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n muutosta. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.” (HE 273/2018 vp)

Laillisuusvalvojen kanta mainittiin perusteluna 5 lakimuutokselle.⁵⁸ Joskus laillisuusvalvojat olivat kiinnittäneet kyseiseen seikkaan huomiota kantelun johdosta, oma-aloitteisesti tai joskus ministeriön pyynnöstä. Useimmiten nämä perustelut esiintyivät muiden perustelujen muodossa. Yhdessä tapauksessa laillisuusvalvojan kanta esiintyi pääasiallisena syynä: eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli katsonut, että poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei ollut toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Esityksen mukaan oli tarve säätää poliisin ja Rajavartiolaitoksen nimenomaisesta toimivalta suorittaa ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan suojaamissa paikoissa.⁵⁹

”Sisäasiainministeriö pyysi huhtikuussa 2009 eduskunnan oikeusasiamiehen kantaa ilman nimenomaista toimivaltuutta tehtävän ikätutkimuksen hyväksyttävyyteen ja siihen, edellyttääkö ikätutkimusten säännönmukainen teettäminen lakimuutoksia. Toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti parempana, että ikätutkimuksia ei lainkaan suoritettaisi pelkän alaikäisen turvapaikanhakijan suostumuksen perusteella, vaan asiasta säädettäisiin lailla.” (HE 240/2009 vp)

”Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiaan tekemän päätöksen (8.8.2011, 3695/4/09) mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kuten liike-tiloissa tai rakennustyömailla. Päätöksen mukaan poliisilla tai Rajavartiolaitoksella, toisin kuin esimerkiksi työsuojeluviranomaisella, ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaan liittyvää tarkastusta julkisrauhan suojaamiin paikkoihin. -- Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on edellytetty, että laittoman

58 HE 240/2009 vp, HE 224/2010 vp, HE 169/2014 vp, HE 217/2018 vp, HE 273/2018 vp.

59 HE 169/2014 vp:ssa kyse oli siitä, että toimivaltasäännöksiä piti eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen johdosta muuttaa, jotta olisi mahdollista päästä hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen torjua laitonta maahanmuuttoa. s. 3–4, 19.

ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä.” (HE 169/2014 vp)

”Sisäministeriö on päätöksessään Maahanmuuttoviraston toimintaan kohdistuvassa kanteluasiassa (SMDno-2017-1337) todennut uusintahakemusten osalta, että kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeuteen liittyen asiaa ei ole ulkomaalaislaissa erikseen säädetty. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on katsonut, että uusintahakemustilanteisiin tulee soveltaa ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttia samoin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Hakija saisi siis työnteko-oikeuden joko kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua turvapaikan hakemisesta riippuen siitä, onko hänellä rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja vai ei. -- Apulaisoikeuskansleri pyysi keväällä 2018 sisäministeriöltä selvitystä kanteluasiassa, joka koski poliisilaitoksen menettelyä passin haltuunotossa. Siinä sisäministeriötä pyydettiin selvittämään, onko Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston ohjeistus, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä henkilön passi otetaan säännönmukaisesti viranomaisten haltuun, ulkomaalaislain mukainen. Sisäministeriön lausunnossa todettiin, että ministeriön maahanmuutto-osastolla selvitetään parhaillaan, onko matkustusasiakirjojen haltuun ottamisen osalta tarvetta erillisille lainmuutoksille. Sääntelyn selkeyden vuoksi matkustusasiakirjan haltuunotosta turvapaikkaprosessin ajaksi tulisi säätää erikseen.” (HE 273/2018 vp)

Tähän kategoriaan sisällytettiin myös sellaiset esitykset, joissa syyperusteluina esiintyi valiokuntien ja eduskunnan kannanottoja. Näitä muutoksia oli tarkasteluajanjaksolla 7 esityksessä. Tämä perustelu esiintyi ainoastaan muuna syyperusteluna, ei lainkaan pääasiallisena syynä. Valiokuntien ja eduskunnan esittämien kantojen rooli ulkomaalaislain muutoksissa on siis ollut lähinnä muita perusteluja tukeva.

”Eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti huomiota hallituksen esitystä LRVL:ksi koskevassa mietinnössään siihen, että myös poliisi- ja tulliviranomaisille on tarpeen säätää toimivaltuus rajatarkastusten suorittamiseen, koska muussa tapauksessa ne eivät olisi toimivaltaisia suorittamaan Schengenin säännöstössä edellytetyt rajatarkastuksia. Rajatarkastustehtäviä voivat rajavartiolaitoksen lisäksi nykyisin suorittaa poliisilain (493/1995) 10 a §:n mukaan poliisimies ja tullilain (1466/1994) 14 a §:n mukaan tullimies. -- Hyväksyessään LRVL:n 3 päivänä helmikuuta 1999 (EV 269/1998 vp) eduskunta hyväksyi myös hallintovaliokunnan mietinnössään (HaVM 25/1998 vp) ehdottaman lausuman siitä, että hallitus seuraa lain soveltamista ja toimivuutta sekä ryhtyy seurannan edellyttämiin tarpeellisiin toimenpiteisiin. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan rajavartiolaitoksesta annettava laki uudistettavaksi kokonaan seurannassa runsaan viiden vuoden aikana havaittujen ongelmien vuoksi. LRVL on havaittu ongelmalliseksi rajavartiolaitoksen oman toiminnan sekä

viranomaisyhteistyön kannalta. Säännösten kokonaan uudistamista puoltavat myös rajavartiolaitoksen toimintaympäristön muuttuminen, sen yhteistyökumppaneiden toimivaltuuksien muuttuminen ja muutokset rajavartiolaitoksen tehtävissä sekä turvallisuusympäristön uudet uhkakuvat.” (HE 6/2005 vp)

”Vastauksessaan hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 37/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp) eduskunta edellytti hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät erikysymykset. Eduskunta edellytti seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella hallituksen valmistelevalle eduskunnalle annettavaksi tarvittaessa nopeasti ja yksittäisinäkin asioina uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset. Esityksen tarkoituksena on tiedonsaantioikeuden ja jäljittämisvastuun määrittämisen avulla parantaa lapsen edun ja aseman kokonaisvaltaisempaa huomioimista turvapaikkamenettelyssä sekä edesauttaa ulkomaalaishallinnon lupaviranomaisten selvitystyötä niiden tutkiessa ja ratkaistessa ilman huoltajaa Suomeen tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia.” (HE 31/2006 vp)

”Passilaki sisältää säännökset teknisen osan tietojen tietoturvasta. Perustuslakivaliokunta on passilain muuttamisesta annettua hallituksen esitystä (HE 25/2005 vp) käsitellessään katsonut, että lakiehdotuksia on aiheellista täydentää ehdotettua tarkemmilla säännöksillä tietoturvan sisällöstä ja viranomaisen velvoitteista (PeVL 27/2005 vp). Hallintovaliokunta on kuitenkin passilain uudistuksen ensimmäisen vaiheen esitystä käsitellessään lausunut, että koska passin siru sisältää ensi vaiheessa ainoastaan tietoja, jotka ovat passiasiakirjasta visuaalisesti nähtävissä jo tällä hetkellä, voidaan hallituksen esitykseen sisältyvä tietoturvan sisältö ja viranomaisen velvoitteita koskeva sääntely hyväksyä (HaVM 13/2006 vp).” (HE 234/2008 vp)

2.2.8 Ilmiön tai toiminnan vähentäminen tai estäminen

Tähän ryhmään on sisällytetty sellaiset lakimuutokset, joita on perusteltu pyrkimyksellä tietyn toiminnan estämiseen tai vähentämiseen. Toiminnan vähentäminen tai estäminen esiintyi pääasiallisena syynä 6 esityksessä ja muuna syyperusteluna 24 hallituksen esityksessä. Merkittävin osa siitä toiminnasta, jota lakimuutoksilla haluttiin ehkäistä, oli

rikollisuus. Sellaista rikollisuutta, jonka torjuminen esiintyi perusteluna lainsäädännön muuttamiselle, oli esimerkiksi ihmiskaupparikokset⁶⁰, harmaa talous⁶¹, työperäinen hyväksikäyttö ja laiton työnteko⁶², laiton maahantulo ja laiton oleskelu⁶³.

”Ihmiskauppaa on esiintynyt viime vuosina laajasti järjestäytyneen rikollisuuden muodossa. Edellytyksiä lisääntyneelle ihmiskaupalle ovat luoneet muun muassa Euroopan valtiollisessa rakenteessa 1990-luvun alussa tapahtuneet muutokset, vapaampi liikkuminen Euroopan unionin sisällä ja taloudellinen eriarvoistuminen. Ihmiskauppa ei kuitenkaan rajoitu pelkästään Eurooppaan vaan on ilmiönä yleismaailmallinen. Käytännössä varsinkin naiset ovat ihmiskaupan kohteina. Suomen oloissa ihmiskaupan piirteitä on jossain määrin ilmennyt prostituutiossa. -- Prostituutioon saattaa liittyä myös rikollisuutta, erityisesti ihmiskauppa- ja paritusrikollisuutta. Kuten edellä todettiin, Suomessa prostituutio on tällä hetkellä hyvin pitkälle järjestäytyntä, minkä vuoksi prostituutio ilmiönä liittyy erittäin läheisesti paritusrikollisuuteen. Prostituutioon liittyvä ihmiskauppa- ja paritusrikollisuus huonontaa entisestään prostituoitujen sosiaalista asemaa. Ilmiötä tulisi tarkastella kokonaisuutena, jossa prostituutio, seksuaalipalvelujen kysyntä, paritus ja ihmiskauppa ovat keskenään yhteydessä.” (HE 34/2004 vp)

”Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on edellytetty, että laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä. Ulkomaalaisvalvonnan tehostaminen tukee myös harmaan talouden torjunnan tavoitteita.” (HE 169/2014 vp)

”Tavoitteena on lisäksi kaventaa työvoiman hyväksikäytön mahdollisuuksia eväämällä oleskelulupien myöntäminen vilpillisesti toimivien työnantajien palvelukseen. Näiden esitysten tavoitteena ei ole vaikeuttaa työmarkkinoiden toimintaa tai elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia, vaan luoda niille paremmat edellytykset. Tähän tavoitteeseen pyritään esitettyjen säännösten tarkalla kohdistumisella.” (HE 253/2020 vp)

60 Ihmiskauppa ja lapsikauppa; HE 240/2009 vp HE 34/2004 vp, HE 32/2006 vp, HE 266/2014 vp.

61 Esim. HE 273/2018 vp, HE 169/2014 vp.

62 Esim. HE 253/2020 vp, HE 32/2006 vp, HE 169/2014 vp.

63 Esim. HE 201/2017 vp.

Muut ilmiöt, joita lakimuutoksilla pyrittiin torjumaan, olivat moninainen joukko. Tällaisia ilmiöitä olivat esimerkiksi oleskelulupajärjestelmän väärinkäyttö ja perusteeton turvapaikanhaku⁶⁴, turvapaikanhakijoiden hakeutuminen juuri Suomeen, ja Suomen näyttäytymisen erityisen houkuttelevana turvapaikkamaana⁶⁵. Lisäksi tällaisia olivat väärin tietojen antaminen esimerkiksi iästä tai sukulaissuhteesta⁶⁶, lumeavioliitot⁶⁷, asiakirjojen hävittäminen, väärinkäyttö ja väärennys⁶⁸, maahantulosäännösten kiertäminen⁶⁹ ja uhka järjestykselle ja turvallisuudelle⁷⁰.

”Valtaosa eli yli 80 % turvapaikanhakijoista ei esitä henkilö- tai matkustusasiakirjaa. Ongelma on sama myös muualla Euroopassa. Asiakirjojen puute voi johtua kotimaan epäselvistä olosuhteista, mutta usein asiakirjat hävitetään ennen maahantuloa matkoja järjestävien salakuljettajien ohjeiden mukaan maahantulosäännösten kiertämiseksi. -- Väärin tietojen antamista koskevan säännöksen tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä. Oleskeluluvan hakeminen väärillä perhetiedoilla tulee vähemmän houkuttelevaksi, kun väärin tietojen antaminen vaikuttaa myöhemmin mahdollisuuksiin saada kotimaahan jäänyt perhe Suomeen. Esityksellä tarkennettaisiin maahantulosäännösten kiertämistä ehkäisevää sääntelyä kaikkien oleskelulupien osalta. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa Suomeen väärin perustein, vaikka hakijan itsensä ei katsottaisi syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen.” (HE 240/2009 vp)

”Hallitus on pitänyt kuitenkin tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia. Tämä on tärkeää siksi, että Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin. Suomeen lainsäädäntö näyttäytyy tällä hetkellä kansainvälisen suojelun antamisen osalta hieman suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät. Tästä syystä tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä siten, että humanitaarista suojelua

64 Esim. HE 273/2018 vp, HE 240/2009 vp, HE 170/2014 vp.

65 Esim. HE 2/2016 vp, HE 43/2016 vp.

66 Esim. HE 240/2009 vp.

67 Esim. HE 43/2016 vp, HE 240/2009 vp.

68 Esim. HE 240/2009 vp, HE 11/2022 vp, HE 206/2020 vp.

69 Esim. HE 240/2009 vp.

70 Esim. HE 24/2018 vp.

koskevat säännökset kumotaan. Tiedossa on myös, että useat muut Euroopan unionin jäsenvaltiot ja muut pohjoismaat suunnittelevat tarkennuksia kansainvälistä suojelua koskevaan sääntelyyn ja käytäntöön.” (HE 2/2016 vp)

”Oikeusturvan yhtenä osatekijänä on, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetetaan vaatimus asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä. Kansainvälistä suojelua hakevien kannaltakin on tärkeää, että he saavat asiaansa ratkaisun kohtuullisessa ajassa. Tämä on tärkeää siksi, etteivät hakijat joutuisi asumaan vastaanottokeskuksissa tarpeettoman kauan. Asioiden viivytyksetön käsittely on tärkeää myös taloudellisista syistä, minkä lisäksi se voi osaltaan ennaltaehkäistä perusteettomien turvapaikkahakemusten tekemistä.” (HE 32/2016 vp)

”Toimeentuloedellytyksen soveltaminen antaa keinot puuttua myös niin sanottuihin lumeavioliittoihin sekä vähentää perheenjäsenen hyväksikäyttömahdollisuuksia parantamalla näiden taloudellista asemaa.” (HE 43/2016 vp)

”Esityksen tarkoituksena on kehittää Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. -- Jotta rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen tavoitteet voitaisiin saavuttaa täysimääräisesti, 11 luvun sääntely olisi ulotettava näissä tilanteissa myös sisärajaliikenteeseen. Sääntely ehkäisisi tehokkaasti jo ennalta Suomeen ilma- ja meriteitse kohdistuvaa laitonta maahantuloa.” (HE 201/2017 vp)

”Jäsenvaltioissa on havaittu lukuisia viisumeiden väärennystapauksia. Tämän vuoksi Euroopan komissio valmisteli komission täytäntöönpanopäätöksen C(2020) 2672 final, jonka tarkoituksena on parantaa viisumin teknisiä turvaominaisuuksia siten, että viisumiin sisällytetään digitaalinen leima, jolla varmennetaan viisumiin tallennettujen tietojen aitous. Digitaalinen leima on suojattu sähköisellä allekirjoituksella. Digi- ja väestötietoviraston luomalla sähköiseen allekirjoittamiseen käytettävällä varmenteella on tarkoitus varmentaa viisumiin tallennettujen tietojen eheys. -- Digitaalisen leiman varmenteella suojaa viisumissa olevat tiedot muuttamiselta ja turvaa siten niiden aitouden ja eheyden. Digitaalisen leiman avulla viisumeiden väärinkäyttöä voitaisiin tehokkaammin ehkäistä.” (HE 11/2022 vp)

2.2.9 Jonkin asian parantaminen, edistäminen tai turvaaminen

Tähän kategoriaan katsottiin kuuluvan sellaiset esitykset, joissa lakimuutoksia perusteltiin jonkin asian edistämiseksi, jonkin seikan parantamisella tai turvaamisella. Pääasiallisena syynä edistäminen ei esiintynyt yhdessäkään esityksessä. Muuna syyperusteluna edistäminen esiintyi 23 esityksessä. Edistämisen ja parantamisen rooli oli esityksissä siis sellainen, että se harvoin sai yksinään aikaan lainsäädäntömuutoksia. Se oli kuitenkin melko usein käytetty lisäperustelu lakimuutoksille. Edistämisperustelujen rooli esityksissä ei kuitenkaan ollut ainoastaan tavoitteiden kuvaaminen, vaan edistämisyrittämisillä perusteltiin lakimuutosten tarvetta.

”Uuden maahanpääsymenettelyn tavoitteena on edistää kolmansien maiden kansalaisuutta olevien tutkijoiden työskentelytarkoituksessa tapahtuvaa maahanpääsyä ja asettumista pysyvästi Suomeen. Lisäksi tavoitteena on edistää tutkijoiden liikkuvuutta EU:n alueella siten, että tutkija voisi suorittaa osan tutkimustyöstään jossakin toisessa EU:n jäsenvaltiossa.” (HE 167/2007 vp)

”Ulkomaalaislain (301/2004) viisumia koskevia säännöksiä muutettiin keväällä 2011 vastaamaan yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (2009/810/EY, jäljempänä viisumisäännöstö). Viisumisäännöstössä säännellään muun muassa erilaisista vaihtoehdoista viisumihakemuksiin liittyvien menettelyiden järjestämiseksi. Kokemukset osoittavat, että turvautumalla erilaisiin yhteistyöjärjestelyihin, kuten edustamissopimukseen tai ulkoisiin palveluntarjoajiin, on viisumiasioinnin palvelutasoa kyetty parantamaan. -- Esitetyillä muutoksilla pyritään turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuus ja taso. Esityksessä ehdotetaan, että yhteistyömallit oleskelulupa-asioissa kattaisivat sekä edustautumisyhteistyön toisen Schengen-valtion kanssa että yhteistyön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa.” (HE 295/2014 vp)

”Esityksen tarkoituksena on tukea yrittäjyyttä ja sitä kautta talouskasvua.” (HE 129/2017 vp)

”Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus huolehtii perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä torjuu ihmisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuushkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen.” (HE 206/2020 vp)

”Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista mahdollisimman täysimääräisesti niin, että toimeentuloedellytykset ei muodosta estettä perhe-elämän

viettämiselle ja siten lapsen edun toteutumiselle. Alaikäisten perheenkokoajien osalta toimeentuloedellytyksestä on oikeuskäytännössä ulkomaalaislain 39 §:n sisältämän yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu hyvin laajasti. Tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä. -- Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää hallituksen ihmis- ja perusoikeusmyönteistä sekä lapsi- ja perhemyönteistä politiikkaa.” (HE 100/2022 vp)

Eräs lakihanke, jossa edistämisperustelut näyttäytyivät erityisen vahvoina, oli HE 170/2014 vp, jossa säädettiin vapaaehtoisen paluun järjestelmästä. Vapaaehtoisen paluun edistämistä koskevia perusteluja oli esityksessä runsaasti, ja jo esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan muutosten taustalla olevan tarve edistää kansainvälistä suojelua hakeneen, hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen saaneen vapaaehtoista paluuta. Esityksen tekstissä tuotiin esiin myös useita muita syitä muutokselle, kuten paluudirektiivin asettama velvoite kehittää vapaaehtoisen paluun menettelytapoja, hanketoiminnan vakiinnuttaminen, sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Muutoksen pääasiallinen syy jäi esityksen kohdalla epäselväksi.⁷¹ Eräs selkeämmin erottuva pääasiallinen syy kyseiselle hankkeelle yhdessä muiden syiden kanssa oli korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisu, jonka mukaan tilapäinen oleskelulupa olisi myönnettävä maasta poistamisen estymisen vuoksi, vaikka vapaaehtoinen paluu olisi mahdollinen. Ratkaisun vuoksi tilapäisten oleskelulupien määrä oli kasvanut.

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä.” (HE 170/2014 vp)

Asioiden parantamiseen ja edistämiseen liittyvissä syyperusteluissa kiinnostavaa oli, että useissa esityksissä perusteltiin esimerkiksi johonkin joukkoon kohdistuvia lainsäädännöllisiä kiristyksiä sillä, että lakimuutos jollain tapaa parantaisi kuitenkin näiden henkilöiden tilannetta. Esimerkiksi esityksessä, jossa perheenyhdistämisen toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia eli vaikeutettiin näiden henkilöiden perheenyhdistämistä, muutoksella kuvattiin olevan kotoutumista ja työllistymistä edistävä

71 HE 170/2014 vp, s. 1–4.

vaikutus.⁷² Samoin asumisvelvollisuutta koskevassa esityksessä esiintyi useita sujuvoittamiseen ja hyödyttämiseen liittyviä perusteluja, mutta ne jäivät melko irrallisiksi ja oli vaikea ymmärtää, miten esitetyt positiiviset vaikutukset oikein syntyisivät.⁷³

”Tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden itsensä ja sitä kautta myös perheenjäsenten kotoutumista lisäämällä perheenkokoajan omaa vastuuta perheensä toimeentulosta. Tämä helpottaisi myös perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta. Muutoksella tähdätään maahanmuuttajien työllistymistä rohkaisevaan vaikutukseen. Tavoitteena on myös parantaa valtion taloudellista kantokykyä.” (HE 43/2016 vp)

”Asumisvelvollisuudella pyritään myös edistämään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sujuvaa käsittelyä. Koska asumisvelvollisuuteen määrätyllä hakijalla ei olisi mahdollisuutta asua yksityismajoituksessa ja hänen olisi päivittäin ilmoitettava vastaanottokeskuksessa, hän olisi helpommin saapuvilla hakemuksen käsittelyä, etenkin turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua, silmällä pitäen. Asumisvelvollisuus voisi olla tapauskohtaisen harkinnan perusteella hyödyksi etenkin tilanteissa, joissa hakemus jätetään tutkimatta tai se ratkaistaan ilmeisen perusteettomana nopeutetussa menettelyssä.” (HE 133/2016 vp)

”Turvapaikkamenettelyssä hakijan henkilöllisyyden selvittämisellä on olennainen merkitys. Sen vuoksi matkustusasiakirjan esittämisen vaikutus työnteko-oikeuden alkamiseen on perusteltua. Se voi myös kannustaa hakijaa esittämään matkustusasiakirjan. Kun matkustusasiakirja on kerran esitetty ja hakijan henkilöllisyys selvitetty, matkustusasiakirjan vanhentumisella tai kadottamisella ei olisi merkitystä työnteko-oikeuteen. Työnteko-oikeus ei lakkaisi, kun matkustusasiakirjan voimassaolo päättyy.” (HE 273/2018 vp)

72 HE 43/2016 vp, s. 18–19.

73 HE 133/2016 vp, s. 16–17.

2.2.10 Resurssit

Resurssit mainittiin syynä muutokselle 18 esityksessä. Pääasiallisena syynä resurssit näytetyivät kahdessa esityksessä.⁷⁴ Useimmin kyse oli raharesursseista, määrärahoista ja valtion taloudesta.⁷⁵ Joissakin esityksissä viitattiin myös käytössä oleviin henkilöresursseihin.⁷⁶ Joskus resursseihin viitattiin määrittelemättä yksityiskohtaisemmin, mistä resursseista oli kysymys.⁷⁷

Resursseihin liittyvät perustelut olivat usein yhteydessä joko viranomaistoiminnassa huomattuihin muutostarpeisiin⁷⁸ tai yhteiskunnalliseen muutokseen⁷⁹. Tässä kategoriassa yhteiskunnalliset kriisit näkyivät hyvin selkeästi. Vuoden 2015 ”pakolaiskriisin” myötä tehtiin useita muutoksia, joiden syyksi mainittiin resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen käyttö.⁸⁰ Samoin vuoden 2020 koronapandemiaan liittyvissä muutoksissa esiintyi valtion talouteen ja huoltovarmuuteen liittyviä perusteluja, sillä koronaviruspandemiaan liittyvien toimenpiteiden vuoksi esimerkiksi kausityövoiman saatavuus oli hyvin erilaista kuin normaalioloissa.⁸¹

”Esityksen tavoitteena on antaa konsulipalveluja tehokkaasti ja lisätä edustustoverkon toimintaedellytyksiä edustustoverkon palvelukonseptia muuttamalla. Näin ulkoasiainhallinnon tarjoamat konsulipalvelut voitaisiin edelleen antaa joustavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti ottaen huomioon kulloinkin käytössä olevat määrärahat ja henkilöresurssit sekä toisaalta lisääntyvä konsulipalvelujen kysyntä. Tavoitteena on erityisesti konsulipalvelujen tehokkuuden lisääminen Euroopassa, jossa etäisyydet ovat lyhyet ja rajojen ylittäminen on ongelmattonta.” (HE 102/2014 vp)

”Kansainvälistä suojelua hakevien saama oikeusapu on nykyisin laajempaa kuin muiden oikeusapua hallintoasian käsittelyä varten hakevien oikeusapu ja menettelydirektiivin vähimmäistason ylittävää. Tätä tasoa ei ole nykytilanteessa mahdollista pitää yllä. Avustajia ei ole käytettävissä sellaisia määriä, että oikeusapulaissa tarkoitettua oikeusapua voitaisiin käytännössä antaa jokaiselle kansainvälistä suojelua hakevalle nykyisessä laajuudessa jo hänen asiaansa hallintoasiana käsiteltäessä. Oikeusavun antamista kansainvälistä suojelua hakevan hallintoasian käsittelyä

74 HE 102/2014 vp; HE 32/2016 vp.

75 Esim. HE 172/2014 vp; HE 73/2011 vp.

76 Esim. HE 102/2014 vp.

77 Esim. HE 90/2005 vp.

78 Esim. HE 102/2014 vp; HE 234/2016 vp.

79 Esim. HE 234/2016 vp; HE 32/2016 vp.

80 Esim. HE 234/2016 vp; HE 32/2016 vp.

81 HE 36/2020 vp ja HE 65/2020 vp.

varten on tarpeen rajoittaa siten, että avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvattaisiin vain painavista syistä. Mahdollisuus saada oikeusapua myös hallintovaiheessa on syytä järjestää oikeusapulakiin perustuvaksi ulkomaalaislain erityis-sääntelyn asemesta. Avustajien kelpoisuusvaatimuksia on myös aiheellista tarkistaa heidän toimintaansa kohdistuvien ammattieettisten vaatimusten ja valvonnan järjestämiseksi. -- Esityksellä pyritään tehostamaan tuomioistuinten toimintaa ja huolehtimaan oikeusavun saatavuudesta kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsiteltäessä ja samalla vähentämään valtiontaloudelle aiheutuvia kustannuksia ottaen huomioon, että turvapaikkahakemukset tulee kyetä käsittelemään asioiden yksilöllistä käsittelyä ja muutoksenhakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta.” (HE 32/2016 vp)

”Esityksessä säädetään uusista väliaikaisista toimenpiteistä, jolla voitaisiin hyödyntää maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanosta nykyistä paremmin keskeisissä poikkeustilanteissa. Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville aloille, mutta myös rakennusalalle ja telakkateollisuuteen sekä energia- teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille. Lomautettuja ja työttömäksi mahdollisesti jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää työvoimaa tarvitsevilla sektoreilla, etenkin maatalouden kausityössä. -- Eri ministeriön ja eri alojen elinkeinajärjestöt ovat esittäneet perusteluja ulkomaisen työvoiman välttämättömyydestä eri toimialoilla. Kaikissa perusteluissa viitataan toimialan ja tehtävien kriittisyyteen joko huoltovarmuuden tai alan yritysten elinkeinon ja toimeentulon vaarantumisen tai molempien kannalta.” (HE 36/2020 vp)

Asiantuntijatyöpajassa nousi esiin resurssien olennainen merkitys hallinnon kestävyys- ja toiminnan kannalta. Työpajassa nousi esiin, että riittävällä resursoinnilla on keskeinen merkitys lainsäädännön tavoitteiden toteuttamisessa.

”Kyse ei varmaankaan ole suoranaisesti lainsäädännön kestävyydestä, mutta hallinnon kestävyys- ja toiminnan kannalta resursseilla on olennainen merkitys. Kaiketi siis viime kädessä kyse on myös lainsäädännön kestävyydestä siinä mielessä, että lainsäädännön tavoitteet eivät voi toteutua, jos viranomaisilla ei ole riittäviä resursseja niiden toimeenpanemiseen. Ulkomaalishallinnon ketju on usein ’yskinyt’ sen takia, että resursseja on lisätty yhteen ketjun renkaaseen (esim. Migri) ja sitten on tuntunut tulleen täytenä yllätyksenä, että seuraavaksi ovat ruuhkautuneet esim. muutoksenhakua hoitavat tuomioistuimet tai täytäntöönpanoa hoitava ulkomaalaispoliisi. Resurssien varmistaminen on merkittävä osa esityksen vaikutusarviointia.” (ministeriö)

2.2.11 Selkeyttäminen

Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset muutokset, joita perusteltiin tarpeella selkeyttää ja täsmentää lainsäädäntöä joltakin osin. Selkeyttäminen esiintyi pääasiallisena muutoksen syynä yhdessä ja muuna syyperusteluna 12 hallituksen esityksessä. Selkeyttämisen tarpeen syynä saattoi olla esimerkiksi EU-sääntelyn ja ulkomaalaislain yhteensovittaminen, tai lainsäädännön selkeyttäminen itsessään.⁸² Tämä kategoria liittyy läheisesti viranomais-toiminnassa tehtyihin havaintoihin. Esityksissä ei välttämättä tuotu erikseen esiin sitä, että kyse olisi viranomais toiminnassa huomattavasta epäselvyydestä, vaan muutoksen syynä oli yleisesti ottaen vain sääntelyn selventäminen jonkin seikan osalta. Tekstistä saattoi kuitenkin käydä ilmi, että selventäminen oli keskeistä juuri viranomais toiminnan kannalta.⁸³

”Erityisen inkerinsuomalaisille tarkoitetun oleskelulupamenettelyn ylläpitäminen ei enää ole tarkoituksenmukaista, vaan oleskelulupajärjestelmää tulisi yhdenmukaistaa ja selkeyttää. Nykyisin käytössä oleva raskas ja kankea paluumuuttomenettely ei kaiken kaikkiaan ole viranomaisten eikä oleskeluluvan hakijan kannalta järkevä.” (HE 252/2010 vp)

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja täsmentää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset sisämaassa tapahtuvasta ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvonnasta eli ulkomaalaisvalvonnasta ja ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi tarvittavista erityisistä toimivaltuuksista sekä niiden käyttöön liittyvistä menettelyistä. Lakiin lisättäisiin säännökset poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeudesta.” (HE 169/2014 vp)

”Tässä esityksessä ehdotetaan, että maasta poistamisten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Siksi ehdotetaan, että karkottamis- ja käännytyspäätösten sekä pääsyn epäämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta säädettäisiin erikseen omassa pykälässään. Tämän lisäksi yhteen pykälään koottaisiin maasta poistamisen täytäntöönpanolle yhteisiä säännöksiä, jotka ovat nyt lain 200 ja 202 §:ssä. Lain 10 luvusta ehdotetaan siirrettäväksi EU-kansalaisten ja heidän perheenjäseniään koskevien käännytys- ja karkottamispäätösten täytäntöönpanosäätely 13 lukuun. -- Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanosäätelyä kokonaisuutena.” (HE 24/2018 vp)

82 HE 266/2010 vp; HE 24/2018 vp.

83 HE 169/2014 vp, HE 240/2009 vp, HE 252/2010 vp, HE 232/2021 vp.

”Tutkija- ja opiskelijalakiin ehdotetaan siirrettävän ulkomaalaislaista muuta tutkimesta, muuta harjoittelua, vapaaehtoistoimintaa ja työlomasopimuksia koskevat oleskeluluvat sekä säätää muun opiskelun perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta. Siirtämisen myötä saman tyyppisten oleskelulupien sääntely olisi samassa laissa ja niitä kaikkia koskisi oleskeluluvan epäämisen ja uusimatta jättämistä sekä peruuttamista koskevat yhtäläinen sääntely, mikä olisi lakia soveltavalle viranomaiselle selkeintä.” (HE 232/2021 vp)

Asiantuntijatyöpajassa nostettiin esiin lainsäädännön yksiselitteisyyden tärkeys esimerkiksi terminologian suhteen.

”[Lain tulisi olla y]ksiselitteinen siten, että lain terminologiassa ja pääpiirteissä ei ole tulokinnan varaa. Käytännön soveltamistilanteissa lain tulisi olla niitäkin ajatellen lähitökohtiltaan selkeä ja siten yksiselitteinen, että se aidosti tukee eri soveltamisen variaatioita ollen mahdollisimman ymmärrettävä eri toimijoille. Lain itsessään tulisi mahdollistaa sen laadukas soveltaminen.” (viranomainen)

2.2.12 Muut

Tähän kategoriaan kuuluivat sellaiset muutokset, joissa mainitut syyt muutoksille eivät toistuneet kovin usein, ja joita ei voitu ryhmitellä kuuluvaksi mihinkään edellä mainituista ryhmistä. Muita kuin edellä kuvattuja syitä esiintyi syyperusteluna 25 esityksessä, ja pääasiallisena syynä muutoksissa näitä muita syitä oli 9 esityksessä, yleensä yhdessä jonkin muun syyperustelun kanssa. Tällaisia muutoksia olivat esimerkiksi passilainsäädäntöön liittyvä ulkomaalaisen tunnistamisen helpottaminen.

”Nykyisin ei ole käytettävissä sellaista tapaa, jolla passihakijoiden mahdolliset kaksoishenkilöllisyydet kyettäisiin selvittämään. Henkilön tunnistaminen toteutetaan esitetyn asiakirjan ja henkilöstä rekisteröityjen tietojen perusteella. Ensimmäistä rekisterissä jo olevaa biometristä tunnistetta, digitaalista kasvokuvaa, käytetään nykyisellään hyväksi passin myönnessä passihakijan tunnistamiseksi. Kasvoista tapahtuvan tunnistamisen tekee kuitenkin vaikeaksi muun muassa se, että kasvot voivat vuosien kuluessa muuttua oleellisestikin. Vaikka jo käytössä oleva kasvontunnistus on kohtalaisen luotettava menetelmä, se häviää tarkkuudessaan useimmille muille biometrisille tunnistusmenetelmille, kuten sormenjälkitunnistukselle. Sormenjälkeen perustuva tunnistus on vanhin ja laajimmin levinnyt biometrinen tunnistusmenetelmä, jonka vuoksi menetelmän luotettavuus ja tarkkuus ovat kehittyneet hyvälle tasolle. Sormenjäljet eivät myöskään muutu eivätkä vanhene kuvatiendon lailla.” (HE 234/2008 vp)

Eräs syy muutoksille oli turvapaikkahakemusten ja hallinto-oikeuskäsittelyjen käsittelyaikojen lyhentäminen ja päätöksenteon nopeuttaminen sekä tuomioistuinten ja viranomais-
ten toiminnan tehostaminen.⁸⁴ Toisinaan päätöksenteon nopeuttaminen tai tehostaminen
esiintyi yhdessä resursseja koskevien perustelujen kanssa, mutta myös siitä irrallaan.

”Luopumalla tarpeettomista kuulemisista perhesiteen perusteella tehtyjä hake-
muksia käsiteltäessä nopeutettaisiin päätöksentekoa vaarantamatta kuitenkaan
hakijoiden oikeusturvaa. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä
tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuulemisvel-
voitetta ei olisi silloin kun hakemus voidaan hylätä heti perusteettomana. Kuulemi-
nen voitaisiin katsoa tarpeettomaksi vain tilanteissa, joissa oleskelulupaa ei voitaisi
myöntää siksi, että jo hakemuksesta käy ilmi, ettei luvan myöntäminen ole ulkomaa-
lainslain mukaan mahdollista lainkaan haetulla perusteella.” (HE 240/2009 vp)

”Esityksellä pyritään hillitsemään käsittelyaikojen kasvua. Jos käsittelyajat saa-
daan pidettyä lyhyinä, saavutetaan pelkästään kansainvälistä suojelua hakevien
majoituksesta vastaanottokeskuksissa huomattavia säästöjä. Maahanmuuttovi-
rasto on arvioinut yhden vuorokauden hinnaksi keskimäärin 43 euroa. Näin ollen
esimerkiksi 10 000 turvapaikanhakijan asian käsittelyyn kuluvan ajan lyhenemi-
nen yhdellä kuukaudella merkitsee noin 13 miljoonan euron säästöä valtiontalou-
teen.” (HE 32/2016 vp)

”Esityksen tavoitteena on myös tehostaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa
sekä ensimmäisen että toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tilanteissa.” (HE
273/2018 vp)

”Muutos vähentäisi sääntelyä ja tehostaisi oleskelulupaprosessia. Näytteen ottami-
nen henkilökohtaisesti ei vaarantaisi henkilöiden turvallisuutta ja edesauttaisi hen-
kilöiden itsemääräämisoikeutta ja ruumiillista koskemattomuutta.” (HE 217/2018 vp)

Suomen lainsäädännön lähentäminen muiden maiden lainsäädäntöön esiintyi peruste-
luna jonkin verran. Tähän syyperusteluun kuitenkin usein liittyi lisäksi joku muu tavoite
tai syy muutokselle, josta johtui tarve lähentää lainsäädäntöä muiden maiden lainsäädän-
töön. Näistä esityksistä on koodattu se syyperustelu, josta on aiheutunut tarve lähentää
lainsäädäntöä muiden maiden lainsäädäntöön. Useimmiten kyse oli turvapaikanhakuha-
lukkuuden vähentämisestä.

84 Esim. HE 32/2016 vp; HE 240/2009 vp.

”Ulkomaalaislain 51 §:n muutoksella Suomen järjestelmää pyritään lähentämään muiden EU-jäsenvaltioiden käytäntöihin tilanteissa, joissa palauttaminen viranomaistoimin ei heti onnistu. Ulkomaalaisen oman aktiivisuuden ja myötävaikutuksen merkitystä korostetaan. Muutoksella pyritään myös minimoimaan tarpeettomaan turvapaikanhakuun vaikuttavia mahdollisia vetotekijöitä.” (HE 170/2014 vp)

”Hallitus piti jo tuolloin, ennen turvapaikanhakijamäärien merkittävää kasvua, tärkeänä tarkistaa, että Suomen perheen yhdistämislainsäädäntö ja -käytäntö vastaavat hallituksen linjaa eivätkä ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita suotuisampia. Vuoden 2015 aikana merkittävästi kasvaneet turvapaikanhakijamäärät korostivat tarvetta arvioida turvapaikanhakijavirtojen ohjautumista kohdemaan näiden voimassaolevan lainsäädännön houkuttelevuuden näkökulmasta. Suomen järjestelmä ei ole kansainvälisesti vertailtuna löyhä, mutta muiden maiden tiukentaa järjestelmiään myös Suomessa korostui tarve tiukentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU-direktiivin sallimissa puitteissa.” (HE 43/2016 vp)

Teknologiseen kehitykseen liittyviä syyperusteluja ilmeni aineistossa vähänlaisesti. Teknologiseen kehitykseen liittyviä syyperusteluja olivat esimerkiksi passin biometrisiä tunnisteita koskevat perustelut. Lisäksi teknologisen kehityksen rooli näkyi poliisien säilyttämien henkilöiden kohtelua koskevassa lainsäädännössä, säilöönotto-oikeudenkäyntiin videoyhteydellä osallistumisessa sekä ulkomaalaisrekisterilain muutos, jossa mahdollistettiin ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmän (UMA) käyttöönotto suunnitellussa laajuudessa.⁸⁵

”Koska viranomaiset eivät saa kaikkea tarvitsemaansa tietoa yhteisestä asiankäsittelyjärjestelmästä, tapahtuu tietojen käsittely ja siirto viranomaisten välillä pääosin paperimuodossa, mikä sitoo viranomaisten henkilövoimavaroja sekä hidastaa asioiden käsittelyä ja ratkaisua. Asian käsittelyn kannalta olennainen tieto saattaa myös asiankäsittelyjärjestelmän puutteiden johdosta jäädä kokonaan sitä tarvitsevan viranomaisen ulottumattomiin.” (HE 156/2006 vp)

”Ulkomaalaislakiin ehdotetaan muutoksia, joilla mahdollistettaisiin videoneuvotteluyhteyksien käyttö säilöönottoa koskevissa oikeudenkäynneissä. Muutosehdotus vastaa oikeusministeriössä videoneuvotteluyhteyksien käyttöä selvittäneen työryhmän tavoitteita lisätä niiden käyttöä käräjäoikeuksissa (oikeusministeriön julkaisu 10/2013). Videoneuvotteluyhteyden käytön lisäämisellä voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä samalla kun säilöön otetun ulkomaalaisen oikeusturvasta huolehditaan.” (HE 172/2014 vp)

85 HE 90/2005 vp; HE 25/2005 vp; HE 156/2006 vp, HE 172/2014 vp.

Eräs vain kerran mainittu syy lakimuutokselle oli alusten kilpailukyvyn säilyttäminen.

”Ratkaisulla pyritään säilyttämään Suomen merenkulun kilpailukyky ennallaan naapurimaiden järjestelmään verrattuna. – Esityksen tavoitteena on säilyttää Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälinen kilpailukyky. Tavoitteena on luoda varustamoille kansainvälisesti kilpailukykyiset edellytykset harjoittaa merenkulkua Suomen lipun alla, kehittää Suomen merenkulkua, säilyttää riittävä suomalainen merenkulkijaväestö ja merenkulun osaaminen ja saada kustannukset kilpailijamaiden tasolle.” (HE 115/2007 vp)

2.3 Mitä muutosten syistä voi päätellä?

Tässä luvussa käsitellään kootusti keskeisimpiä perusteluja ulkomaalaislain muutoksille, ja pohditaan, millaisia mahdollisuuksia tehdä kestävää lainsäädäntöä niihin liittyy. Laadullisen sisällönanalyysin tuloksena muodostetut muutosten syiden kategoriat eivät tuottaneet kovin yllättäviä tuloksia siitä, millaisista syistä ulkomaalaislakia on muutettu. Yhdistettynä sisällön erittelyyn muutosten syiden analyysi tuotti kuitenkin tietoa siitä, mitkä seikat hallituksen esitysten perusteella ovat eniten vaikuttaneet ulkomaalaislakiin tehtyihin muutoksiin. **Keskeisimmät muutosten syyt** eli eniten ulkomaalaislakiin vaikuttaneita syitä olivat EU-sääntely, hallitusohjelmat ja hallitusten toimenpiteet, viranomais-toiminnassa huomatu muutostarpeet, yhteiskunnallinen muutos sekä muiden lakien ulkomaalaislakiin aiheuttamat muutokset.

EU-sääntelyn merkitys ulkomaalaislainsäädännölle paitsi pykälien, myös tavoitteiden tasolla on todettu jo aiemmassa tutkimuksessa.⁸⁶ Ulkomaalaislain muutoksista 26 oli tehty lähtökohtaisesti EU-sääntelyn vuoksi, ja EU-sääntelyyn liittyviä perusteluja esiintyi noin puolessa aineistona olleista esityksistä. Tämä kertoo EU-sääntelyn keskeisestä merkityksestä ulkomaalaislain kannalta nykyisen lain voimassaolon aikana. EU-sääntelyn keskeinen vaikutus ulkomaalaislakiin on yleisesti tiedossa, ja sitä kommentoitiin myös asiantuntijatyöpajassa. Asiantuntijat toivat esiin EU-sääntelyn teknisiä erityispiirteitä, kuten erillislait sekä sääntelyn yksityiskohtaistumisen EU-sääntelyn myötä. Käsitlemme näitä myöhemmin luvussa 3.5.4. EU:iin liittyviä haasteita kestävyuden näkökulmasta käsitellään laajemmin luvussa 3.2.

Hallitusohjelman tai hallituksen linjausten vuoksi tehdyt muutokset olivat seuraavaksi suurin muutosten joukko. Hallituksen esitysten perusteluissa hallitusohjelmakirjaus tai muu hallituksen linjaus tai toimenpideohjelma mainittiin syynä lakimuutoksiin yhteensä

86 Välimäki 2019a, s. 51–53; Välimäki 2019b, s. 89–91.

32 esityksessä, ja pääasiallisena syynä muutokselle hallituksen toimenpiteet esitettiin 15 esityksessä. Hallituksen esityksissä hallitusohjelmaan viitattiin usein melko suoraviivaisena syy-seuraussuhteena: koska hallitusohjelmassa sanotaan näin, tehdään tällainen muutos. Esityksissä harvoin kuvattiin hallitusohjelmakirjauksiin tai tekeillä oleviin muutoksiin liittyvää poliittista keskustelua, ja se jäikin jonkin verran piiloon. Poikkeuksen muodosti uusi esitys perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksestä, jossa kuvattiin, mitkä olivat ne kysymykset, joista poliittista yhteisymmärrystä ei saavutettu.⁸⁷ Ottaen huomioon, miten merkittävä osa muutoksista oli lähtöisin hallitusten toimenpiteistä, on hieman erikoista, ettei poliittista prosessia muutosten taustalla pysty valmisteluasiakirjoista enempää seuraamaan. Erityisesti poliittisesti turbulენტtisten hankkeiden kohdalla voisi olla prosessin avoimuuden näkökulmasta kannattavaa kirjoittaa myös poliittisia ratkaisuja selkeämmin näkyviin.

Asiantuntijatyöpajassa keskusteltiin myös politiikan vaikutuksesta maahanmuuttolainsäädäntöön. Asiantuntijoiden mukaan viime aikoina maahanmuuttopolitiikan suunta on voinut muuttua hallituskausittain, ja politiikan tekeminen maahanmuuttoasioissa on lisääntynyt.

”Maahanmuutto on poliittisesti kiinnostava ja mielipiteitä jakava aihe, josta jokaisella hallituksella on yleensä oma vahva näkemyksensä. Tämä näkyy lakimuutosten runsautena ja jopa niin, että uusi hallitus käytännössä peruu edellisen uudistuksia. Tästäkin näkökulmasta useamman hallituskauden ylittävä kokonaisuudistus on hieno asia. Toisi varmasti asiakkaille selkeyttä ja ’työrauhaa’ viranomaiselle, jos lakimuutoksia ei olisi niin paljon.” (viranomainen)

”Politiikan tekeminen maahanmuuton alalla on viime vuosina merkittävästi lisääntynyt ja poliitikkojen kiinnostus maahanmuuttoon on kasvanut [sinä] aikana, jona olen ollut mukana lainsäädäntöä tekemässä. Ennen vanhaan politiikan linja pysyi samana hallituksesta toiseen, mutta nykyisen hallituksen aikana ensimmäisen kerran korjattiin tai palautettiin takaisin edellisen hallituksen muutoksia. Tempoilevuus on kasvanut. Samoin on nähtävissä, että ajatellaan lyhytjänteisesti ja poliittisia pisteitä hakien.” (ministeriö)

Tempoilevuudella tarkoitettiin esimerkiksi sitä, että samaan asiakysymykseen voitiin tehdä eri hallituskausilla eri sisältöisiä ja eri suuntaisia muutoksia, ja maahanmuuttopolitiikan suunta saattoi muuttua hallituksen vaihtuessa. Asiantuntijatyöpajassa esiin tuotu

87 HE 100/2022 vp.

lyhytjänteinen ajattelu maahanmuuttopolitiikassa ei ainakaan tue tavoitetta lainsäädännön kestävydestä. Ulkomaalaislain kestävyden kannalta voisikin olla hyödyllistä hahmotella pitkän tähtäimen tavoitteita maahanmuuttopolitiikalle.

Viranomaistoiminnan vaikutus lainsäädäntöön on myös muiden lakien kuin ulkomaalaislain kohdalla tavallista. Paitsi viranomaisten organisaatioon liittyvät lainsäädäntöhankkeet⁸⁸, myös viranomaistoiminnassa huomattavat muutostarpeet ovat tavallisia syitä muuttaa lainsäädäntöä.⁸⁹ Tässä aineistossa viranomaistoiminnassa ilmenneet muutostarpeet olivat pääasiallisena syynä 10 muutokselle, ja syy esiintyi ylipäätään 26 esityksessä. Viranomaiset lain soveltajina kohtaavat kenties odottamattomiakin soveltamistilanteita, joiden johdosta voi olla tarpeen käydä keskustelua lain sisällöstä ja muutostarpeista. Myös asiantuntijat nostivat esiin viranomaisten osallistumisen lainvalmisteluun ja pitivät sitä tärkeänä. Samoin olennaisena pidettiin lain tulkitsijoiden ja muiden juristien osallistamista valmisteluun. Niin moni nykyisen ulkomaalaislain muutoksista sisälsi viranomaistoimintaan liittyvää ja siinä ilmennettyä tietoa, että viranomaisten osallistumista lainvalmisteluun ja niiden tietoa käytännön soveltamistilanteista vaikuttaisi pidetyn keskeisenä läpi tarkastelujakson.

”Lakia soveltavien viranomaisten osallistumisella lainvalmisteluun on korvaamaton merkitys. Heiltä saadaan monipuolisia havaintoja lain toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä tulkintaongelmista. Viranomaisten lisäksi on tärkeää osallistaa muita lain ’käyttäjiä’ kuten ulkomaalaisasioissa avustavia juristeja jne. Myös lain tulkitsijoilta voi saada tärkeitä näkemyksiä muutoinkin kuin oikeuskäytännön kautta.”
(ministeriö)

Yhteiskunnallinen muutos on aiemman tutkimuksen perusteella ollut varsin yleinen syy lainsäädännön muuttamiselle. Yhteiskunnan ja asenteiden muuttuessa myös lainsäädäntöön kohdistuu muutospainetta.⁹⁰ Yhteiskunnallinen muutos voi aiheutua myös erilaisista nopeatahtisista muutoksista kuten kriisitilanteista, jolloin yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä tapahtuu jotakin sellaista, mitä ei ole osattu odottaa.⁹¹ Yhteiskunnallisiin muutoksiin voi tuki lainvalmistelussakin jossain määrin varautua, mutta tulevaisuuden ennustaminen on epävarmaa. On tavallista ja luontevaa, että laki muuttuu yhteiskunnallisen muutoksen mukana.

88 Alila ym. 2014, s. 13–14.

89 Kotanen 2013, s. 140–142.

90 Välimäki 2019a, s. 48–49, 56; Alila 2014, s. 8–9, 12–13; Kotanen 2013, s. 17–19, 69–70; Ympäristöministeriö 2014, s. 4, 216.

91 Välimäki 2019a, s. 53, 57; Ahonen –Kallius 2019, s. 95.

”Kriisit ei jatku ikuisesti.... voisiko ajatella, että kriisilainsäädäntö olisi lähtökohtaisestikin määräaikaista, jolloin jollakin aikavälillä palattaisiin aiempiin käytäntöihin? Kriisilainsäädännössä ei liene edes järkevää tavoitella kestävyyttä, jos ajatuksena on vastata akuuttiin kriisiin. Toki pitää muistaa, että ihmisillä on erilaisia näkemyksiä kriiseistä ja ’kriiseistä’. Esim. vuoden 2015 tilanteessa aika monella lähti ehdotukset täysin lapasesta...”(ministeriö)

”Kriisitalanteiden lainsäädännössä toki ajoittain näkyy, että sääntelytoimia on jouduttu tekemään kovassa aikapaineessa, esim. koronalainsäädäntö. Tämä vaikuttaa väistämättä myös kestävyyteen.” (ministeriö)

Asiantuntijatyöpajassa enemmistö oli sitä mieltä, että kriisitalanteissakin on onnistuttu tekemään kestävää lainsäädäntöä. Työpajassa nousi esiin poliittisen vaikuttamisen lisääntyminen kriisitalanteissa, ja sen vaikutus lainsäädännön kestävyyteen. Eräänä keinona tehdä kestävää lainsäädäntöä kriiseissä nostettiin esiin mahdollisuus säätää kriisilainsäädäntöä määräaikaisena.

Muun lain muutoksista johtuvia muutoksia ulkomaalaislain muutoksissa oli useita. Useimmiten ulkomaalaislakiin tehtiin muita lakeja muutettaessa lähinnä teknisiä muutoksia, kuten viittaussäännöksen muutoksia. Ulkomaalaislaki sisältää nykyisellään viittauksia useisiin muihin lakeihin, ja laissa mainitaan useita eri viranomaisia ja toimijoita, joten niihin liittyvän sääntelyn muuttuessa lienee selvää, että ulkomaalaislain sisältö voi joltakin osin tulla muutosten kohteeksi.

”Myös hallinnon yleislaeilla on merkitystä siinä mielessä, että ne tuntuvat olevan sangen kestäviä - olisiko ulkomaalaislaki kestävämpää, jos siinä viitattaisiin yleislakien sääntelyyn (jollei sitten tarve erityissääntelyyn tällä lainsäädäntösektorilla)?” (ministeriö)

Seuraavaksi käsitellään sellaisia perusteluja, jotka esiintyivät hallituksen esityksissä edellä käsitellyjä syyperusteluja **vähemmän ja harvemmin**. Tässä mainitut perustelut olivat usein muun syyperustelun roolissa. Nämä syyt olivat itsessään aiheuttaneet lakimuutoksia vain harvoin, vaikka ne tukivatkin osaltaan lainsäädännön muuttamista useissa tapauksissa. Näitä olivat perustuslaista johtuvat muutokset, oikeustapauksista johtuvat muutokset, ilmiöiden estämiseen tai edistämiseen liittyvät syyt sekä selkeyttämisperustelut.

Perustuslakiin viitattiin muutosten syynä useimmin silloin, kun perusteltiin ratkaisua säännellä jostakin seikasta laissa. Osa tarkasteluajanjaksolla uudistetuista laeista oli sellaisia, joita oli edellisen kerran uudistettu ennen nykyistä perustuslakia, ja tästä johtui tarve säännellä joistakin sellaisista asioista laissa, joista oli aiemmin voitu säätää asetuksin.

Myöhemmin tarkasteluajanjaksolla ei muutoksia enää juurikaan perusteltu sillä, että sääntely tulisi saattaa vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslaki syynä muuttaa ulkomaalaislakia liittyi siis pääasiassa uuteen perustuslakiin, eikä se ole enää viime vuosina ollut relevantti syy muutoksille.⁹² *Oikeustapauksen* johdosta tehdyissä muutoksissa kyse oli usein tilanteista, joissa tuomioistuimen tulkintakäytäntö poikkesi siitä, mitä kyseisen lainkohdan oltiin ajateltu tarkoittavan ja miten sitä oli ajateltu tulkittavan, tai joissa yllättävästä tulkintakäytännöstä aiheutui muutoksia viranomaisten toimintaan. Asiantuntijatyöpajassa nostettiin esiin selkeys ja käsitteiden määrittely keinoina siihen, ettei tulkintakäytäntö lähtisi eri suuntaan kuin lainsäätäjät on tarkoittanut. Työpajassa nostettiin esiin, että tuomioistuinten välillä on eroja ratkaisukäytännössä. Asiantuntijat myös korostivat tuomioistuinten, hallinnon asiakkaiden ja heidän oikeusavustajiensa kuulemista lainvalmistelussa. Oikeustapauksen johdosta tehtyjä muutoksia oli tarkastelujaksolla vain vähän.

”Lainsäätäjän tahdosta irtautunut tulkintakäytäntö vaatinee lainmuutoksen tilanteen korjaamiseksi (vaikka ei välttämättä). Selkeä ja hyvä yleiskieli ja käytettyjen käsitteiden määrittely on tärkeää.” (ministeriö)

”Edellä mainitsinkin jo tuomioistuimet ja hallinnon asiakkaat oikeudellisine avustajineen. Heitäkin on syytä kuulla lainvalmistelussa.” (ministeriö)

Ilmiöiden estäminen tai vähentäminen syynä lainsäädännön muuttamiselle on ilmeinen, ja koskee myös muita sääntelyalueita kuin maahanmuuttolainsäädäntöä.⁹³ Pyrkimys rikollisuuden vähentämiseen tai estämiseen lainsäädännön keinoin ei vaikuta kovin yllättävältä. Joissakin tapauksissa lainsäädännöllisin toimin tavoiteltiin sitä, että halukkuus hakea turvapaikkaa Suomesta vähenisi. Vastaavasti *jonkin asian parantaminen ja edistäminen* olivat hyvin saman luonteisia perusteluja kuin osa ilmiöiden estämiseen tai vähentämiseen tähdänneistä syyperusteluista. Niitä käytettiin pääasiassa tukemaan joitakin muita perusteluja ja painottamaan muutoksen tärkeyttä, samoin kuin resursseja koskeneita perusteluja. Ilmiöiden vähentämiseen tai asioiden parantamiseen liittyvät perustelut esiintyivät pääasiassa muiden perustelujen tukena. *Selkeyttäminen* liittyi hallituksen esityksissä usein viranomaistoimintaan. Myös asiantuntijoiden mukaan lain selkeyden kannalta on olennaista huomioida lain rakenne ja käytettävyys.

92 Käsittelemme ulkomaalaislakiin liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä tarkemmin luvussa 3.3.

93 Esim. Alvesalo-Kuusi – Lähteenmäki 2015, s. 54–57, 61; Ollus 2016, s. 25–26; Ruohonen 2017, s. 3.

”Rakenne voinee parhaassa tapauksessa edistää kestävyyttä ainakin sen kannalta, että toimiva rakenne tukee selkeää ja johdonmukaista lainsäädäntökokonaisuutta, josta kulloinkin käsillä olevaan päätökseen soveltuvat säännökset löytyvät helposti.” (ministeriö)

”Ns. erityislaeilla on merkitystä ulkomaalaislain kestävyydelle siinä, että jos kokonaisuus on kovin hajanainen, voi hakijalla olla vaikeuksia edes hahmottaa sitä, mikä laki/säännös hänen hakemukseensa soveltuu.” (ministeriö)

Lisäksi joukossa oli eräitä *muuta syitä* muutoksille, jotka esiintyivät niin vähän, että ne olivat luonteeltaan lähinnä yksittäistapauksia.

Tässä raportissa on käsitelty nykyisen ulkomaalaislain historiassa toistuvia syitä lakimuutoksille. On mahdollista, etteivät muutosten syyt täysin tyhjentävästi käy ilmi hallituksen esityksistä. Lisäksi aineistossa oli joitakin sellaisia yksittäisiä esityksiä, joiden kohdalla pääasiallista syytä muutokselle ei esityksen tekstistä pystytty erittelemään.⁹⁴ Kaikki muutosten syyt eivät myöskään toistuneet tarkastelujaksolla siten, että niistä olisi voitu tehdä minkäänlaisia yleistettäviä havaintoja.

Vaikuttaa siltä, että ulkomaalaislakia on muutettu varsin tavanomaisista syistä. Aineiston kvantifiointi kertoo muutosten syiden keskinäisistä voimasuhteista ja siitä, mitkä seikat hallituksen esitysten perusteella aiheuttavat eniten painetta muuttaa ulkomaalaislakia. Ulkomaalaislain voimassaolon aikana selvästi merkittävin syy lain muutoksille on ollut Euroopan unionista johtuva muutos. Etenkin tarkastelujakson alkupuolelle keskittyi useita sellaisia lakimuutoksia, jotka oli tehtävä direktiivien voimaan saattamiseksi. EU-sääntelystä johtuvia muutoksia oli kuitenkin melko tasaisesti läpi tarkastelujakson. Myös hallitusten ratkaisujen ja maahanmuuttopolitiikan, viranomaistoiminnan ja yhteiskunnallisen muutoksen vaikutus ulkomaalaislakiin on ollut huomattavaa. Muilla muutosten syillä näytti olevan pienempi rooli ulkomaalaislain muuttumisessa.

94 Esim. HE 288/2014 vp, HE 133/2016 vp.

3 Kestävä lainsäädäntö

3.1 Kestävyyden haasteet

Raporttimme toinen jakso keskittyi ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten tarkasteluun. Jaksossa analysoitiin empiirisen aineiston avulla niitä säädöksiä, joihin on lain voimassaolon aikana tehty muutoksia ja perehdyttiin lainvalmisteluasiakirjojen avulla lähemmin näiden muutosten syihin.

Tässä jaksossa tarkastelu siirtyy empiirisestä aineistosta yleisempään pohdintaan lakimuutosten syistä. Tavoitteena on pohtia lähemmin, miten muutoksiin johtaneet syyt näyttäytyvät lainvalmisteluprosessissa ja ovatko tällaiset muutokset ylipäätään vältettävissä ja jos niin on, millaisin keinoin. Jakson lopuksi tarkastelemme vertailun vuoksi kolmea muuta vaalikaudet ylittävää lainsäädäntöhanketta. Rikoslain kokonaisuudistuksen, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen sekä kotoutumis- ja vastaanottolainsäädännön kehityksen avulla pyrimme ymmärtämään laajemmin lainsäädäntömuutosten haasteita ja jännitteitä.

Lainsäädännön kestävyys on käsite, jolla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Ymmärrämme tässä käsitteellä lähtökohtaisesti tietynasteista pysyvyyttä. Lainsäädännön tehtävänä on luoda johdonmukaisuutta, oikeusvarmuutta ja vakautta yhteiskuntaan. Tämä ei ole mahdollista, jos lainsäädäntö on jatkuvan muutoksen kohteena. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Demokraattisessa oikeusvaltiossa on siten jatkuvasti käynnissä keskustelu siitä, millaiseksi yhteiskuntaa tulisi kehittää. Eduskunnan säätämällä laeilla on tässä keskeinen rooli.

Tietyt lainsäädännölliset perusratkaisut on tarkoitettu suhteellisen pysyviksi. Tällaisia ovat esimerkiksi valtiojärjestyksen perusteet, ihmisten perusoikeudet, tärkeimpien valtioelinten toimivaltuudet ja keskinäiset suhteet sekä lainsäädäntömenettelyt. Näistä säädetään tavallisesti valtion perustuslaissa, jonka muuttaminen on tavallista lainsäädäntöä vaikeampaa. Valtion kansainväliset veloitteet, kuten esimerkiksi kansainväliset sopimukset tai Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpano kaventavat samoin lainsäätäjän toimintamarginaalia. Yleisesti ottaen oikeusnormeille on joka tapauksessa tyypillistä se, että niihin kohdistuu oikeutettujakin muutospaineita.

Koska muutos on luonnollinen vaihe lakien elinkaareissa, kestävyys käsite ei voi tyhjäntoimisesti pyrkiä saamaan aikaan pysyviä lainsäädäntöratkaisuja. Muutokselle on oltava mahdollisuus, mutta muutoksen on oltava kestävä. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että

muutoksen on perustuttava asianmukaiselle tilannekuvan analyysille ja muutoksen vaikutusten arvioinnille. Vaikka tietty pysyvyys on lainsäädännössä tavoiteltavaa, toisinaan olosuhteet muuttuvat ja niihin on myös reagoitava sen mukaisesti.

Kestävyyden käsitettä hahmotettaessa on otettava myös huomioon, että Suomen EU-jäsenyys ja muut Suomea sitovat kansainväliset oikeudelliset velvoitteet tuovat mukanaan lainsäädäntömuutoksia, joiden lopullinen sisältö ei ole yksin eduskunnan päätettävissä. Tämä korostaa ennakoivan lähestymistavan merkitystä. Mahdollisia muutoksia on kyettävä kansallisessa lainvalmistelutyössä ennakoimaan ja niihin on pyrittävä vaikuttamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ennakoiva lähestymistapa auttaa pitämään muutoksen hallittuna, vaikka se ei sinänsä muutosta kykene estämään.⁹⁵

Kestävä lainsäädäntö ymmärretään tässä näin ollen asianmukaiseen tilannekuvaan perustuvaksi lainsäädännöksi, jonka vaikutuksia on arvioitu perusteellisesti ennalta ja jonka vaikutuksia arvioidaan myös jälkikäteen. Kestävä lainsäädäntö tunnistaa samoin lainsäädännön valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusherkät sääntelytilanteet. Näissä on pyrittävä tavanomaista pysyvämpiin ratkaisuihin, jotta ihmisten oikeudellinen asema ja oikeusturva kyetään turvaamaan johdonmukaisella ja ennakoitavalla tavalla. Kestävä lainsäädäntö ottaa lisäksi huomioon EU-sääntelyyn ja kansainvälisiin oikeudellisiin velvoitteisiin liittyvät erityispiirteet ja pyrkii näidenkin kohdalla hallitsemaan muutosta ennakoivalla lähestymistavalla. Kestävän lainsäädännön keskeisenä edellytyksenä on, että lainvalmisteluprosessi on asiantunteva ja siihen varataan riittävästi aikaa ja resursseja.

95 Ennakoinnin merkitys luonnollisesti kasvaa, kun tehdään päätöksiä, joiden vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen. Ks. lähemmin Airos ym. 2022.

3.2 EU-taustainen sääntely kestävyiden haasteena

3.2.1 EU-sääntelyn erityispiirteistä

Euroopan unionin jäsenyys on yksi keskeinen lakimuutoksia selittävä tekijä. Tämä huomio koskee lainsäädäntöä kokonaisuudessaan ja erityisesti joitakin osia ulkomaalaislainsäädännöstä. Tärkein selitystekijä löytyy EU:n yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta, jota Suomi EU:n jäsenvaltiona panee täytäntöön vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.⁹⁶ EU:n merkitys näkyy empiirisessä tarkastelussamme hyvin selvästi.

Kuten tunnettua, EU:ssa on varmistettava vapaa liikkuvuus EU:n sisärajojen sisällä. Tämän vapauden vastinparina on velvollisuus varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)⁹⁷ 78 artiklan 1 kohdan mukaisesti EU:lle on kehitetty turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskeva yhteinen politiikka. Sen tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. SEUT 78 artiklan 1 kohdassa määrätään, että tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta tehdyn Geneven yleissopimuksen ja siihen tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.

SEUT 78 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät ns. tavalista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat yhdenmukaisen turvapaikka-aseman ja toissijaisen suojelun aseman määrittäminen kolmansien maiden kansalaisille, yhteisen järjestelmän luominen tilapäisen suojelun antamiseksi ns. joukoittaisen maahantulon yhteydessä, yhteisten menettelyjen luominen turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämiseen ja peruuttamiseen sekä yhteisten perusteiden ja menettelyjen määrittäminen turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemiseksi. Lisäksi mainittuihin toimenpiteisiin kuuluvat yhdenmukaiset vaatimukset turvapaikkaa tai toissijaista suojelua hakevien vastaanotto-olosuhteista ja kumppanuus kolmansien maiden kanssa turvapaikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi.

⁹⁶ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) konsolidoitu toisinto EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13–46. Jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltioiden on lisäksi tuettava unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

⁹⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–390.

SEUT 79 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään, että unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään varmistamaan ns. muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät SEUT 79 artiklan 2 kohdan mukaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteitä mm. seuraavilla aloilla: maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat edellytykset, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, laitton maahanmuutto ja luvaton oleskelu, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen sekä palauttaminen ja ihmiskaupan torjunta.

Yllä tiiviisti kuvatut EU:n perussopimusten lähtökohdat tarkoittavat käytännössä, että Suomen maahanmuuttopolitiikka on monilta osin erittäin tiukasti kytköksissä EU:n toimenpiteisiin, mikä puolestaan vaikuttaa mahdollisuuksiin tehdä kansallisia ratkaisuja. EU-sääntelyn merkitystä korostaa edelleen se, että EU:n komissiolla on ns. aloitemonopoli eli lähes yksinomainen oikeus antaa lainsäädäntöehdotuksia.⁹⁸ Vaikka komission on otettava huomioon Eurooppa-neuvoston määrittelemät suuntaviivat omassa työssään, komission asema on sangen vahva.⁹⁹

3.2.2 EU-taustaisen sääntelyn haasteet säädösvalmistelussa

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat nimenomaan eduskunnan toimivaltaan. PL 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus saattaa eduskunnalle viipymättä tiedoksi EU:ssa päätettävät ehdotukset säädöksiksi.

Eduskunnan käsiteltäväksi kuuluvat EU-asiat jaetaan kolmeen pääryhmään: U-asioihin, E-asioihin ja UTP-asioihin. U-asiat ovat asioita, joista eduskunta päättäisi, jollei Suomi olisi EU:n jäsen. Näin ollen perustuslaki edellyttää, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi. E-asiat viedään sen sijaan eduskuntaan joko siksi, että eduskunta on pyytänyt niitä koskevaa tietoa tai koska valtioneuvosto on muutoin pitänyt tarpeellisena antaa eduskunnalle asiasta selvityksen. Valtioneuvoston on toimitettava suurelle valiokunnalle tarpeen mukaan myös tiedot EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisista eli UTP-asioista.¹⁰⁰

98 Ks. lähemmin SEUT 289 artikla.

99 Ks. lähemmin myös Hyvärinen 2012, s. 5–60, 15.

100 Ks. lähemmin Jääskeläinen 2011, s. 12.

Lainsäädännön alaan kuuluvat ehdotukset ovat U-asioita ja ne saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmillä.¹⁰¹ U-kirjelämä muodostuu saatekirjelmästä ja muistiosta, jossa käydään läpi ehdotuksen pääasiallinen sisältö sekä valtioneuvoston kanta ehdotukseen. Kirjelmien rakenteesta tai sisällöstä ei ole olemassa yksityiskohtaista ohjeistusta. Tavanomaista on, että U-kirjelmät tehdään nopeasti, vain muutamassa viikossa komission antaman ehdotuksen jälkeen.¹⁰² Nopea tiedottaminen eduskunnalle on tärkeää, jotta eduskunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa tehtävien päätösten sisältöön, mikä on myös yllä mainittuun PL 96 §:n 2 momenttiin kirjatun eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan perimmäinen tavoite. Suuri valiokunta on edelleen korostanut, että eduskunnan valtaoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta on keskeistä, että U- ja E-kirjelmissä kuvatut kansalliset neuvottelutavoitteet on sovitettu yhteen valtioneuvostossa. Eduskunnalle annetun informaation tulee lisäksi olla kattavaa ja oikea-aikaista, jotta eduskunnalla on aito mahdollisuus vaikuttaa kansallisiin neuvottelutavoitteisiin. Suuren valiokunnan mukaan valmistelussa on olennaista, että "[e]duskuntaa ei koskaan saa asettaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen."¹⁰³

Eduskunta näyttää olleen pitkälti tyytyväinen käsittelyjärjestelmään, eikä se ole pitänyt tarpeellisena sen päivittämistä. Järjestelmän vahvuuksina on pidetty erityisesti sen sitomista perustuslakiin, asioiden käsittelyä hyvin nopeasti komission ehdotuksen antamisen jälkeen, erikoisvaliokuntien osallistumista asioiden käsittelyyn ja eduskunnan laajaa tietojensaantioikeutta. Menettelyä on pidetty hyvänä myös kansainvälisissä vertailuissa.¹⁰⁴

EU-taustaisen sääntelyn valmistelu poikkeaa ns. kansallisten säädösten valmistelusta, sillä se tapahtuu EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteistyössä. Tämän takia säädösvalmisteluprosessi ei ole samalla tavalla hallittavissa kuin kansalliset lakihankkeet. EU:n lainvalmisteluun vaikuttaa samoin ilman muuta se, että EU on poliittisesti, ideologisesti ja kansallisten lainsäädäntöperinteidenkin näkökulmasta tarkastellen varsin heterogeeninen yhteisö.¹⁰⁵ Monissa EU-asioissa valmistelevilla virkamiehillä on myös huomattavan paljon enemmän toimintavapautta kuin kansallisen säädöshankkeen yhteydessä. Tavanomaista vahvemman asiantuntijavallan perusteena on se, että monet EU-asiat ovat sisällöltään teknisiä ja usein oikeudellisesti monimutkaisia.¹⁰⁶

101 Jääskeläinen 2011, s. 14–16.

102 Ks. myös Ervasti 2019, s. 3.

103 SuVM 1/2021 vp, s. 38.

104 Hyvärinen, – Raunio 2016, s. 560. Ks. myös VNS 7/2020 vp, s. 26.

105 Ks. myös Hyvärinen 2012, s. 49.

106 Hyvärinen – Raunio 2016, s. 558.

EU-lainvalmistelussa voi olla monenlaisia vaiheita ennen lopullista ehdotusta ja erilaisia kantoja saatetaan joutua sovittamaan yhteen pitkään.¹⁰⁷ Suomen neuvottelupositio määritellään valtioneuvoston U-kirjelmissä tavallisesti melko väljästi. Sama pätee eduskunnan vastauksiin. Pieni maa voi toimia EU:ssa tehokkaasti vain silloin, kun sen neuvottelijoilla on riittävästi mahdollisuuksia reagoida neuvotteluissa tapahtuviin muutoksiin.¹⁰⁸ Tämänkaltaisen väljyyden tiettenkin vaikeuttaa esimerkiksi säädösehdotuksen vaikutusten analysointia. U-kirjelmistä onkin kritisoitu siitä, ettei niissä ole arvioitu lakihankkeiden yhteiskunnallisia vaikutuksia riittävän monipuolisesti. Hankkeet esitellään usein teknisesti valmistelun eri vaiheita korostaen. Vaikutusarvioissa keskitytään pääosin lainsäädäntömuutoksiin, mahdollisiin julkistaloudellisiin vaikutuksiin ja viranomaisvaikutuksiin. Lakihankkeiden lähtökohta eli se ongelma, johon pyritään vaikuttamaan, ratkaisukeinot siihen ja keinojen vaikutukset jäävät usein sivuosaan. Tutkimuksessa on osoitettu myös, että arviot ihmisvaikutuksista ja vaikutuksista yhteiskuntaan puuttuvat U-kirjelmistä lähes tyystin.¹⁰⁹

Kuten edellä jo todettiin, Suomi on sitoutunut EU:n yhteisten prioriteettien toteuttamiseen ja unionin kehittämiseen. Valtioneuvoston tämänhetkinen näkemys on, että eurooppalaisiin ratkaisuihin pyrkivä rakentava lähestymistapa edistää Suomen omienkin tavoitteiden toteutumista tehokkaimmin. Näiden osalta erityisen tärkeää on oikea-aikainen vaikuttaminen ja eritoten ennakkovaikuttaminen komissioon. Suomi pyrkii myös etsimään ratkaisuja kulloinkin tarkoituksenmukaisessa jäsenvaltioiden kokoonpanossa. Tällaiset kumppanuudet nähdään välttämättömiksi yhteisten ratkaisujen löytämiseksi ja Suomen etujen huomioimiseksi.¹¹⁰

EU-asioissa kohtaavat eri jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja sääntelyn kohteiden moninaiset intressit. EU-vaikuttamisen on näin ollen oltava aloitteellista, varhaista ja ennakkoiva. Vaikuttaminen muuttuu sitä vaikeammaksi, mitä pidemmälle jonkin EU-toimen valmistelu etenee.¹¹¹ Anna Hyvärinen on kuvannut Suomen vaikutusmahdollisuuksia eräänlaisena suppilonä. Vaikutusmahdollisuudet ovat alussa laajat, mutta ne kapenevat nopeasti. Suomelle tärkeät EU-asiat pitääkin tunnistaa ja pyrkiä vaikuttamaan niihin jo siinä vaiheessa, kun komissio vasta suunnittelee lainsäädäntötoimia.¹¹² Vaikuttamisessa on

107 Ks. myös *Ervasti 2019*, s. 3.

108 *Hyvärinen 2012*, s. 42.

109 *Ervasti 2019*, s. 17.

110 VNS 7/2020 vp, s. 26. Ks. myös *Hyvärinen 2012*, s. 47.

111 *SuVM 1/2021 vp*, s. 34–35.

112 *Hyvärinen 2015*, s. 354. Ks. myös *Hyvärinen 2012*, s. 22.

samoin pyrittävä aktiiviseen yhteydenpitoon kaikkiin keskeisiin EU-toimielimiin, jäsenvaltioihin ja muihin toimijoihin. Yhteistyötä on tehtävä ennakkoluulottomasti ja kunkin tilanteen vaatimassa laajuudessa.¹¹³

EU-vaikuttamisen haasteet tuotiin esiin myös asiantuntijatyöpajassa:

”EU-koneisto on niin massiivinen, että pienen jäsenvaltion voi joskus olla vaikea vaikuttaa, mutta tietysti löytämällä samanmielisiä kumppaneita on mahdollisuus edesauttaa asioita. Eri jäsenvaltioiden kansalliset lainsäädännölliset ratkaisut voivat olla niin erilaisia, että miten ihmeessä voidaan saada aikaan kestävää lainsäädäntöä.” (ministeriö)

”Seurannan ja ennakoimisen lisäksi korostaisin Suomen aktiivista roolia neuvotteluissa. Kuten [toinen osallistuja] kirjoittaa, niin pienen maan on vaikea vaikuttaa, mutta joskus löytyy sopivia ”blokkeja”. Pelkkä seuranta ei missään nimessä riitä.” (ministeriö)

Suomessa on tiedostettu hyvin ennakoinnin ja epävirallisen vaikuttamisen tärkeä merkitys. Sen käytännön toteutus on kuitenkin vaihtelevaa. Kansallinen valmistelu ja osallistuminen EU:n lainsäädäntömenettelyyn tehdään yleisesti ottaen huolellisesti, mutta sitä leimaa reaktiivisuus. Kansallisen valmistelun agenda määräytyy pitkälti sen mukaan, mitä EU:n toimielimet, erityisesti neuvosto ja Eurooppa-neuvosto, käsittelevät kokouksissaan. Vaikuttamisen tehostamisen parantamiseksi olisi tärkeää, että ministeriöiden ylin johto ja keskijohto ovat aidosti sitoutuneita EU-asioihin ja tekevät tarvittaessa vaikuttamistyötä itse.¹¹⁴

EU-toiminnan yksi keskeinen haaste liittyy resursseihin eli säädösvalmisteluun käytettävissä olevaan aikaan ja henkilöresursseihin. Vuonna 2019 julkaistun Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän raportissa lainvalmistelulle varatun ajan riittämättömyys nähtiin ylipäättään kriittisimpänä osa-alueena voimavarojen riittävydessä.¹¹⁵ EU-asioissa tilanne on vielä käytännössä usein se, että yhdellä virkamiehellä on hoidettavanaan EU-hankkeiden valmistelua, kansallista lainvalmistelua ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä muita kansainvälisiä tehtäviä.¹¹⁶ Suuri valiokunta totesikin mietinnössään valtioneuvoston viimeisimmästä EU-selonteosta, että ”Suomen etujen ajaminen ja EU asioiden strateginen

113 SuVM 1/2021 vp, s. 34–35; ks. myös Hyvärinen 2015, s. 354.

114 Hyvärinen – Raunio 2016, s. 562–564.

115 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019, s. 25.

116 Hyvärinen – Raunio 2016, s. 561. Ks. myös Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019, s. 23.

ohjaaminen edellyttävät toimintatapojen kehittämistä ja vaativat riittäviä resursseja valtioneuvostossa.¹¹⁷ Se myös ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi kannanottoa, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että "valtioneuvostolla on valmiudet ennakkolisesti vaikuttaa erityisesti Euroopan komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit."¹¹⁸

EU-sääntelyn aiheuttamiin muutospaineisiin ei oikeastaan voi vaikuttaa muuten kuin aktiivisella, Suomen edut tunnistavalla EU-politiikalla ja ennakkovaikuttamisella. Lainsäädännön osalta EU-sääntelyn asettamat vaatimukset voidaan tiivistää Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2016 kiteyttämiin suosituksiin. Tarkastusviraston mukaan valtioneuvostolla on ensinnäkin oltava konkreettinen ja tavoitteellinen EU-strategia, johon sisältyvät myös ministeriöittäin tehtävät vaikutussuunnitelmat. Toiseksi ministeriöiden virkamiesjohdon tulee sitoutua EU-asioiden tavoitteelliseen hoitamiseen ja tavoitteiden seurantaan. Erityisen tärkeää on, että EU-asioiden hoitamiseen on varattu riittävät resurssit. Virkamiesjohdolla on samoin oltava aktiivinen keskusteluyhteys omiin vastinpareihinsa sekä EU:ssa että keskeisissä jäsenvaltioissa. Neljännen suosituksen mukaan Suomelle tärkeissä EU-hankkeissa tulee laatia erillinen kansallinen vaikutusarvio ja se on laadittava niin ajoissa, että sitä voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa. Lopuksi ministeriöiden virkamiehiä tulisi kannustaa hankkimaan EU-kokemusta esimerkiksi EU:n toimielimissä, ja heidän näin hankkimaansa EU-osaamista tulisi pyrkiä hyödyntämään, jos ja kun he palaavat ministeriöön.¹¹⁹

3.2.3 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan jännitteet

3.2.3.1 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan lähihistoria

EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittäminen on ollut eräänlaisessa patti-tilanteessa vuoden 2015 pakolaistilanteen jälkeen.¹²⁰ EU:n komissio julkaisi vuonna 2015, Välimeren kriisin akuutissa vaiheessa, Euroopan muuttoliikeagendan. Sen tavoitteena oli ryhtyä yhtäältä pikaisiin toimiin mainitun kriisin hoitamiseksi ja toisaalta agendassa myös hahmoteltiin monia pitkän aikavälin tavoitteita EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle. Muuttoliikeagendan keskeiset teemat olivat seuraavat: laittoman muuttoliikkeen

117 SuVM 1/2021 vp, s. 34–35.

118 SuVM 1/2021 vp, s. 34–35.

119 Tuloksellisuustarkastuskertomus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016, suositukset. Ks. myös SuVM 1/2021 vp, s. 34–35.

120 Ks. lähemmin esimerkiksi Hjad Abdou 2021, s. 1–13. Ks. myös Hiltunen 2019, s. 233–286.

houkuttelevuuden vähentäminen, rajaturvallisuuden varmistaminen ja ihmishenkien pelastaminen sekä ulkorajan turvaaminen, vahvan yhteisen turvapaikkapolitiikan edistäminen ja laillista muuttoliikettä koskevan uuden politiikan luominen.¹²¹

Seuraavana vuonna komissio julkaisi tiedonannon Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämiseksi. Tiedonannossa tuotiin esille nykyjärjestelmän suurin ongelma ja jännitteiden aihe: Dublin-asetus ja sen täytäntöönpanon ongelmat. Dublin-asetus toimii erityisen huonosti ns. joukoittaisen maahantulon tilanteissa. Vastuu valtaosasta turvapaikanhakijoista kasautuikin 2015 jälkeen muutamille yksittäisille jäsenvaltioille, mikä johti asetuksen noudattamisen laiminlyönteihin. Dublin-järjestelmän toimimattomuus näkyi myös siinä, että turvapaikanhakijoita ei voitu enää siirtää niihin jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyissä ja vastaanotto-olosuhteissa oli systeemisiä puutteita.¹²²

Komissio ehdotti turvapaikkajärjestelmään seuraavia muutoksia. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulisi mukauttaa siten, että sen avulla voidaan jakaa oikeudenmukaisesti ja solidaarisesti turvapaikanhakijat silloin, kun tietyille rajanylityspaikoille saapuu suuria määriä turvapaikanhakijoita. Tämän ohella ns. Eurodac-järjestelmää tulisi tehostaa sääntöjenvastaisen maahantulon torjumiseksi. EU:n turvapaikkajärjestelmän sääntöjä pitäisi samoin lähentää entisestään ja varmistaa yhdenvertainen turvapaikanhakijoiden kohtelu koko EU:n alueella. Sääntöjenvastaista liikkumista jäsenvaltiosta toiseen haluttiin myös hillitä. Turvapaikkamenettelydirektiivi ehdotettiin korvattavaksi vastaavalla asetuksella, samoin aseman määrittelystä ehdotettiin säädettäväksi asetuksella direktiivin sijaan ja vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin ehdotettiin kohdennettuja muutoksia. EU:n turvapaikka-asioiden tukivirastolle (EASO) ehdotettiin myös vahvempaa operatiivista asemaa.¹²³

Samoin kuin vuoden 2015 Euroopan muuttoliikeagendassa, myös tässä ohjelmassa pyrittiin tukemaan laillisten väylien luomista Eurooppaan. Lisäksi tavoitteena oli, että unioni ottaisi vastuulleen oikeudenmukaiseen jakoon perustuvan osuuden maailman pakolaisista. Erityinen huomio kiinnitettiin myös työperäiseen maahanmuuttoon, erityisesti korkean osaamistason omaaviin ja innovatiivisiin yrittäjiin, joiden hakeutumista EU:n alueelle haluttiin tehostaa.¹²⁴

121 KOM(2015) 240 lopullinen, s. 7–19.

122 KOM(2016) 197 lopullinen, s. 4–5.

123 KOM(2016) 197 lopullinen, s. 5–14.

124 KOM(2016) 197 lopullinen, s. 15–19.

Vuonna 2019 julkaistu Euroopan muuttoliikeagendaa koskeva edistymiskertomus tuo esiin monia maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan onnistumisia, näihin kuuluvat muun muassa toimenpiteet osajien houkuttelemiseksi, mutta monet asiat ovat yhä haasteellisia. Yksi iso ongelma liittyy palautuksiin, joiden määrää tulisi komission mukaan lisätä ja palauttamisjärjestelmiä tehostaa. Dublin-uudistuksessa ei myöskään ollut edetty täyteen yhteisymmärrykseen joukkomaahantulotilanteiden osalta ja yksittäisistä turvapaikkalainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista ei ollut saavutettu kompromissia.¹²⁵

Ursula von der Leyenin komissio julkaisi näkemyksensä uudeksi muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseksi syksyllä 2020. Teemat tiedonannossa olivat samat kuin ennenkin. Komissio tavoittelee ulkorajojen tiukkaa, mutta oikeudenmukaista valvontaa sekä oikeudenmukaisia ja tehokkaita turvapaikkasääntöjä. Tavoitteena on edelleen turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen virtaviivaistaminen ja uudenlaisen yhteisvastuumekanismin luominen erilaisiin kriisitilanteisiin. Palauttamispolitiikkaan pyritään saamaan yhteinen tehokas lähestymistapa. Kumppanuuksia keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa halutaan vahvistaa ja kotouttamispolitiikkoja halutaan tukea. Kansainvälistä suojelua tarvitseville tarvitaan kestäviä laillisia väyliä Eurooppaan, ja sen lisäksi kaivataan keinoja houkutella osajia EU:n alueelle.¹²⁶

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus on mahtipontinen, mutta se ei onnistu ratkaisemaan oikeastaan mitään niistä ongelmista, jotka ovat johtaneet maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan jumiutumiseen. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat yhä eripuraisia niin isoista linjoista kuin yksityiskohdistakin.¹²⁷ Tämä todetaan epäsuorasti myös komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevassa raportissa vuodelta 2021: "Until there is a comprehensive reform of the EU's asylum and migration system, as set out in the new Pact in September 2020, the EU will remain more vulnerable and less prepared to react to changing circumstances."¹²⁸

Ulkomaalaislainsäädännön kestävydessä on näin ollen kyse myös EU:n lainsäädännön kestävydestä, kuten asiantuntijatyöpajassamme tuotiin esiin.

125 KOM(2019) 481 lopullinen, s. 16–20.

126 KOM(2020) 609 lopullinen, s. 2–3.

127 Kritiikistä, ks. esimerkiksi De Bruycker 2020.

128 KOM(2021) 590 lopullinen, s. 13–15.

”Yksi kysymys on EU-sääntelyn vaikutus (suomalaisen) ulkomaalaislainsäädännön kestävyteen ja toinen puoli on itse EU-sääntelyn kestävyys, koska se vaikuttaa joka tapauksessa suoraan Suomen järjestelmään. Onko lainsäädännön kestävyys näkökulma, jota on harkittu EU-valmistelun yhteydessä? Pyrkiikö EU johdonmukaiseen ja pitkällä aikavälillä kestäväan sääntelyyn?” (ministeriö)

3.2.3.2 Suomi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa toteuttamassa

Edellisessä jaksossa kuvattiin pääkohtia EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan käännteistä vuoden 2015 pakolaistilanteesta tähän päivään. Tässä jaksossa käydään puolestaan lyhyesti läpi, miten Suomi on asemoinut itsensä suhteessa komission ehdotuksiin. Tarkoituksena ei ole analysoida lainsäädäntöhankkeiden yksityiskohtaista sisältöä sinänsä, vaan sitä, millaisia mahdollisia muutospaineita ulkomaalaislakiin on odotettavissa ja miten Suomi on näihin muutoksiin varautunut. Aluksi taustoitetaan Suomen EU-politiikan lähtökohtia ja sen jälkeen käydään läpi yksittäisiä EU-lakihankkeita.

Suomen EU-politiikan suuntaviivat on kirjattu Valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta. Valtioneuvoston yleisenä lähtökohtana on, että “[D]emokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. Ne on huomioitava kaikessa EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnassa, samoin kuin muut kansainvälisen oikeuden velvoitteet. Suomi jatkaa vaikuttamista sen puolesta, että EU:n yhteisistä arvoista pidetään unionissa tiukasti kiinni.”¹²⁹ Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on näin ollen rakennettava edellä mainittujen arvojen varaan.

Muuttoliikkeen osalta valtioneuvosto korostaa tarvetta lähestyä sitä kokonaisuutena, johon liittyvät yhtäältä kunkin jäsenvaltion tarpeet ja kyky hyödyntää laillista maahanmuuttoa, mutta myös jokaisen jäsenvaltion vastuu muuttoliikkeen hallinnasta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. EU:n komission tavoin valtioneuvosto katsoo, että muuttoliike edellyttää yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja, joihin kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat. Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen ja asettaa tavoitteeksi hallitun ja toimivan turvapaikkapolitiikan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vahvistumisen koko EU:ssa. Ulkorajavaltiona Suomi tukee mallia, jossa jäsenvaltioille suunnataan tarpeellinen tuki muuttoliikepaineen ja kriisien tilanteisiin. Samoin Suomi kannattaa kaikkia jäsenvaltioita sitovaa yhteisvastuumekanismia, kunhan tuen muotoihin saadaan riittävää joustoa. Edelleen Suomi tukee suuntaa, jossa EU:lle luodaan nykyistä toimivimmat turvapaikka- ja paluumenettelyt. Tässä yhteydessä Suomi

129 VNS 7/2020 vp, s. 5. Nämä SEU 2 artiklaan kirjatut lähtökohdat korostuivat myös suuren valiokunnan mietinnössä, SuVM 1/2021 vp, s. 15.

korostaa erityisesti, että menettelyjen on taattava kaikilta osin hakijoiden oikeusturvan toteutuminen, asioiden yksilöllinen käsittely ja palautuskiellon noudattaminen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet ja oikeudet.¹³⁰

Komission ja Suomen linjanvedot ovat yhteneväiset myös mitä tulee laillisten maahantulo-oväylien kehittämiseen. Edelleen Suomi katsoo, komission tavoin, että EU:n tulee kehittää toimenpiteitä, joiden avulla se menestyy aiempaa paremmin osaajista käytävissä kansainvälisessä kilpailussa. Suomen mukaan on myös luotava tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää tätä kautta muuttoliikkeiden hyvää hallintaa. Suomi korostaa kuitenkin, että kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kumppanimaiden muuttoliikepolitiikka kunnioittaisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia.¹³¹

Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen myötä EU:n jäsenvaltiot saivat käsiteltäväkseen useita keskeisiä hankkeita.¹³² Kun näitä tarkastellaan lähemmin, vaikuttaa siltä, että Suomen linja seuraa pääosin komission painotuksia. Von der Leyenin komission ehdotamaan säädöspakettiin kuuluu ensinnäkin ehdotus asetukseksi koskien seulonntatoimia ulkorajalla. Komissio tavoittelee sujuvaa menettelyä luvattomasta rajanylityksestä jatkoprosesseihin ja siitä edelleen kansainvälisen suojelun tarjoamiseen tai paluuseen. Komission ehdotuksen mukaan ulkorajalla tai sen läheisyydessä tapahtuvan pakollisen seulonnan avulla varmistettaisiin, että myös sellaiset ulkorajan ylittävät henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai joiden maahantulon edellytysten täytyminen ei ole varmaa, saadaan tunnistettua ja rekisteröidyttyä ja heidän aiheuttamansa mahdolliset turvallisuus- ja terveysriskit arvioidaan ennen siirtoa asianmukaisesti jatkoprosesseihin. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen seulonta-asetukseksi on myönteinen, joskin valtioneuvosto korostaa, että asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä on välttämätöntä huolehtia tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä henkilötietojen suojasta.¹³³

Komission ehdotus muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden hallintaa koskeväksi asetukseksi pyrkii puolestaan ratkomaan niitä vastuunjaon ongelmia, joita Dublin-asetus on aiheuttanut. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden alueelle luvattomasti saapuneen turvapaikanhakijan tulisi hakea turvapaikkaa heti kun mahdollista ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon

130 VNS 7/2020 vp, s. 20–21. Ks. myös SuVM 1/2021 vp, s. 31–32.

131 VNS 7/2020 vp, s. 20. Näin myös SuVM 1/2021 vp, s. 31–32.

132 Yleiskuvan saamiseksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan etenemisestä, ks. Sisäministeriön perusmuistio SM2022-00209 MMO Niskanen Katri (SM) 18.05.2022. OSA; EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, E 125/2020 vp.

133 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta (seulonta-asetus), U 60/2020 vp.

hän saapuu. Ehdotus lähtee siitä, että hakija ei itse voisi valita maata, josta turvapaikkaa hakee, eivätkä jäsenvaltiot voisi vaikuttaa siihen, mitkä hakemukset ne tutkivat. Tämä ohella ehdotuksella luotaisiin uusi yhteisvastuumekanismi vastaamaan jäsenvaltioiden tuen tarpeisiin joko etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisissä maihinnousutilanteissa tai ns. painetilanteissa. Molemmissa tilanteissa jäsenvaltioilla olisi velvollisuus osallistua tukitoimiin, mutta niille annettaisiin mahdollisuus tietyiltä osin puitteissa päättää, mihin toimiin ne osallistuvat. Tähänkin ehdotukseen valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti korostaen jälleen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista kaikissa prosessin vaiheissa.¹³⁴

Komission ehdotus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure- tilanteissa täydentää edellä mainittua turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annettua asetusehdotusta. Tarkoituksena on luoda nopeasti aktivoitavissa oleva ja soveltamisalaltaan laajennettu kriisiajan yhteisvastuumekanismi. Valtioneuvosto pitää tätäkin komission ehdotusta lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarpeellisenä. Se kuitenkin katsoo, että jatkoneuvotteluissa poikkeuksia tulisi arvioida erityisesti menettelyissä olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön näkökulmasta, jotta voidaan varmistaa se, ettei hakijoiden oikeusturva poikkeustilanteissakaan vaarannu.¹³⁵

Perustuslakivaliokunta on antanut yhteisen lausunnon edellä mainittuja kolmea ehdotusta koskeviin valtioneuvoston U-kirjelmiin. Perustuslakivaliokunta ensinnäkin korosti, että yksittäisissä asetusehdotuksissa ja ehdotusten muodostamassa kokonaisuudessa on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä. Tämä on valiokunnan mukaan välttämätön edellytys ehdotusten hyväksymiselle. Perustuslakivaliokunta korosti lisäksi, että kaikissa tilanteissa on otettava erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Valiokunta huomautti edelleen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomainen tavoite ei voi olla käsittelyn tehostaminen ja nopeuttaminen, vaan oikeusturvan toteutuminen on aina varmistettava.¹³⁶

134 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus), U 62/2020 vp.

135 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa U 61/2020 vp.

136 PeVL 2/2021 vp, s. 9–12.

Komissio on ehdottanut myös menettelyasetuksen muuttamista. Ehdotuksella pyritään yhdenmukaistamaan turvapaikkamenettelyä entisestään, mitä valtioneuvosto pitää sinänsä hyvänä tavoitteena. Ehdotukseen sisältyvä ns. nopeutettu rajamenettely ei valtioneuvoston mukaan ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Ehdotuksen perusoikeuslottuvuuksia tulisi valtioneuvoston mukaan jatkokäsittelyssä vielä pyrkiä täsmentämään. Valtioneuvoston mukaan tämä on tärkeää erityisesti koskien ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan sellaisten hakijoiden hakemusten käsittely tapahtuisi nopeutetussa menettelyssä, jotka tulevat alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyehdotuksen yhdenmukaisuudesta EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklan (yhdenvertaisuus) ja 21 artiklan (syrjintäkielto) kanssa tulisi vielä varmistua. Menettelyasetusehdotuksen mukaan rajamenettely tulisi pakolliseksi kaikissa jäsenmaissa. Valtioneuvostolla näyttäisikin olevan melko monia huolenaiheita mitä tulee rajamenettelyn yksityiskohtiin ja se myös katsoi, että ne ovat sen luonteisia, että niistä tulee pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.¹³⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi valtioneuvoston huolet aiheellisiksi ja kiinnitti myös huomionsa lukuisiin asetusehdotuksen ongelmiin.¹³⁸

Lopuksi voidaan mainita vielä Eurodac-järjestelmä, jonka komissio on ehdottanut nykyaikaistettavaksi muuttoliikkeiden hallinnan tehostamiseksi osana EU:n tietojärjestelmien kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitää ehdotusta tärkeänä, mutta tässäkin yhteydessä se on kiinnittänyt erityisen huomion ehdotuksen perus- ja ihmisoikeuslottuvuuteen.¹³⁹

Kuten tämän jakson alussa todettiin, tämän katsauksen tarkoitus ei ole perehtyä EU-lakihankkeiden yksityiskohtaiseen sisältöön sinänsä, vaan tarkastella yleisemmin sitä, miten Suomi on niihin varautunut. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa seurataan Suomessa ilmeisen tarkasti ja pääosin Suomen näkökannat seuraavat komission kantoja. Suomi näyttäisi kuitenkin painottavan perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa enemmän kuin komission alkuperäiset ehdotukset. Ulkomaalaislakiin kohdistuvasta EU-taustaisesta muutospaineesta ollaan hyvin selvillä. Toinen asia tietenkin on, millaisiksi EU-lakihankkeiden yksityiskohdat lopulta muotoutuvat.

137 Sisäministeriön perusmuistio SM2020-00367 MMO Montin Sanna (SM) 12.11.2020, OSA; Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus), U 34/2016 vp.

138 PeVL 15/2021 vp.

139 Ks. lähemmin Sisäministeriön perusmuistio SM2022-00209 MMO Niskanen Katri (SM) 18.05.2022, OSA; EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, E 125/2020 vp.

Kiinnostavaa on, että valtioneuvosto ei näyttäisi pitävän erityisen ongelmallisena sitä, että EU pyrkii varsin vahvasti sääntelemään turvapaikka-asioista nimenomaan asetuksin, mikä kaventaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa olennaisesti. Tämä kysymys nousi kuitenkin esiin asiantuntijatyöpajassamme:

”EU:ssa on turvapaikka-asioissa valmisteilla useita asetustasoisia säädöksiä osana nk. paktia. Niillä tulee valmistuessaan olemaan merkittävä vaikutus ulkomaalaislainsäädäntöön, kun päällekkäistä kansallista sääntelyä tulee kumottavaksi laista.”
(ministeriö)

Jotkut asiantuntijat myös totesivat, että EU-sääntelyssä tulisi pyrkiä vaikuttamaan nimenomaan siihen, että esimerkiksi menettelysääntelyn osalta kyseessä olisi vain minimiharmonisointi. Kansallista hallintomenettelyämme pidettiin varsin edistyksellisenä verrattuna moneen muuhun EU-maahan ja tästä syystä nähtiin ongelmallisena, jos menettelyllisiä oikeuksia joudutaan huonontamaan täysharmonisoivan EU-sääntelyn vuoksi.

3.2.4 Johtopäätökset

Raporttimme empiirinen osuus osoittaa selvästi, että yleisimmin ulkomaalaislakia on muutettu EU-sääntelyn takia. Kun EU-sääntely muuttuu, Suomen on täytäntöön pantava muutetut säännökset. Tutkimuksemme osoittaa myös, että ulkomaalaislakia uudistettaessa on yleensä pyritty ottamaan huomioon valmisteilla olevat direktiivit ja asetukset, mutta niihin on voinut tulla myöhemmin jatkovalmistelussa muutoksia, joiden takia ulkomaalaislakia on jouduttu vastaavasti muuttamaan.¹⁴⁰ Ideaalitalanteessa ulkomaalaislain muutokset tulisi sopeuttaa EU-lakihankkeiden aikatauluun, mutta kuten edellä on osoitettu, niiden eteneminen voi pysähtyä jopa vuosiksi. Aikataulusyistä johtuvilta muutoksilta tuskin voidaan jatkossakaan välttyä.

Empiirisen analyysin perusteella voidaan samoin todeta, että toisinaan ulkomaalaislain muutoksissa on ollut kyse EU-säännösten täytäntöönpanon täsmentämisestä tai tarkistamisesta.¹⁴¹ Tällaisiltakaan muutoksilta ei voida tyystin välttyä, sillä täytäntöönpanotilanteessa on kuitenkin aina kyse abstraktin säännön luomisesta tiettyyn kansalliseen oikeusjärjestykseen. On siten ymmärrettävää, että komission tai tuomioistuinten tulokset EU-säännösten sisällöstä voivat poiketa siitä, miten asia on lainsäätämishetkellä

140 Tällaisia ovat olleet esimerkiksi perheenyhdistämisdirektiiviä koskeva HE 198/2005 vp, määritelmädirektiiviä koskeva HE 166/2007 vp ja menettelydirektiiviä koskeva HE 86/2008 vp.

141 Esimerkkeinä voidaan mainita paluudirektiiviä koskeva HE 134/2013 vp. Komission kannan mukaan mainittua direktiiviä ei ollut pantu riittävästi täytäntöön.

hahmotettu. Samankaltainen logiikka pätee niihin tilanteisiin, joissa ulkomaalaislakia on jouduttu muuttamaan EU-tuomioistuimen tai korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytännön takia. Kansallista liikkumavaraa direktiiveissä on hyödynnetty eri tavoin eri hallituskausilla, mikä on legitiimiä lainsäätäjän toimintaa sekkin, olkoonkin että se voi johtaa epätoivottavaan heiluriliikkeeseen erityisesti silloin, kun eri hallituskoalitioilla on hyvin erilainen näkemys maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan linjanvedoista.

Kuten edellä on tuotu esiin, EU-taustainen sääntely on haaste yhtäältä aikataulullisesti ja toisaalta valtioiden väliseen yhteistyöhön kuuluu sisäänrakennettuna tietty epävarmuus lopullisen kompromissin tuloksista. EU-sääntelyn valmistelua vaikeuttaa edelleen se, että säädökset ovat usein oikeudellisesti monimutkaisia ja teknisesti haastavia, mikä merkitsee, että asioihin pitäisi saada perehtyä erittäin huolellisesti. Lainvalmistelutilanteessa joudutaan hyväksymään sekkin, että unionin lainvalmistelu ei välttämättä toimi rationaalien päätöksenteon klassisten ideaalien mukaisesti. Päätöksenteko voi olla hyvinkin ennakkoimatonta ja ”tempoilevaa”, kuten Hyvärinen on asian ilmaissut.¹⁴² Lainvalmistelija onkin lähes mahdottoman edessä: yhtäältä valmistelussa tulisi olla nopealiikkeinen erityisesti siinä vaiheessa, kun neuvottelut EU:ssa ovat vielä kesken, jotta eduskunta saa kaiken tarvitsemansa tiedon oikea-aikaisesti. Toisaalta olisi löydettävä aikaa tehdä perusteellista vaikuttamisarviota tilanteessa, jossa neuvottelupositiot voivat yllättäenkin muuttua.

EU-sääntelyn aiheuttamiin muutospaineisiin ei voi vaikuttaa muuten kuin aktiivisella ja Suomen edut tunnistavalla EU-politiikalla. Tämän politiikan tueksi tarvitaan konkreettinen ja tavoitteellinen EU-strategia. Tämän lisäksi ministeriöiden virkamiesjohdon tulee sitoutua EU-asioiden tavoitteelliseen hoitamiseen ja tavoitteiden seurantaan. Kuten jo monesti edellä on todettu, ensisijaisen tärkeää on, että EU-asioiden hoitamiseen on varattu riittävät resurssit.

3.3 Perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyala

3.3.1 Lainvalmistelun valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

Perustuslain säätämistavat korostavat lähtökohtaa, jonka mukaan perustuslakia hyväksyttäessä tai vastaavasti sitä muutettaessa asiasta tulee vallita tavallista suurempi yhteisymmärrys. Perustuslaki on hierarkkisesti korkein säädös ja se sisältää valtiolliset perusratkaisut. Perustuslain oikeudellisena perustehtävänä voidaankin pitää

142 Hyvärinen 2015, s. 352.

valtiokoneiston organisoimista siten, että kansan tahto pääsee lain muodossa hallitsemaan valtiota. Perustuslakia voidaan tarkastella myös rajoitusten järjestelmänä: perustuslaki rajaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa.¹⁴³

Lainvalmistelu tapahtuu politiikan ja oikeuden leikkauspisteessä. Lainsäädäntömuutokset ovat aina poliittisen toiminnan tuotos, mutta demokraattisessa oikeusvaltiossa poliittisen vallankäytön edellytys on sen valtiosäännön mukaisuus.¹⁴⁴ Tämä kaksinaisuus näkyy myös siinä, että poliittisten tavoitteiden ja kysymysten ei tulisi yksinomaan ohjata lainvalmistelua, vaan siinä tulee ottaa vakavasti myös oikeudelliset ja ennen kaikkea perustuslain määrittämät reunaehdot. Nämä ilmaisevat mitä sisällöllisiä ehtoja ehdotetun säädöksen tulee perustuslaillisesti täyttää ja millaisia vaatimuksia perustuslaista voidaan johtaa itse lainvalmisteluun.¹⁴⁵

Sakari Melander on hahmotellut väitöskirjassaan lainsäätäjän oikeuslähdeoppia, jonka peruslähtökohtia voidaan hyödyntää myös tässä. Melander lähtee siitä, että lainsäädännössä tulisi tavoitella vähintään sellaista laajempaa johdonmukaisuutta, jonka päämääränä on yhteensopivuus valtiosäännön taustalla olevien peruseriaatteiden kanssa. Lainsäädännön tulisi siten kunnioittaa PL 2 §:ään ja 3 §:ään kirjattuja periaatteita eli demokratiaperiaatetta, vallanjakoa ja hallinnon lainalaisuuden periaatetta. Näiden periaatteiden konkretisointi ilmaistaan muun muassa PL 80 §:ssä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää eduskuntalain tasolla. Melander katsoo lisäksi, että PL 1 §:n 2 momentissa mainittu ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate, ja tietenkin myös perustuslain 2 lukuun kirjatut perusoikeudet sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sovitut ihmisoikeudet, ohjaavat ja rajaavat lainsäätäjän toimintaa. Lainsäätäjän näkökulmasta keskeisiä ovat lisäksi kutakin alaa koskeva EU-oikeus ja sen soveltamiskäytäntö.¹⁴⁶

Yllä kuvattu valtiosääntölähtöinen lähestymistapa näkyy erityisesti lakien valmistelussa ja lakiehdotuksia käsiteltäessä eduskunnassa. Perustuslakivaliokunnan rooli on tässä yhteydessä olennainen.¹⁴⁷ Perustuslain 74 §:n mukaan sen ”tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä

143 Jyränki–Husa 2012, s. 79.

144 Ks. myös Melander 2008, s. 71.

145 Dahlberg 2015, s. 322–323. Ks. myös Tuominen 2018, s. 1.

146 Melander 2008, s. 71–77.

147 Perustuslakivaliokunnan ohella myös tuomioistuimet suorittavat perustuslakikontrollia, ks. erityisesti PL 106 §. Ks. lähemmin myös Lavapuro 2010, s. 233–241.

suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään vakiintuneesti sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.¹⁴⁸

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on näin ollen arvioida ensinnäkin sitä, milloin lainsäätäjän on sallittua rajoittaa perusoikeuksia. Tämän arvioinnin osalta merkittävässä asemassa on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama luettelo perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista. Tiivistetysti perusteet ovat seuraavat:

1. Lailla säätämisen vaatimus eli perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus eli perusoikeusrajoitusten tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja ja tarkkarajaisia.
3. Hyväksyttävyyksivaatimus eli perusoikeusrajoitusten tulee olla perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämiä.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus eli tavallisella lailla ei saa säätää perusoikeuden ns. ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus eli perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä suhteessa niiden tavoitteeseen. Lisäksi niiden on oltava laajuudeltaan oikeassa suhteessa yhtäältä perusoikeuden suojaamaan oikeushyvään ja toisaalta rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus eli perusoikeusrajoitusten yhteydessä on pidettävä huoli riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus eli perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁴⁹

Rajoitusedellytysten taustalla on ajatus siitä, että lainsäätäjän on turvattava ihmisten perusoikeuksien toteutuminen. Tämä edellyttää yllä kuvatulla tavalla perusoikeuksien rajoitusedellytysten kunnioittamista. Samalla lainsäätäjän on aktiivisesti huolehdittava siitä, että perusoikeudet muutoinkin toteutuvat. Tämä turvaamistehtävä on kirjattu PL 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Asiantuntijatyöpajassa huomioitiin myös se, että perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen parantaa lainsäädännön ennakoitavuutta:

148 PeVM 10/1998 vp, s. 23.

149 PeVM 25/1994 vp. Ks. rajoitusperusteista lähemmin Viljanen 2001.

”Perus- ja ihmisoikeusmyönteisyys on tärkeä elementti kestäväälle laille, sillä jos tällä alueella olisi ongelmia, laki ei enää olisi ennakoitava, koska se voitaisiin jättää soveltamatta tuomioistuimessa. Lisäksi jos perus- ja ihmisoikeusaspekti ei olisi kunnossa, se aiheuttaisi mahdollisesti tarpeen muuttaa lakia.” (ministeriö)

Kuten edellä on todettu, PL 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvoitteiden perusteista tulee säätää lailla. Tämä tarkoittaa, että lainsäädäntövaiheessa tarkastellaan lähemmin myös sitä, millä säädöstasolla jostakin asiasta tulisi säätää ja tähän liittyvien valtuutussääntösten kriteereitä ja ehtoja. Hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen ja vallaanjoon lähtökohtiin liittyy myös PL 124 §:n asettamat rajat julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Lainvalmistelutyötä käytännössä ohjeistavat Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO-ohjeet) lähtevät siitä, että lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja että niiden tulee täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista sekä EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Vastaavasti lainvalmistelussa on HELO-ohjeiden mukaan huomioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.¹⁵⁰

Sikäli kuin lainsäädännön kestävyydellä ymmärretään tietynasteista pysyvyyttä, perus- ja ihmisoikeudet näyttäisivät jo perusluonteensa takia olevan tavanomaista suojatumpia muutoksilta. Perustuslakivaliokunnan työlle ominainen kiinnittyminen mahdollisimman yksiselitteisesti perustuslain sanamuotoon ja esitöihin sekä valiokunnan omaan aiempaan käytäntöön luovat myös tietynasteista vakautta.¹⁵¹ Tämänkaltainen oikeuspositivistinen toimintamalli ei kuitenkaan estä muutoksia sinänsä.

Seuraavassa perehdytään lähemmin kolmeen lakiehdotukseen, joiden kohdalla eri hallituskoalitiot ovat tavoitelleet toisistaan poikkeavia ratkaisuja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeisiin kysymyksiin. Näiden kolmen kokonaisuuden avulla arvioidaan, millaista suojaa muutoksille perus- ja ihmisoikeudet tarjoavat. Tarkastelun kohteena ovat humanitaarinen suojele, alaikäisiin ulotettu vaatimus toimeentuloedellytyksen täyttymisestä ja kansainvälistä suojele hakevien oikeusturvaa koskevat muutokset.

150 Hallituksen esitysten laatimisohteet 2019, jakso 12. Ks. myös Lainkirjoittajan opas, jaksot 3–13.

151 Lavapuro 2010, s. 231.

3.3.2 Perus- ja ihmisoikeudet ja ulkomaalaislain muutospaineet

3.3.2.1 Humanitaarinen suojelu

Kun Suomi aikoinaan pani täytäntöön niin sanotun määritelmädirektiivin (2004/83/EY), ulkomaalaislakiin luotiin uusi kansainvälisen suojelun kategoria, humanitaarinen suojelu.

Humanitaarista suojelua oli tarkoitus myöntää silloin, kun edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei voisi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi. Mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ollut suoraan henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan ajatuksena oli, että lähtömaan tilanne yleisesti voisi johtaa kenen tahansa joutumiseen oikeudenloukkauksen kohteeksi.¹⁵²

Perustuslakivaliokunnan mukaan uusi humanitaarisen suojelun kategoria perustui siihen, että määritelmädirektiivi asettaa vain vähimmäisvaatimukset ja se ei siten estä jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua laajemmalle henkilöpiirille. Taustalla vaikutti tavoite, jonka mukaan kansainvälisen suojelun laajuuden tulisi pysyä terminologian muuttumisesta huolimatta Suomessa pääosin ennallaan. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua ratkaisua myös ”erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä pakolaissopimus) ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna.”¹⁵³

Kun turvapaikanhakijoiden määrä vuonna 2015 kasvoi, Juha Sipilän hallitus esitti kumottavaksi humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat ulkomaalaislain säännökset. Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin sillä, että kohtuuttoman suuren hakijamäärän ehkäisemiseksi olisi tärkeää, että Suomen lainsäädäntö ei vaikuta suotuisammalta kuin muiden EU-jäsenvaltioiden lainsäädäntö.¹⁵⁴

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn kumoaminen heikensi kansainvälistä suojaa hakijoiden asemaa. Tämä näkyy myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Valiokunta mainitsee ensin, että kumottaviksi ehdotettavia säännöksiä säädettäessä perustuslakivaliokunta piti niitä pakolaissopimuksen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuina. Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa, että

152 HE 166/2007 vp, s. 44, 54.

153 PeVL 7/2008 vp, s. 2.

154 HE 2/2016 vp, s. 10. Ks. muutoksesta lähemmin myös Pirjatanniemi ym. 2021, s. 72–80.

”Geneven pakolaissopimus tai kansainvälistä suojelua koskeva EU-oikeus eivät kuitenkaan ole esteenä nyt ehdotetulle muutokselle. Perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta vaatimusta nykyisenkaltaiselle sääntelylle. Samalla valiokunta kuitenkin painottaa, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palautuskiellon kanssa.”¹⁵⁵

Olosuhteissa tapahtunut muutos – nopea kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvu – legitimoi näin ollen muutoksen, vaikka kumottua sääntelyä voitiin pitää pakolaisopimuksen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta parempana vaihtoehtona. Perustuslakivaliokunta argumentoi tässä eräänlaisen minimalismin kautta eli arvioi onko perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista johdettavissa ehdotonta vaatimusta mainitulle sääntelylle. Koska näin ei ollut, ehdotettu sääntely oli mahdollinen.

3.3.2.2 Toimeentuloedellytys ja lapsen etu

Lapsen etu on seikka, johon perustusvaliokunta kiinnittää huomionsa säännönmukaisesti. Valiokunnan mukaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lasta, on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Tämä koskee myös ulkomaalaislakiin perustuvaa päätöksentekoa.¹⁵⁶ Toisaalta perustuslakivaliokunnan käytäntö myös osoittaa, että valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ei pidetä pelkäämistään sitä, että jokin toinen sääntelyvaihtoehto ottaisi lapsen edun paremmin huomioon. Jos sen sijaan lapsen etua koskevat pohdinnat ilmenevät sellaisessa asiayhteydessä, jossa lakiehdotuksessa on ongelmia esimerkiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen tai oikeasuhtaisuuden kanssa, lapsen edun kunnioittaminen voi näiden kanssa yhdessä johtaa myös valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen.¹⁵⁷

Raportin kannalta olennainen lapsen etuun liittyvä esimerkki koskee pääministeri Juha Sipilän hallituksen lakiehdotusta vuodelta 2016, jolla tiukennettiin perheenyhdistämisen edellytyksiä siten, että vaatimus perheenkokoajan toimeentuloedellytyksistä ehdotettiin ulotettavan myös tilanteisiin, joissa perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen. Ehdotus sai lausuntovaiheessa osakseen runsaasti kritiikkiä,¹⁵⁸ ja perustuslakivaliokunta

155 PeVL 6/2016 vp, s. 3.

156 Esim. PeVL 48/2016 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 45/2014 vp, s. 2 ja PeVL 18/2018 vp, s. 3.

157 Esim. PeVL 23/2006 vp, s. 2–3 ja PeVL 48/2016 vp, s. 4–5.

158 Ks. lähemmin Pirjatanniemi ym. 2021, s. 146–152, 213–217.

itsekin totesi, että sellainen sääntelyvaihtoehto, jossa turvattua toimeentuloa ei näissä tilanteissa vaadittaisi ”voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arvioida ottavan lähtökohtaisesti paremmin huomioon lapsen edun.”¹⁵⁹

Valiokunta nosti esiin hallituksen esityksessä esitetyn huolen siitä, että toimeentuloedellytyksen puuttuminen altistaisi lapset hyväksikäytettäviksi, kun vanhemmat lähettäisivät heidät yksin hakemaan turvapaikkaa todeten kuitenkin, että tällainen perustelu ei saa merkitä lapsen oikeuksien vaarantumista. Valiokunta kiinnitti samassa yhteydessä huomion myös siihen, että alaikäisillä perheenkokoajilla on tosiasiasa vain vähäiset mahdollisuudet täyttää toimeentuloedellytys. Valiokunnan mielestä keskeiseen rooliin asetui siten ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa mainitusta toimeentuloedellytyksestä. Säännöksessä lapsen etu mainittiin erikseen poikkeamisen perusteena.¹⁶⁰

Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomionsa siihen, että hallituksen esityksen perustelumaininnoissa kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle muodostuu sen käsityksen mukaan sangen korkeaksi. Valiokunta päätyikin näin ollen huomauttamaan ”painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta.”¹⁶¹ Estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei kuitenkaan ollut.

Juha Sipilän hallituksen jälkeen työnsä aloittaneen Antti Rinteen, ja sittemmin Sanna Marinin, hallitusohjelmaan sisältyi puolestaan kirjaus, jonka mukaan ”[t]oimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.”¹⁶² Asiaa koskeva hallituksen esitys¹⁶³ jätettiin eduskunnalle kesäkuussa 2022 ja lakimuutos hyväksyttiin saman vuoden marraskuussa. Hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tarkastelevassa osuudessa todetaan, että toimeentuloedellytyksen poistamista tietyin poikkeuksin ”kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perhesideperusteisten lupien edellytyksenä on pidettävä perhe-elämän suojan edistämisen näkökulmasta perusteltuna.”¹⁶⁴ Hallituk-

159 PeVL 27/2016 vp, s. 5.

160 PeVL 27/2016 vp, s. 5.

161 PeVL 27/2016 vp, s. 5.

162 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki 2019, ks. erityisesti 3.3.1, Oikeusvaltion kehittäminen, s. 84.

163 HE 100/2022 vp.

164 HE 100/2022 vp, s. 20.

sen esityksessä viitataan myös perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun kantaan, jonka mukaan alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiaa vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys.¹⁶⁵

Hallituksen esityksestä ei pyydetty lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, vaan asia käsiteltiin pelkästään hallintovaliokunnassa, joka oli mietintövaliokunta. Hallintovaliokunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan toimeentuloedellytyksestä on ratkaisukäytännössä yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu lapsen edun vuoksi laajasti. Valiokunta piti kannatettavana sitä, että lainsäädäntö saatetaan näin vastaamaan vakiintunutta ratkaisu- ja oikeuskäytäntöä. Valiokunta samoin katsoi, että ”toimeentuloedellytyksen poistaminen edistää kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojaamista ja lapsen etua.”¹⁶⁶ Hallintovaliokunnan mietintöön jätetyt vastalauseet kuitenkin osoittavat, että poliittinen jännite ei asiasta ole kadonnut.¹⁶⁷

3.3.2.3 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturva

Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyi niin ikään kirjaus turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamiseksi.¹⁶⁸ Kirjauksen taustalla olivat edellisen hallituksen tekemät muutokset kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyyn.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrän noustua ennätyslukemiin Suomessa Juha Sipilän hallitus hyväksyi lakimuutokset, joilla kansainvälistä suojelua koskevat asiat säädettiin käsiteltäväksi kiireellisinä. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälistä suojelua koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennettiin. Ulkomaalaisasioihin säädettiin myös valituslupakynnys. Lisäksi ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua rajoitettiin siten, että kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei se ole erityisen painavista syistä tarpeen. Oikeusapulakia muutettiin edelleen siten, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille säädettiin kiinteät asiakohtaiset palkkiot tuntiperustaisen hinnoittelun sijaan.¹⁶⁹

165 HE 100/2022 vp, s. 20.

166 HaVM 20/2022 vp, s. 2.

167 HaVM 20/2022 vp, vastalause 1, allekirjoittajat Riikka Purra (ps), Mauri Peltokangas (ps) ja Mari Rantanen (ps) sekä vastalause 2, allekirjoittajat Mari-Leena Talvitie (kok), Heikki Vestman (kok), Ben Zyskowicz (kok) ja Pihla Keto-Huovinen (kok).

168 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki 2019, s. 89.

169 HE 32/2016 vp.

Ehdotuksen keskeiseksi tavoitteeksi esitettiin oikeudenkäyntien riipeyden turvaaminen ulkomaalaisasioissa ja muissa korkeimman hallinto-oikeuden asiaryhmissä. Muutokset eivät hallituksen esityksen mukaan muodostaneet ongelmaa PL 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvatakeiden näkökulmasta. Samaan päätelmään päädyttiin mitä tulee menettelydirektiivin vaatimuksiin.¹⁷⁰

Käsitellessään hallituksen esitystä hallintovaliokunta puolestaan totesi, että Suomi on EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten nojalla sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sen edellytykset täyttävälle hakijoille. Valiokunta huomautti myös, että nämä velvoitteet ovat voimassa myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Valiokunta katsoi hallituksen tavoin, että hakemusten käsittelyprosesseja on välttämätöntä tehostaa ja nopeuttaa kaikilta osin. Lainvoimaisen päätöksen saaminen mahdollisimman nopeasti nähtiin olevan myös kansainvälistä suojelua hakeneiden intressissä. Valiokunta kuitenkin tähdensi, ”että turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyssä sekä muussa ulkomaalaislain soveltamisessa on otettava myös vastaisuudessa asianmukaisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon.”¹⁷¹

Perustuslakivaliokunnan mukaan oli selvää, että toteutuessaan lakiehdotukset heikentäisivät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Valiokunnan mukaan olennaista tässä yhteydessä oli, että PL 21§:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan poikkeukset eivät muuta käsillä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä. Lyhennettyjen määräaikojen osalta perustuslakivaliokunta totesi, että ne voivat vaikeuttaa muutoksenhakuoikeuden toteuttamista ja ne myös heikentäisivät oikeusturvan edellytyksiä sellaisissa tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve on erityisen korostunut. Valiokunta päätyi kuitenkin siihen, että uudet ehdotetut määräajat mahtuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön asettamiin puitteisiin.¹⁷² Valiokunta kiinnitti kuitenkin yleisellä tasolla huomiota siihen, että

”perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”¹⁷³

170 Ks. perusteluista lähemmin, HE 32/2016 vp, s. 23–24.

171 HaVL 13/2016 vp, s. 2–3.

172 PeVL 24/2016 vp, s. 2–4.

173 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys turvapaikanhakijan PL 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan. Tältä osin valiokunta kuitenkin totesi, että ehdotuksen vaikutuksia lieventää se, että oikeusapua voitaisiin yhä myöntää erityisen painavista syistä.¹⁷⁴ Lasten osalta perustuslakivaliokunta kuitenkin päätyi siihen, että ehdotus oli valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunta katsoi, että ehdotettu oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu PL 21 §:n sallimiin rajoihin. Valiokunta piti vähimmäisvaatimuksena sitä, että ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu taataan kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Valiokunta piti tämän muutoksen tekemistä mainittuun lakiehdotukseen edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁷⁵

Lakivaliokunta, joka toimi mietintövaliokuntana, seuraili pitkälti hallintovaliokunnan linjoja, joskin se päätyi perustuslakivaliokunnan tavoin siihen, että ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu tulee taata jatkossakin kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa.¹⁷⁶

Hallintovaliokunnan lausuntoon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä¹⁷⁷ ja lakivaliokunnan mietintöön jätettiin kolme vastalauseetta.¹⁷⁸

Kun hallituskoalitio vaihtui, asetelmat muuttuivat. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta annettiin eduskunnalle joulukuussa 2020.¹⁷⁹ Esityksen tarkoituksena oli vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Ulkomaalaislaki ehdotettiin muutettavaksi siten, että edellä kuvattu oikeusapua rajoittava säännös ja päätöksien valitusaikaa koskevat säännökset kumottaisiin. Oikeusapulakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että asiakohtaista palkkiota koskeva säännös kumottaisiin ja palattaisiin tuntiperusteiseen korvausmalliin.

174 PeVL 24/2016 vp, s. 5.

175 PeVL 24/2016 vp, s. 6.

176 LaVM 7/2016 vp, s. 5–6.

177 HaVL 13/2016 vp, eriävä mielipide 1, allekirjoittajat Sirpa Paatero (sd), Joonas Räsänen (sd) ja Mika Kari (sd); eriävä mielipide 2, allekirjoittajat Olli-Poika Parviainen (vihr), Matti Semi (vas) ja Thomas Blomqvist (r).

178 LaVM 7/2016 vp, vastalause 1, allekirjoittajat Suna Kymäläinen (sd), Johanna Ojala-Niemelä (sd), Joonas Räsänen (sd) ja Antero Laukkanen (kd); vastalause 2, allekirjoittaja Emma Kari (vihr); vastalause 3, allekirjoittaja Katja Hänninen (vas).

179 HE 247/2020 vp.

Hallintovaliokunta piti hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.¹⁸⁰ Lakivaliokunta kannatti samoin ehdotettuja muutoksia ja katsoi niiden parantavan hakijoiden oikeusturvaa sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan. Lakivaliokunta totesi, että oikeusturvanäkökohdilla on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korostunut merkitys, sillä kyse on oikeudellisesti vaikeista asioista, joissa mahdollisten väärin ratkaisujen seuraukset voivat olla hyvin vakavat. Hakijat ovat myös monin tavoin haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa tarvetta oikeudelliseen apuun.¹⁸¹

Hallintovaliokunnan lausuntoon jätettiin eriävä mielipide ja lakivaliokunnan mietintöön jätettiin samoin vastalause.¹⁸² Kuten edellisellä vaalikaudella, tälläkin kertaa lakiehdotusta vastustettiin opposition toimesta.

3.3.3 Laki vai asetus?

Asetusten käyttäminen on yksi tapa ehkäistä nopeatahtisia lakimuutoksia. Kun sääntelyssä hyödynnetään sekä laintasoisia että asetukseen sijoitettuja säännöksiä, paine lakimuutoksiin vähenee. Näin voidaan myös keskittää lakiin kaikkein tärkeimmät säännökset. Voimassa olevaa ulkomaalaislakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesikin lausunnossaan seuraavasti:

”Ulkomaalaislakiehdotus ei ole laajana kokonaisuutena sisällöltään lukijalle vaivattomasti aukeava ja helposti ymmärrettävä. Lain laajuus selittyy osaksi pyrkimyksestä noudattaa perustuslain 80 §:n säännöksiä. Se on toisaalta myös merkki siitä viime aikojen yleisestä lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyritäkään jättämään asetuksen tasoon. Rajanveto käytettävästä säädöstasosta liittyy ymmärrettävästi jossain määrin uskomuksiin tekstin havainnollisuuden vaikuttavista seikoista. Saatetaan ajatella, että samaan säädökseen koottuina säännökset voivat tulla ymmärretyiksi helpommin kuin jos ne sijoitetaan kahteen eri säädökseen. Laajaksi muodostuvassa laissa olisi kuitenkin syytä harkita vakavasti säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslaista ei aiheudu tälle estettä.”¹⁸³

180 HaVL 19/2021 vp, s. 3.

181 LaVM 11/2021 vp, s. 4–6.

182 HaVL 19/2021 vp, eriävä mielipide, allekirjoittajat Riikka Purra (ps), Jussi Halla-aho (ps) ja Mauri Peltokangas (ps); LaVM 11/2021 vp, vastalause, allekirjoittajat Mari Rantanen (ps), Sebastian Tynkkynen (ps) ja Leena Meri (ps).

183 PeVL 4/2004 vp, s. 3.

Nykyinen perustuslaki muutti asetuksenantovaltuuksia olennaisesti. PL 80 §:n osalta onkin todettu, että se muutti oikeustilan periaatteellisesti hyvin merkittävällä tavalla.¹⁸⁴

PL 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämä merkitsee, että kaikki yksilön oikeusasemaan keskeisellä tavalla vaikuttavat säännökset on annettava lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan ”tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.”¹⁸⁵ Lisäksi on huomattava, että mainitun kaltainen yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säättäminen katsotaan mahdolliseksi lähinnä valtioneuvoston asetuksissa. Ministeriöiden asetukset on puolestaan tarkoitettu teknisluonteisempien seikkojen sääntelyyn.¹⁸⁶

Kun arvioidaan sitä, ovatko lakia alemman asteiset säädökset perustuslainmukaisia, lähtökohtana on, että lain valtuussäännösten tarkoituksena on määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, miltä osin lainsäädäntövaltaa siirretään käytettäväksi asetuksissa tai muissa viranomaismääräyksissä. Lakiin muotoillut perus- ja valtuussäännökset ovat näin ollen lähtökohta alemman asteisten säädösten sisällön määrittämiselle.¹⁸⁷

Edellä mainitulla perussäännöksellä tarkoitetaan sitä aineellista lain säännöstä, jota alemman asteisella norminannolla on tarkoitus tarkentaa. Valtuussäännös on puolestaan delegointiin käytettävä viittausinstrumentti. Perussäännöstä muotoiltaessa tulisi yhtäältä huolehtia siitä, ettei asiasta säättäminen jää kokonaan asetuksen tai viranomaisen antaman normin varaan. Toisaalta perussäännöksen kirjoittamistapaa ei voi venyttää äärimmilleen. Tulkinnan avulla voidaan usein tehdä johtopäätöksiä siitä, että perussäännöstä on tarkoitus tarkentaa tietyllä tavalla. Veli-Pekka Hautamäki toteaaakin, että “[p]erussäännöksen laatiminen on monesti tasapainoilua yleistämisen ja yksityiskohtaisuuden välillä.”¹⁸⁸

184 Jyränki – Husa 2012, s. 250.

185 HE 1/1998 vp, s. 131.

186 Hautamäki 2010, s. 212.

187 Hautamäki 2010, s. 210.

188 Hautamäki 2010, s. 213.

Lainkirjoittajan oppaassa on tarkistuslista, jota voidaan hyödyntää arvioidessa asetuksen-antovaltuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Listan kysymykset ovat seuraavat:

- "1. Onko valtuutussäännöksessä määritetty kaikki ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella?
2. Sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetuksenantovaltuus koskee?
3. Ovatko asetuksella annettaviksi tarkoitetut säännökset asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia?
4. Sisältääkö valtuutus asetuksenantovallan käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia koskevan lausekkeen?
5. Onko valtuuden nojalla annettavan asetuksen soveltamisala esimerkiksi valtuuttavan lain ja muiden säännösten perusteella täsmällinen ja selvä?"¹⁸⁹

Perustuslaissa on lukuisia säännöksiä, joissa jostakin asiasta säätäminen lukitaan lain tasolle. Näiden ns. lakiviittausten oikeudellista merkitystä voi tarkastella neljästä näkökulmasta. Ne ensinnäkin pidättävät jonkin asian lain alaan. Toiseksi ne sisältävät lainsäätäjän toimivallan rajauksen. Kolmanneksi niitä voidaan tarkastella lainsäätäjälle osoitettuina valtuutuksina ja neljänneksi lainsäätäjälle osoitettuina toimeksiantoina.¹⁹⁰

Kuten aiemmin on jo todettu, perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan säännöksen lähtökohtana on se kansainvälisen oikeuden lähtökohta, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Voimassa olevan ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslaista ei suoranaisesti voida johtaa erityisiä sisältövaatimuksia ulkomaalaislainsäädännölle. Mainitusta lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa ja maahan pääsyä sekä maassa oleskelua koskevien perusteiden ja prosessien sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva voidaan taata.¹⁹¹

Merkittävä kysymys tässä yhteydessä on siten se, mitkä ulkomaalaislain säännökset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voitaisiin sijoittaa lakia alemman asteiseen säädökseen. PL 80 §:n merkitystä ulkomaalaisasioissa on käsitelty joitakin kertoja perustuslakivaliokunnassa, mutta kovin selkeitä esimerkkejä tästä käytännöstä ei ole johdettavissa.

189 Lainkirjoittajan opas, luku 13.5.2.

190 PeVM 10/1998 vp, s. 10–12.

191 PeVL 4/2004 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 44/2022 vp, s. 5.

Kun ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2001 säännökset tilapäisen suojelun antamisesta, lakiehdotuksessa lähdettiin siitä, että tilapäisen suojelun käyttöön ottamisesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, jossa olisi määrätty myös tilapäisen suojelun kohderyhmä sekä suojelun antamisen ajanjakso. Tämä olisi perustuslakivaliokunnan mukaan merkinnyt, että lain tilapäistä suojelua koskevat säännökset olisivat tulleet sovellettaviksi ja voimaan vasta valtioneuvoston antamalla asetuksella. Perustuslakivaliokunta piti tätä valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmallisena vedoten PL 9 §:n 4 momenttiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä oli, että lakiehdotuksesta poistetaan virke koskien lain säännösten käyttöön ottamista koskevan asetuksen antamista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että asioiden periaatteellisen merkityksen vuoksi niistä tulee päättää valtioneuvoston yleisistunnossa ja että tästä menettelystä päätetään myös lailla.¹⁹²

Perustuslakivaliokunta piti samoin ongelmallisena sitä, että lakiehdotukseen sisältyi säännös, jonka mukaan valtioneuvostolla olisi toimivalta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä hakemusten käsittelyn keskeyttämisestä. Perustuslakivaliokunnan mukaan:

”Valtioneuvoston asetuksella ei perustuslain 80 §:n 1 momentin takia voida antaa lain alaan kuuluvia säännöksiä esimerkiksi hakemusten käsittelyn keskeyttämisen perusteista eikä keskeyttämisessä noudatettavasta menettelystä. Asetuksenantovaltuuden epäasianmukaiseen väljyyteen vaikuttaa, että päätös turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä perustuu ehdotuksen mukaan viranomaisen vapaaseen harkintaan («... käsittely voidaan keskeyttää ...»). Turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisestä on siten välttämätöntä säätää lailla ehdotettua täsmällisemmin. Selkeintä valiokunnan mielestä on, että turvapaikkahakemusten käsittely säädetään keskeyttämään suoraan lain perusteella.”¹⁹³

Aiemmin tässä jaksossa käsitellyn toimeentuloedellytysten kiristämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli lähemmin myös sitä, tulisiko laissa säätää asiasta täsmällisemmin. Perustuslakivaliokunta totesi ensin, että toimeentuloedellytysten sääntely laissa jää varsin väljäksi. Valiokunta kuitenkin katsoi, että käsillä olevassa, yksilöllistä kohtuullisuusharkintaa edellyttävässä sääntely-yhteydessä, ei ole tarkoituksenmukaista säätää esimerkiksi täsmällisistä toimeentuloedellytysten täyttävistä rahamääristä. Tähän päätelmään vaikutti myös se, että mainittu lainkohta kiinnittyi toimeentuloa koskevaan lainsäädäntöön.¹⁹⁴

192 PeVL 17/2001 vp, s. 2.

193 PeVL 17/2001 vp, s. 3.

194 PeVL 27/2016 vp, s. 3.

Ulkomaalaislaissa ei ole laajuuteensa nähden kovin paljon asetuksen säätämivaltuuksia. Yksi ryhmä koskee viranomaisten tarkempaa työnjakoa. Tällaisia ovat lain 213 a §, jossa säädetään, että konsulipalvelulain (498/1999) 9 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään lähemmin siitä, mitkä Suomen edustustoista hoitavat tässä laissa edustustolle määrättyjä tehtäviä. Lain 85 §:ssä puolestaan todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella säädetään lähemmin laissa säädettyihin tehtäviin toimivaltaisista työ- ja elinkeinotoimistoista. Tähän ryhmään kuuluu myös lain 211 §:n 3 momentti, jossa todetaan, että tarkemmat säännökset ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa varten asetetun ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, työskentelytavoista ja toimikaudesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Toisen ryhmän muodostavat erilaisiin tutkimuksiin liittyvät täsmennykset. Lain 6 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä. Lain 66 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan vastaavasti antaa tarkempia säännöksiä DNA-tutkimuksen tekemisestä.

Oman ryhmänsä muodostavat ilmoitusvelvollisuudet. Lain 124 §:n 1 momentin mukaan säilöön ottamisesta, poikkeuksellisesta sijoittamisesta ja lapsen asumisvelvollisuudesta päättäneen virkamiehen on ilmoitettava asiasta käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Lain 130 §:n 3 momentissa säädetään puolestaan ulkomaalaisen ilmoittautumisvelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan ulkomaalaisen, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on ilmoitettava viranomaiselle kolmen vuorokauden kuluessa maahantulosta. Tarkempia säännöksiä ilmoittautumisesta voidaan antaa sisäasiainministeriön asetuksella.

Lisäksi tässä voidaan mainita menettelyjä täsmentävät asetuksen säätämivaltuudet. Lain 60 §:n 5 momentissa todetaan, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä oleskeluluvan hakemiseen liittyvästä menettelystä. Lain 172 b §:ssä säädetään samoin, että tarkempia säännöksiä unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä perheenjäsenten maahantuloa, oleskelua ja maasta poistamista koskevasta hallinnollisesta menettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Lopuksi mainittakoon, että lain 213 §:ssä säädetään tavanomaiseen tapaan, että lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

3.3.4 Johtopäätökset

Raportin tutkimusasetelman takia edellä on keskitytty erityisesti sellaisiin lakimuutoksiin, joissa eri hallituskoalitiot ovat suhteellisen lyhyen ajan kuluessa muuttaneet ulkomaalaislakia täysin päinvastaisiin suuntiin. Perustuslakivaliokunnan ulkomaalaislakia koskevan käytännön tarkempi analyysi toisi mitä luultavimmin esille monia muitakin mielenkiintoisia vivahteita, mutta ne on jätettävä tässä taka-alalle.

Yleisenä kommenttina voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta näyttäisi pitävän kiinni lähtökohdasta, jonka mukaan ulkomaalaisasioissa perus- ja ihmisoikeudet ovat tärkeässä asemassa. Hyvän esimerkin tästä muodostaa perustuslakivaliokunnan kriittinen näpätys koskien yllä käsiteltyä vuoden 2016 toimeentuloedellytystä koskevaa lakimuutosta. Hallituksen esityksessä todettiin, että lakihankkeen tärkeänä tavoitteena oli pyrkimys vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakumaana. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen perustelu lainsäädäntöhankkeelle oli perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta varsin ongelmallinen, etenkin kun otetaan huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁹⁵

Perustuslakivaliokunta on samoin tuonut esiin näkemyksensä perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta. Valiokunnan mukaan on selvää, että perusoikeussäännöksiin voidaan säätää paremmasta suojan tasosta kuin ihmisoikeussopimuksissa. Koska viimeksi mainitut ovat luonteeltaan kansainvälisiä oikeuksien vähimmäistason määrittäjiä, niiden sopimusmääräysten sisältöä ei voi käyttää perusteluna kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan paremman suojan heikennyksille.¹⁹⁶

Tarkastelemamme perustuslakivaliokunnan käytäntö kuitenkin osoittaa, että lainsäätäjän liikkumavara on perus- ja ihmisoikeusherkällä sääntelyalueellakin suhteellisen merkittävä, kunhan tietyistä peruslähdekohdista pidetään kiinni. Perustuslakivaliokunta valvoo eritoten perusoikeuksien rajoitusedellytysten noudattamista. Jos niiden kohdalla on ongelmia, on varsin todennäköistä, että valiokunta edellyttää muutoksia, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Palautuskielto ja lapsen etu ovat samoin periaatteita, joiden kunnioittamiseen perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisen huomion. Sen sijaan niissä tilanteissa, joissa käsillä on perustuslakivaliokunnan mukaan paremmin tai huonommin perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista edistävät sääntelyvaihtoehdot, valiokunta ei asetu muutoksen esteeksi.

¹⁹⁵ PeVL 27/2016 vp, s. 2.

¹⁹⁶ PeVL 24/2016 vp, s. 2.

Samalla on kuitenkin kyseenalaista, voiko lainsäädäntöä kutsua kestäväksi, jos sääntelyä muutetaan aina hallituskoalition muuttuessa. Tällainen ”poukkoilu” ei ole toivottavaa lainsäädännössä yleisesti ja erityisen ongelmallista se on silloin, kun sääntely sivuaa perus- ja ihmisoikeuksia. Vaikka epäilemättä on niin, että perus- ja ihmisoikeusherkissäkin kysymyksissä lainsäätäjällä on liikkumavaraa, sääntelyn kohteiden kannalta tilanne voi muuttua nopeiden muutosten myötä kohtuuttomaksi. Tätä teemaa sivuttiin myös asiantuntijatyöpajassa.

”On olennaista, että uudistusta tehtäessä on saatavilla oikeaa tietoa, faktat ja soveltamiskokemukset, jotta voidaan vastata ja löytää keinoja siihen ongelmaan tai asiantilaan, johon halutaan muutosta. Tätä on saatavissa soveltavilta viranomaisilta. Eli löydetään oireeseen heti oikea lääke, eikä tarvitse myöhemmin korjailla. Tähän liittyy poliittinen aspekti siten, että jos tehdään poliittisin perustein muutos, joka ei ole järkevä ja perustuu väärään tietoon itse asiasta tai sen ratkaisemiseen liittyvistä keinoista, joudutaan asia ehkä myöhemmin korjaamaan uudella lainmuutoksella. Maahanmuuton puolella tällaista on ensimmäisen kerran tapahtunut v. 2015 tapahtumien ja kehityksen jälkeen. On aika mahdotonta, jos tulee trendiksi, että uusi hallitus korjailee edellisen hallituksen muutoksia. Siitä on kestävyys kaukana.”
(ministeriö)

Eduskunta on käsitellyt nopeatahtisten muutosten asetelmaa kiinnostavalla tavalla avioliittolaista tehtyjen kansalaisaloitteiden yhteydessä. Samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliiton mahdollistava laki avioliittolain muutoksesta tuli voimaan 1.3.2017. Kuten tunnettua, lakimuutokseen johti asiaa koskeva kansalaisaloite.¹⁹⁷ Vastareaktionä laki-
muutokseen tehtiin uusi kansalaisaloite, jonka tavoitteena oli kumota edellä mainittu lakimuutos.¹⁹⁸

Mietintövaliokuntana toiminut lakivaliokunta lähti siitä, että kansalaisaloitteessa oli kyse samasta asiasta, jossa eduskunta oli tehnyt päätöksen hiljattain. Valiokunta totesi samoin, että kyseessä on eräänlainen vasta-aloite aiemmin käsitellylle kansalaisaloitteelle. Lakivaliokunta arveli, että eduskunnan aiemmin jo hyväksymän avioliittolain muutoksen kumoaminen johtaisi mitä ilmeisimmin uuteen kansalaisaloitteeseen, jossa avioliitto pyritäisiin jälleen muuttamaan sukupuolineutraaliksi. Lakivaliokunta piti siten mahdollisena, että asian ympärille syntyisi samaa asiaa koskevien toisilleen vastakkaisten aloitteiden ja lakiehdotusten kierre. Tämä puolestaan ei ollut valiokunnan mielestä linjassa sen kanssa, että kansalaisaloitteella on tavoiteltu uusien kysymysten mukaan tuomista yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lopuksi valiokunta totesi seuraavasti:

197 KAA 3/2013 vp.

198 KAA 2/2016 vp.

”Nyt tarkoitettujen lainmuutosten kumoaminen juuri ennen niiden voimaantuloa olisi poukkoilevaa lainsäädäntötyötä. Se olisi myös kohtuutonta niiden yksilöiden kannalta, joita ne koskevat. Lakivaliokunta korostaa, että eduskunnan lainsäädäntötyössä tulee pyrkiä johdonmukaisuuteen, vakauteen ja ennustettavuuteen, etenkin säädettäessä keskeisiä oikeudellisia instituutioita, kuten avioliittoa, koskevaa lainsäädäntöä.”¹⁹⁹

Perustuslakivaliokunnan näkemys lainsäädännön vakaudesta on myös syytä esitellä kokonaisuudessaan tässä:

”Lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan mielestä yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen. Tämän seikan merkitys korostuu nyt käsillä olevan kansalaisaloitteen luonteen vuoksi. Aloite koskee avioliittoa, joka on varsin keskeinen oikeudellinen instituutio ja jonka perusteita eduskunta on omalla päätöksellään vastikään muuttanut.”²⁰⁰

Perustuslakivaliokunta näki olennaisena erityisesti sen, että uusi lakiehdotus saattaisi voimaan tullessaan johtaa taannehtiviin heikennyksiin solmia avioliitto, rekisteröidä parisuhde tai näiden oikeuksien käyttämisen oikeusvaikutuksiin. Valiokunnan mielestä lakivaliokunnan oli perustuslaista johtuvista syistä siten varmistettava, että lakiehdotus ei johtaisi tällaisiin seurauksiin. Tämä oli myös edellytys sille, että kansalaisaloitteessa tarkoitettu laki olisi voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁰¹

Edellä esitellyt kolme lakimuutosta – humanitaarisen suojelun lakkauttaminen, toimeentuloedellytysten kiristäminen ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan tehdyt muutokset – koskevat kaikki kansainvälistä suojelua. Kansainväliseen suojeluun liittyvissä kysymyksissä vaatimukset nopeisiin liikkeisiin johdetaan usein jonkinlaisesta kriisiasetelmasta. Kriiseissä puolestaan poliittinen paine lisääntyy, kuten asiantuntijatyöpajassamme myös todettiin:

”Vaikuttaa siltä, että poliittisen vaikuttamisen määrä kriisitilanteissa kasvaa, mikä tietysti pitääkin tapahtua, mutta sillä on oma vaikutuksensa myös lainvalmisteluun. On vaikea pitää pää kylmänä, mikä voi johtaa hätiköintiin.” (ministeriö)

Oikeuden kestävyys tulisi kuitenkin ymmärtää näissäkin tilanteissa asenteena, joka pitää tiukasti kiinni demokraattisen oikeusvaltion peruslähdekohdista. Kuten Juha Lavapuro toteaa, nimenomaan kriisiolosuhteissa meidän on otettava oikeusvaltio, perusoikeudet ja

199 LaVM 1/2017 vp, s. 4–5.

200 PeVL 1/2017 vp, s. 2.

201 PeVL 1/2017 vp, s. 4.

päätöksenteon kansanvaltaisuus vakavasti. ”Demokraattisen oikeusvaltion oikeus edellyttää harkitsevaa hitautta, myös kriisiolosuhteissa”²⁰², Lavapuro jatkaa. Kun kyse on keskeisistä oikeudellisista kysymyksistä, joihin perus- ja ihmisoikeusherät sääntelyalat kuuluvat, kestävän lainsäädännön lähtökohtia ovat johdonmukaisuus, vakaus ja ennustettavuus.

Yllä on tarkasteltu lyhyesti myös perustuslain 80 §:n roolia ulkomaalaislain kontekstissa. Ulkomaalaislaki on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, jossa säännelään sangen erityyppisiä ulkomaalaisasioita aina Euroopan unionin kansalaisten asemasta kansainvälistä suojaa hakevien asemaan. Yhtenä ajatuksena ulkomaalaislain selkeyttämiseksi on esitetty mahdollisuutta siirtää säännöksiä lakia alemman tasoisiin säännöksiin. Asiantuntijatyöpajassa tuotiin myös esille, että EU-sääntely on tehnyt sääntelystä aiempaa yksityiskohtaisempaa ja asetuksin olisi kenties mahdollista helpottaa tätä ongelmaa:

”EU-sääntely on vaikuttanut merkittävässä määrin tarpeeseen muuttaa ulkomaalaislakia. Se on johtanut myös erillislakien laadintaa ulkomaalaislain rinnalle. Lisäksi se on vaikuttanut sääntelyn luonteeseen, josta on tullut entistä yksityiskohtaisempaa. Esiselvityshankkeessa on noussut esiin kysymys siitä, voisiko jotakin EU-sääntelyä panna kansallisesti täytäntöön asetustasolla. Ulkomaalaislainsäädännössä ainoa esimerkki EU-sääntelyn kansallisesta toimeenpanosta asetustasolla on kausityöntekijälain 24 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla annettu asetukset.” (ministeriö)

Varsin monet ulkomaalaislain säännökset ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita eli niistä on PL 80 §:n mukaan säädettävä lailla. On lisäksi huomattava, että PL 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole kuitenkaan hyödynnetty kovinkaan laajalti asetuksen säätämismahdollisuuksia. Niistä saattaisi olla apua lain selkeyttämisessä, kunhan yllä mainitut perustuslailliset reunaehdot otetaan huomioon.

202 Lavapuro 2020, s. 1264.

3.4 Lainsäädännön laadukkuus kestävyys takeena

3.4.1 Johdanto

Säädösvalmistelun hyvä laatu on kestävänsä lainsäädännön välttämätön edellytys. Parempi sääntely on ollut Suomessa ja Euroopan unionissa tavoitteena jo pitkään. Sitä tukevat lisäksi lukuisat toimenpiteet, yhteistyöryhmät ja ohjeistukset. Tavoitteen tärkeyttä korostavat myös Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisällytetyt säädösvalmisteluun ja sen laatuun liittyvät kirjaukset.²⁰³

Tässä jaksossa tarkastellaan aluksi, minkä tyyppisiä ongelmia säädösvalmistelussa yleensä esiintyy. Tämä yleinen kartoitus muodostaa vertailupohjan arviolle siitä, miten nämä haasteet ovat näyttäytyneet ulkomaalaislain muutoksissa. Tarkastelu perustuu lainsäädännön arviointineuvoston havaintoihin, relevanttiin oikeuskirjallisuuteen ja käsillä olevan raportin alkuosan empiiriseen kartoitukseen ulkomaalaislakiin tehdyistä muutoksista. Lisäksi arvioissa on käytetty hyväksi muutoksia koskeviin valiokuntamietintöihin ja -lausuntoihin kirjattuja kannanottoja säädösvalmistelusta.

Tässä raportissa ei käsitellä yksityiskohtaisesti paremman sääntelyn kannalta olennaisia ohjeistuksia tai säädösvalmistelun organisaatiota. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu perusteellisesti mm. lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä ja sen loppuraportissa²⁰⁴ sekä valtioneuvoston teettämässä selvityksessä valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä.²⁰⁵ Lisäksi lainvalmistelusta on paraikaa käynnissä erillinen tutkimushanke, jossa identifioidaan hyvän lainvalmistelun keskeisiä ominaisuuksia ja laaditaan ehdotus lainvalmistelun laatua mittaavista indikaattoreista. Tämän hankkeen tulokset julkaistaan piakkoin.²⁰⁶

3.4.2 Yleisiä huomioita säädösvalmistelun arvioinnista

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto on tärkeä toimija lainvalmistelun laatua ja vaikutuksia arvioitaessa. Sen keskeisenä tehtävänä on antaa lausuntoja niistä vaikutusarvioinneista, jotka sisältyvät luonnoksiin hallituksen esityksiksi. Arviointineuvosto voi tehdä myös aloitteita

203 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki 2019, ks. erityisesti 3.3.1, Oikeusvaltion kehittäminen, s. 85–87.

204 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019.

205 Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen 2019. Ks. myös Keinänen ym. 2019.

206 Uusikylä ym. 2022. Olemme saaneet käyttööme tutkimuksen julkaisemattoman käsikirjoituksen, mistä kiitämme tekijöitä.

lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Tämän lisäksi arviointineuvosto voi säädösten voimaan tulemisen jälkeen arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.²⁰⁷

Neuvoston perustaminen ei kuitenkaan luonut uusia standardeja lainvalmisteluun, vaan sen lausunnoissa ainoastaan arvioidaan, miten lainvalmistelussa on seurattu kulloinkin noudatettavia vaikutusten arviointeihin liittyviä lainvalmisteluohjeita.²⁰⁸ Merkille pantavaa on, että ainoastaan arviointineuvoston vuosikatsaukset täyttävät tällä hetkellä lainvalmistelun laadun systemaattisen seurannan kriteerit, mitä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena.²⁰⁹

Arviointineuvoston tarkastelukulma on kokonaisvaltainen eli se huomioi lausunnoissaan taloudelliset vaikutukset, viranomais- ja ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Viimeksi mainittuihin lukeutuvat esimerkiksi oikeusturvaan, sukupuolten tasa-arvoon ja palvelujen saatavuuteen kohdistuvat vaikutukset. Arviointineuvosto kiinnittää myös huomiota lainsäädäntöhankkeen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Näiden lisäksi se käy läpi säädösehdotuksen muutkin perusteluosuudet eli ehdotukseen sisältyvän nykytilan kuvauksen, keskeiset ehdotukset, vaihtoehtoiset ratkaisut ja toimeenpanosuunnitelman. Arviointineuvosto tarkastelee edelleen, onko esitysluonnos laadukkaasti valmisteltu ja johdonmukainen.²¹⁰

Arviointineuvosto otti käyttöönsä vuonna 2018 ns. standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston näkemystä esitysluonnoksesta. Asteikko on viisiportainen ja paras lausuma (1) annetaan esitysluonnokselle, joka täyttää oikeusministeriön antamien säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden vaatimukset ja johon arviointineuvostolla on vain pieniä lisäysehdotuksia. Asteikon huonoimmassa lausumassa (5) arviointineuvosto puolestaan katsoo, että esitysluonnoksessa on huomattavia puutteita, eikä sen pohjalta todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä ja sen vaikutuksista. Tällöin on arvioneuvoston mukaan vakavasti harkittava, voiko esitysluonnosta ylipäätään antaa eduskunnalle ilman puutteellisuuksien korjaamista.²¹¹

207 Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015), 1§, 2§. Asetus tuli voimaan helmikuun alussa 2016.

208 Keinänen – Härkönen 2020, s. 2.

209 Ks. lähemmin Uusikylä ym. 2022, käsikirjoituksen s. 45–49, 147.

210 Ks. esim. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020, s. 11.

211 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, s. 14–16.

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksista on havaittavissa, että edellä mainittujen standardilausumien jakauma on pysynyt melko vakaana vuodesta toiseen. Vuosikatsauksesta 2021 on esimerkiksi luettavissa, että suurin osa arviointineuvoston arvioimista hallituksen esitysluonnoksista oli saanut keskimmäisen lausuman (3). Toiseksi eniten oli annettu lausumia 2, joka on toiseksi paras lausuma. Kolmanneksi eniten arviointineuvosto oli antanut toiseksi heikoimpia lausumia (4). Osa arvioiduista esityksistä oli saanut myös kaikista heikoimman tai parhaimman lausuman.²¹²

Sen lisäksi, että lausuntojen jakauma on pysynyt melko samansuuntaisena, arviointineuvoston esiin nostamat ongelmakohdat ovat pysyneet samantyyppisinä. Arviointineuvosto on säännönmukaisesti kiinnittänyt huomiota erityisesti taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten puutteelliseen esittämiseen esitysluonnoksissa. EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioissa on myös esiintynyt puutteita. Lainsäädäntöhankkeiden puuttuva tai heikosti esitetty tavoitteenasettelu on samoin herättänyt kritiikkiä. Esitysluonnosten nykytilaa, tavoitteita, keinoja ja vaikutuksia koskevat kuvaukset eivät ole muodostaneet johdonmukaista kokonaisuutta. Arviointineuvosto on samoin korostanut, että lainsäädännön vaikutuksia on hankala arvioida, jos hankkeelle ei ole esitetty kunnollisia tavoitteita. Arviointineuvoston mukaan säädösehdotusluonnoksista puuttuu suhteellisen usein perusteellinen vaihtoehtojen vertailu ja arviointi. Tutkimustiedon hyödyntämisessä on ollut myös puutteita.²¹³

Vuosikatsausten perusteella vaikuttaa näin ollen siltä, että lausumien skaala vaihtelee ja esitysluonnoksissa esiintyvät puutteellisuudet ja kehityskohteet ovat pysyneet vuodesta toiseen samantyyppisinä. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnosten vaikutusarviointien taso näyttäisi kuitenkin parantuneen ajan myötä.²¹⁴ Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että arviointineuvosto käy läpi vain hyvin pienen osan esitysluonnoksista ja poissuljettua ei ole sekään, että arviointineuvoston listalle päätyneet hankkeet valmistellaan tavanomaista huolellisemmin.

Koska EU-taustainen sääntely muodostaa varsin merkittävän osan Suomen lainsäädännöstä arviointineuvosto on katsonut, että EU-taustaisen sääntelyn vaikutusarviointiin tulisi kiinnittää yhä enemmän huomiota. Haasteeksi tässä yhteydessä muodostuu arviointineuvoston näkemyksen mukaan kuitenkin se, että EU-asioissa operoidaan usein varsin

212 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 14. Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020, s. 16.

213 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 22. Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 17 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, s. 28 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017, s. 13.

214 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020, s. 17. Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, s. 28.

tiukassa aikataulussa. Tämä saattaa johtaa liian niukkoihin vaikutusarvioihin. EU-sääntelyn neuvotteluprosessin lopputulokset eivät myöskään ole täysin ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa vaikutusarviointien tekemistä. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksissa on toisinaan epäselvää myös se, jättääkö EU-sääntely kansallista liikkumavaraa täytännönpanossa ja miten tämä mahdollinen liikkumavara hyödynnetään. Arviointineuvoston mukaan luonnoksissa ei aina perustella EU-säädöksen vähimmäistason ylittävän sääntelyn ylittämistä. Edellä esitetyn lisäksi arviointineuvosto on korostanut, että kansallisesti tulisi varata riittävästi aikaa EU-sääntelyn vaikutusten arviointiin.²¹⁵

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomionsa myös siihen, että ulkomalaislain kannalta keskeisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on esiintynyt puutteita.²¹⁶ Niitä käsitellään esitysluonnoksissa usein vain lainsäädännön tasolla, eikä pohdita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa tai käsitellä sitä, miten esityksen uudistukset vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksiin ihmisten arjessa.²¹⁷

Huomionarvoista on edelleen se, että arviointineuvosto on joutunut kiinnittämään huomionsa säädösvalmisteluhankkeiden kuulemisessa tapahtuneisiin puutteellisiin. Arviointineuvosto katsoo, että avoin ja läpinäkyvä kuuleminen on olennainen osa hyvää säädösvalmistelua. Kuulemisen ja lausuntokierroksen kautta sidosryhmiltä saadaan tärkeää tietoa esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksista. Kuuleminen on arviointineuvoston mukaan vaikutusten arviointia läheisesti tukevaa toimintaa.²¹⁸

Säädösvalmistelun laadukkuuteen vaikuttavat olennaisesti myös ne olosuhteet, joissa lainsäädäntöä valmistellaan. Arviointineuvosto on useasti tuonut esiin syvän huolensa siitä, että lainvalmistelijat joutuvat valmistelemaan hankkeita aivan liian kireissä aikatauluissa. Tällöin perusvalmisteluun ja vaikutusten arviointiin ei välttämättä jää tarpeeksi aikaa. Kiire on myös jatkuvaa eli aikaa ei välttämättä varata hankkeen loppuvaiheeseen, johon kuuluvat arviointineuvoston käsittely, laintarkastus, tekstin kääntäminen ja mahdollisten korjausten tekeminen. Varsin usein aikataulut myös muuttuvat merkittävästi valmistelun

215 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, s. 32.

216 Lainsäädännön arviointineuvosto tarkastelee ainoastaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, se ei tutki esitysluonnosten perustuslainmukaisuutta tai niiden suhdetta ihmisoikeussopimuksiin.

217 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 22, 30.

218 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 30. Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 22.

aikana.²¹⁹ Arviointineuvosto on samoin katsonut, että ”kiire ei ole perusteltu syy ministeriöille jättää toistuvasti lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot huomioimatta säädösvalmistelussa.”²²⁰

Tiukkojen aikataulujen ohella arviointineuvosto on kiinnittänyt vuosikatsauksissaan huomionsa vaikutusarvioinnin heikkoon resursointiin. Arviointineuvosto on näin ollen korostanut, että ministeriöiden lainvalmisteluvoimavaroja on lisättävä. Erityinen huomio tulisi kiinnittää talous- ja yhteiskuntatieteellisen osaamisen vahvistamiseen.²²¹

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomusten perusteella vaikuttaa siltä, että valtioneuvoston lainvalmistelutoiminnan suunnitelmallisuudessa on puutteita. Arviointineuvosto onkin pitänyt tärkeänä, että säädöshankkeet suunnitellaan hyvin. Säädösvalmistelu on tavallisesti pitkä prosessi, jossa alussa tehdyt ratkaisut vaikuttavat olennaisesti hankkeen suuntaan. Näitä perusratkaisuja saattaa olla myöhemmin vaikea tai jopa mahdoton muuttaa. Lainvalmisteluprosessien parempi johtaminen ja suunnittelu koskevat sekä ministeriöiden virkajohtoa että poliittista johtoa. Jotta tähän päästään, tarvitaan parempaa säädösvalmisteluhankkeiden suunnittelua ja prosessijohtamista, tarkempaa hankkeiden aikataulutusta sekä riittäviä lainvalmisteluresursseja. Arviointineuvoston sanoin: ”Toistuva kiire lainvalmisteluhankkeissa antaa viitteitä siitä, että hankkeiden resursointi ja aikataulutus eivät ole aina kohdillaan.”²²²

Säädösvalmistelussa on samoin olennaista tehdä ero poliittisen ohjauksen ja virkavalmistelun välillä. Lainsäädännön laadun parantaminen tarvitsee onnistuakseen poliittisen päätöksenteon tuen, mikä näkyy erityisesti järkevänä aikataulutuksena.²²³ Vahva poliittinen ohjaus kuitenkin yleensä heikentää vaikutusarviointien laatua. Valitettavaa on, että arviointineuvosto on joutunut huomauttamaan poliittisen valmistelun ja virkavalmistelun erojen sekoittumisesta. Säädösvalmistelun laadukkuuden kannalta on erityisen ongelmallista, jos poliittiset toimijat sitovat virkavalmisteluun kuuluvia asioita, eli päättävät keinoista tavoitteiden sijaan. Kun näin tapahtuu, edellytykset vaihtoehtojen ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten arviointiin heikkenevät.²²⁴ Toinen poliittiseen ohjaukseen liittyvä haaste koskee ohjauksen ajoitusta. Huonosti ajoitettuna se heikentää vaihtoehtojen

219 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 11 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 30.

220 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 24.

221 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 30.

222 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 23–25. Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019, s. 30.

223 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017, s. 24.

224 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, s. 29.

toteutustapojen arviointia säädösvalmistelussa ja vaihtoehtojen esittämistä. Tämä on erityisen olennaista laadittaessa hallitusohjelmaa. Jos hallitusohjelmakirjaukseen on lukittu erittäin yksityiskohtaiset keinot jonkin ongelman ratkaisemiseksi, ne vaikeuttavat säädösvalmistelussa muiden vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointia.²²⁵

Lopuksi voidaan mainita, että lainsäädännön arviointineuvosto on joutunut tuomaan esiin myös parannusehdotuksia perusasioihin, kuten luonnosesityksissä käytettyyn kieleen ja teknisiin puutteisiin. Epäselvä kirjoittaminen ja rakenteellinen sekavuus tekstissä vaikeuttavat kansalaisten mahdollisuutta ymmärtää heitä koskevia säädöksiä. Selkeä teksti varmistaa arviointineuvoston mukaan myös eduskunnan tiedonsaantioikeuden.²²⁶ Teknisissä puutteissa on ollut kyse esimerkiksi siitä, että esitysluonnoksista on puuttunut selventäviä kuvioita ja taulukoita sekä tarpeellisia tiivistelmiä.²²⁷ Arviointineuvoston toiminnan alkuvuosina neuvosto kiinnitti kriittisen huomionsa myös lainvalmistelua koskeviin ohjeistuksiin. Runsaslukuisia ohjeistuksia moitittiin yhtäältä päällekkäisiksi ja epäyhtenäisiksi, toisaalta ongelmana nähtiin, että niitä ei aina noudatettu.²²⁸ Laadukkaat ohjeistuksetkaan eivät tietenkään auta, jos lainvalmistelun organisoinnissa, johtamisessa ja resursoinnissa on haasteita.²²⁹

Näiden lainsäädännön arviointineuvoston yleisten arvioiden jälkeen tarkastelu keskittyy lähemmin ulkomaalaislakiin tehtyihin muutoksiin. Tavoitteena on arvioida, onko ulkomaalaislain valmistelussa nähtävissä joitakin säädösvalmistelun laatuun liittyviä erityispiirteitä. Samalla arvioidaan, ovatko arviointineuvoston kriittiset huomiot relevantteja myös ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia ajatellen.

3.4.3 Ulkomaalaislaki arviointineuvoston tarkastelun valossa

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut ulkomaalaisasioihin liittyviä esitysluonnoksia seitsemän kertaa. Näistä neljä on koskenut nimenomaan ulkomaalaislakiin tehtäviä muutoksia. Neljä esitysluonnoksista sai lausuman kolme, yksi sai lausuman kaksi, yhdelle annettiin lausuma neljä ja yksi sai parhaan mahdollisen lausuman eli yksi. Tässä

225 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 26.

226 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020, s. 18.

227 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 16.

228 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017, s. 25, 14.

229 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 42.

keskitytään lähemmin vain ulkomaalaislakia koskeviin lausuntoihin.²³⁰ Kuten edellä on jo mainittu, arviointineuvosto tarkastelee vain hyvin pienen osan kaikista esitysluonnoksista, joten tässäkin jaksossa esitettävät havainnot eivät anna täyttä kuvaa esitysluonnosten laadusta. Lausuntojen perusteella voidaan nostaa kuitenkin esiin joitakin huomionarvoisia teemoja.

Ulkomaalaisasioita koskevien esitysluonnosten tavanomaisin lausuma oli kolme eli arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudatti osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Lausuman mukaisesti arviointineuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Kolme neljästä ulkomaalaislain muutoksia koskevasta esitysluonnoksesta sisältyy tähän ryhmään. Nämä koskivat kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheen yhdistämistä,²³¹ EU:n turvapaikkaviraston perustamisesta johtuvia muutoksia²³² ja pitkäaikaisen viisumin myöntämiseen liittyviä muutoksia.²³³

Ensinnä mainitussa esityksessä ehdotettiin muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenten osalta poistetaan ns. turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä. Ehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 3.3.3.2.

Arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että esityksessä tulisi arvioida myös Ukrainan sodan vaikutusta perheen yhdistämissä. Samoin se ehdotti, että esityksessä arvioitaisiin kuntien kykyä tarjota kotouttamispalveluita sodan seurauksena mahdollisesti lisääntyvien perheen yhdistämisten myötä. Lisäksi arviointineuvosto totesi, että esityksen vaikutuksia

230 Muut ulkomaalaisasioita koskevat lausunnot olivat seuraavat: Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta, VN/21822/2021-VNK-2, 15.9.2021 (arviointineuvosto antoi lausuman 3); Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, VN/24642/2021-VNK-2, 27.10.2021 (arviointineuvosto antoi lausuman 4) ja Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jokamiehen oikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta, VN/26291/2020-02, 16.3.2021 (arviointineuvosto antoi lausuman 2).

231 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta, VN/14450/2022-VNK-2, 6.6.2022.

232 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, VN/7482/2022, 8.4.2022.

233 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta, VN/19667/2021-02, 30.8.2021.

perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi kuvata selkeämmin, jotta voitaisiin hahmottaa ehdotetun sääntelyn konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Arviointineuvoston mukaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ja niiden selkeä kuvaaminen on tässä luonnoksessa tärkeää, koska esitysluonnos on erityisen merkityksellinen kaikkien heikoimmassa asemassa olevien, kuten maahan yksin saapuvien lasten, oikeuksien kannalta. Viimeinen keskeinen huomio koskee tutkimustiedon hyödyntämistä: arviointineuvosto toivoi tarkempaa kuvausta siitä, mihin tutkimustietoon esityksen näkemykset maahanmuuttajien kotoutumisesta ja perheenyhdistämisestä tukeutuvat.²³⁴

Perheenyhdistämistä koskevaan hallituksen esitykseen²³⁵ sisältyvät lakimuutokset on hyväksytty täysistunnossa 18.11.2022.²³⁶ Hallintovaliokunnan mietintöön sisältyi kaksi vastalauseetta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän jättämässä vastalauseessa kiinnitetään erityinen huomio hallituksen esityksen vaikutusarviointiin. Vastalauseen mukaan esityksessä ei ollut arvioitu lapsen etua tilanteessa, jossa hänen vanhempansa asettavat lapsensa alttiiksi vaaroille lähettämällä hänet korkeamman elintason maahan päästäkseen itse myöhemmin kyseiseen maahan perheenyhdistämisen avulla. Sen lisäksi vastalauseessa korostettiin, että esityksessä ei ole arvioitu ”yhteiskunnalle varmuudella koituvia taloudellisia kustannuksia tai muita lisääntyneen maahanmuuton yhteiskunnalle aiheuttamia lieveilmiöitä, kuten kasvanutta rikollisuutta.”²³⁷

Toisen vastalauseen jätti kokoomuksen valiokuntaryhmä. Siinä korostettiin, että on perusteltua, että viranomaisilla on harkintavalta ja -vastuu arvioida, onko lapsen edun mukaista vaatia perheenkokoajalta turvattua toimeentuloa vai ei. Kokoomuksen vastalauseessa korostettiin edelleen, että lakimuutoksen kohteena oleva tilanne on peräisin vuodelta 2016, jolloin eduskunta lisäsi kokoomuslaisen sisäministerin esityksestä ulkomaalaislakiin säädökset toimeentuloedellytyksistä myös alaikäisten kohdalle. Vastalauseen mukaan toimeentuloedellytysten yhtenä tarkoituksena oli estää niin sanottua ”ankkurilapsi-ilmiötä.” Näin ollen kokoomus ei kannattanut hallituksen esitystä. Vastalauseessa kritisoitiin perussuomalaisten tavoin lakiehdotusta myös siksi, että sen taloudellisia vaikutuksia eikä laajempia vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen ole arvioitu uskottavasti.²³⁸

234 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta, VN/14450/2022-VNK-2, 6.6.2022.

235 HE 100/2022 vp.

236 EV 148/2022 vp.

237 HaVM 20/2022 vp, Vastalause 1, s. 7–9.

238 HaVM 20/2022 vp, Vastalause 2, s. 10–12.

Toisen yllä mainitun esitysluonnoksen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) perustamisesta. Kansalliseen lainsäädäntöön ehdotettiin tarpeellisia muutoksia, jotta turvapaikkaviraston apuun voidaan tarpeen mukaan turvautua. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia ja esityksen vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen. Arviointineuvosto kiinnitti lisäksi huomionsa siihen, että se on aiemmin edellyttänyt kokonaisarviointin tekemistä ulkomaalaisasioita koskevien luonnosesitysten yhteydessä. Tällaista arviota tai perustelua sen tarpeettomuudelle ei kuitenkaan luonnosesitykseen sisällynyt. Huomionarvoista on, että lausunnon keskeisin kehittämiskohde koski perus- ja ihmisoikeuksia. Arviointineuvoston mukaan luonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, miten esitysluonnos vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja erityisesti turvapaikanhakijoiden asemaan.²³⁹

Kolmannessa tähän ryhmään kuuluvassa esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännökset uudesta pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetusta viisumista, sen hakemisesta ja myöntämisen edellytyksistä ehdotuksessa määritellyille erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa työperäistä maahanmuuttoa tulisi arvioida lähemmin maahantulijan näkökulmasta. Neuvosto myös peräänkuulutti työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien keskeisten ongelmien, sääntelyn ja käytäntöjen laaja-alaisempaa arviota joko tässä tai jossakin muussa esityksessä. Esitysluonnoksessa jää neuvoston mukaan myös avoimeksi, onko muiden maiden parhaita käytäntöjä hyödynnetty työperäisen maahanmuuton sujuvoittamiseksi.²⁴⁰

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskeva esitysluonnos sai arviointineuvostolta kaikkein korkeimman lausuman eli yksi. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos täytti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla oli siten vain pieniä lisäehdotuksia esitysluonnokseen.

Esitysluonnos liittyi Juha Sipilän hallituskaudella turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan tehtyihin muutoksiin, joiden keskeistä sisältöä on jo käsitelty jaksossa 3.3.3.3. Esitysehdoituksessa ei ehdotettu uutta sääntelyä, vaan edellisellä hallituskaudella tehtyjen muutosten kumoamista ja palaamista aikaisempaan oikeustilaan.

239 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, VN/7482/2022, 8.4.2022.

240 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta, VN/19667/2021-02, 30.8.2021.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esityksessä tulisi arvioida sellaiset kustannukset, jotka mahdollisesti aiheutuvat Maahanmuuttovirastolle vastaanot-topalveluiden aikaisempaa pidemmästä käytöstä. Näitä ei esitysluonnokseen sisällynyt. Arviointineuvosto kritisoi myös esitysluonnokseen sisällynyttä arviota vuosittaisista turvapaikanhakijamääristä. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esityksessä tulisi kertoa, mihin arvio turvapaikanhakijoiden määristä perustuu sekä analysoida, minkälaisiksi kustannukset muodostuvat, jos tilanne yllättäen muuttuu.²⁴¹

3.4.4 EU-sääntelyn teknisistä erityispiirteistä

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös asiantuntijatyöpajassa esille tuodut näkemykset EU-sääntelyn erityispiirteistä erityisesti lainvalmistelun konkreetian näkökulmasta. Työpajassa korostettiin, että EU-direktiivit ovat maahanmuuton alalla niin yksityiskohtaisia, että niiden toimeenpano kansallisessa lainsäädännössä ymmärrettävällä tavalla on äärimmäisen vaikeaa ilman, että siitä syntyy vaikeuksia EU:n komission kanssa. Kuten yksi asiantuntijoista kertoo:

”Oman kokemukseni mukaan direktiivejä yritettiin maahanmuuton EU-sääntelyn alkuvaiheissa kääntää kansalliseen lainsäädäntöön ymmärrettäväksi sääntelyksi, mutta sittemmin valittiin se linja, että säännökset otetaan kansalliseen sääntelyyn lähes sellaisenaan (ks. maahanmuuton erillislait; opiskelijat, kausityö, ICT).”
(ministeriö)

EU-sääntelyn merkitys on vaikuttanut asiantuntijoiden mukaan myös siihen, että on jouduttu säätämään useita erityislakeja, joiden sääntelytekniikka poikkeaa ulkomaalaislaista. Niiden suhde ulkomaalaislakiin aiheuttaa myös varsin hankalia tulkintatilanteita. Toisinaan lainvalmistelussa on saatettu myös valita linja, jossa on EU-sääntelyyn perustuvia ja omia kansallisia ratkaisuja rinnakkain, mikä ei ole omiaan selkeyttämään lainsäädäntöä:

”EU:ssa on ollut trendi, että kaikentyyppiselle ns. laillisen maahanmuuton tyyppille tai lajille on pitänyt tehdä oma direktiivinsä, mikä on kasvattanut sääntelyn määrää merkittävästi. Sitten kun on EU-sääntelyä, on myös ollut tarvetta säilyttää omia kansallisia ratkaisuja EU-sääntelyn rinnalla, mikä on entisestään vaikeuttanut asiaa ja kokonaisuuden ymmärrettävyyttä, vrt. esim. opiskelijat, tutkijat tai

241 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi, VN/9830/2019-2, 27.2.2020.

erityisasiantuntijat. Toisin sanoen on katsottu, että oma kansallinen ratkaisu on parempi tai yksinkertaisempi ja se jätetään, jos suinkin mahdollista, ja rinnalle otetaan EU-vaihtoehto.” (ministeriö)

Tämä osoittaa, että EU-sääntely saattaa vaikeuttaa kansallista lainvalmistelua myös mitä tulee konkreettisiin lainsäädäntötekniisiin ratkaisuihin, periaatteellisten ylätasoin kysymysten ohella.

3.4.5 Johtopäätöksiä

Lainvalmistelun arviointineuvoston keskeisin yleinen huomio liittyy säädösvalmisteluun prosessina. Laadukas lopputulos edellyttää hyvää suunnittelua sekä realistista ja kaikki säädösvalmistelun eri vaiheet huomioon ottavaa aikataulutusta. Tämän lisäksi tarvitaan vielä riittävät ja asiantuntevat resurssit. Kuten asiantuntijatyöpajassa todettiin:

”Laadukkaasti valmisteltu lainsäädäntö on kestävyysperusta. Huolellisella valmistelutyöllä, vaikutusten arvioinnilla ja hyvällä perustelulla pystytään ennakoidaan tulevaa ja voidaan saada niin kestävä kuin suinkin on mahdollista.” (ministeriö)

Poliittisen valmistelun tuki on näiltä osin erittäin tärkeää. Laadukkaassa säädösvalmistelussa ymmärretään kuitenkin ero poliittisen valmistelun ja virkavalmistelun välillä. Jos edellä mainitussa lukitaan varsin tarkkaan keinot jonkin ongelman ratkaisemiseksi, vaihtoehtoisten toteutustapojen ja parhaan mahdollisen vaihtoehdon hakeminen vaikeutuu. Tästä esimerkkinä ovat liian tiukat hallitusohjelmakirjaukset, joiden myötä virkavalmistelussa ei välttämättä kyetä löytämään onnistunutta ratkaisua.

Vuonna 2016 perustettu lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut lausunnoissaan vain muutamia ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia. Näiden lausuntojen varassa ei siten voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen. Kun ulkomaalaislakia koskevia lausuntoja tarkastellaan kaikkien arviointineuvoston käsittelyssä olleiden esitysluonnosten valossa, voidaan todeta, että ulkomaalaislakia koskevat muutokset eivät näyttäisi poikkeavan muista hankkeista. Esitysluonnokset saavat arviointineuvostolta yleensä keskitason arvion (lausuma 3). Ulkomaalaislakia koskevista muutoksista kolme neljästä esityksestä osuu tähän ryhmään.

Kun kaikkia arviointineuvoston lausuntoja tarkastellaan sisällöllisesti, voidaan edelleen todeta, että vaikutusarvioinneissa esiintyvät puutteellisuudet ja kehityskohteet ovat pysyneet pitkälti samoina. Taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on puutteita, sama pätee EU-taustaisiin asioihin. Lisäksi esitysluonnoksissa on ollut puutteita mitä tulee perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin.

Tässäkään suhteessa ulkomaalaislain muutokset eivät näyttäyty mitenkään erityisen poikkeuksellisinä. Taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin on pyydetty arviointineuvoston toimesta täsmennyksiä. EU-hankkeiden vaikutusarviointi ei nouse erikseen esille. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on kritisoitu sen sijaan jonkun verran. Ongelmana on ollut erityisesti se, että perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on esitysluonnoksissa arvioitu abstraktisti lainsäädännön tasolla. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei sen sijaan ole tarkasteltu siitä näkökulmasta, miten muutokset vaikuttavat sääntelyn kohteena olevien ihmisten arjessa. Syvällinen perehtyminen muutosten vaikutuksiin nimenomaan sääntelyn kohteena olevien ihmisten näkökulmasta vähentäisi todennäköisesti painetta lakimuutoksiin. Vaikutusarviointien parantaminen tältä osin vaatii kuitenkin sekä aikaa että resursseja.

Laadukkainkaan säädösvalmisteluprosessi ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että ulkomaalaisoikeuteen kohdistuu ajoittain erittäin voimakas poliittinen paine. Yhtäältä on selvää, että eri puolueilla ja niiden muodostamilla hallituskoalitioilla on sangen erilaisia näkemyksiä siitä, millaista maahanmuuttopolitiikkaa Suomessa tuli harjoittaa. Erityisen vahvasti tämä näkyy niiden muutosten kohdalla, jotka liittyvät kansainväliseen suojeluun ja perheenyhdistämiseen. Äkkinäiset yhteiskunnalliset muutokset, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän kasvu tai ns. hybridiuhat, vaikuttavat samoin poliittisten toimijoiden näkökantoihin ja kasvattavat tarvetta lakimuutoksiin.

Edellä esitellyt lakimuutokset ja niistä tehdyt arviointineuvoston lausunnot osuvat kaikki Rinteen ja Marinin hallituskaudelle. Eduskuntakäsittely osoittaa selvästi, että ulkomaalaisasiat ovat poliittisesti jännitteisiä. Kuten aiemmin on jo todettu, tämä näkyy esimerkiksi perheenyhdistämistä ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevissa lakimuutoksissa, joissa on nähty tempoilua hallituskaudesta toiseen. Sipilän kaudella tehtyjä muutoksia vedetään nyt takaisin, mikä luonnollisesti aiheuttaa kritiikkiä oppositiossa. Olipa mainituista lakimuutoksista mitä mieltä hyvänsä, tämänkaltainen heiluriliike hallituskaudelta toiselle on kuitenkin erittäin ongelmallista perus- ja ihmisoikeusherkällä sääntelyalueella. Ihmisten oikeusasemaan olennaisesti vaikuttavilta lakimuutoksilta voi edellyttää tavanomaista parempaa pysyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Kuten edellä on todettu, lainsäädännön arviointineuvosto on joutunut toisinaan puuttumaan myös niin sanottuihin perusasioihin, kuten luonnosesityksissä käytettyyn kieleen ja teknisiin puutteisiin. Tämän jakson loppuksi voimme todeta, että aiemmin esitellyn empiirisen analyysimme perusteella on nähtävissä, että ulkomaalaislakiin on tehty sen

voimassaolon aikana vain hyvin harvoja sellaisia muutoksia, joissa on ollut kyse teknisen virheen korjaamisesta.²⁴² Tämä on huomionarvoista, kun otetaan huomioon erityisesti se, että ulkomaalaislaki on luonteeltaan monimutkainen ja muutoksia on tehty melko paljon sekä toisinaan hyvin tiukassa aikataulussa.

3.5 Tapausesimerkkejä hallituskaudet ylittävistä lakihankkeista

3.5.1 Johdanto

Ymmärtääksemme paremmin laajojen lakihankkeiden haasteita, nostimme ulkomaalaislain rinnalle kolme lainsäädäntökokonaisuutta, joiden kautta pyrimme tunnistamaan sellaisia tekijöitä, jotka auttaisivat hallitsemaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen kaltaista laaja-alaista lainsäädäntömuutosta. Tässä jaksossa esitetyn lyhyen vertailun tavoitteena ei ole nostaa esiin lakihankkeiden yksityiskohtia, vaan ainoastaan yleisiä näkökohtia lainvalmisteluprosessissa omaksutuista perusratkaisuista.

Tarkastelu alkaa lyhyellä katsauksella rikoslain kokonaisuudistukseen. Tämän jälkeen siirytään tarkastelemaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyötä ja lopuksi esitetään huomioita kotouttamis- ja vastaanottolain kehityksestä.

3.5.2 Rikoslain kokonaisuudistus

Kun rikoslain kokonaisuudistus aloitettiin, rikoslakimme oli ollut voimassa vuodesta 1894 lähtien.²⁴³ Lakiin oli sen voimassaoloaikana tehty runsaasti muutoksia ja sen alkuperäisistä 44 luvusta vain kaksi oli tuolloin täysin alkuperäisessä muodossaan. Muutoksia oli tehty eri aikoina ja erilaisista syistä, mikä merkitsi sitä, että rikoslaki oli joiltain osin sisäisestikin epäjohdonmukainen.²⁴⁴

Rikoslainsäädännön vuonna 1972 alkanut kokonaisuudistus merkitsi monin tavoin suomalaisen rikosoikeuspolitiikan käännekohtaa. Vuosikymmeniä kestänyt uudistustyö pyrki kriminalisointien ja rikosseuraamusten kokonaisvaltaiseen arviointiin. Rikoslaisista

242 Näitä ovat HE 2/2015 vp ja HE 56/2015 vp.

243 Kuriositeettina voidaan mainita, että rikoslakimme (39/1889) on teknisesti yhä 19.12.1889 vahvistettu rikoslaki, joka tuli voimaan 14.4.1894. Alkuperäisestä säännöksestä ei tosin ole jäljellä juuri muuta kuin säädöskokoelman numero.

244 PeVM 6/1990 vp, s. 3.

– alan keskeisimmästä säädöksestä – haluttiin luoda ajantasainen ja sisäisesti johdonmukainen laki. Kokonaisuudistuksen taustalla vaikuttavaa eetosta kuvaa hyvin kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen hallituksen esitys:

”Nykyinen rikoslaki on peräisin vuodelta 1889. Sitä on useilta kohdin muutettu, mutta perusrakenteeltaan se on ennallaan. Tehdyt muutokset eivät ole antaneet riittävästi mahdollisuuksia saattaa rikoslaki vastaamaan muuttuneiden olosuhteiden synnyttämiä tarpeita ja muuttunutta oikeustajuntaa. Sen vuoksi on pidetty välttämättömänä uudistaa rikoslaki kokonaisuudessaan.”²⁴⁵

Suomalaisen modernin kriminaalipolitiikan peruslähtökohtana on ollut rikosten ehkäiseminen ennalta. Tämän lisäksi pyritään minimoimaan rikollisuudesta ja sen torjumisesta aiheutuvat kustannukset ja haitat. Edelleen tavoitteena on, että välttämättömästä kontrollista aiheutuneiden kustannusten ja haittojen tulisi jakautua yhteiskunnassa oikeudenmukaisesti. Lisäksi on pidettävä huolta siitä, että tehokkuusnäkökohdat eivät sivuuta oikeudenmukaisuusnäkökohtia. Rikoslain kokonaisuudistuksessa on noudatettu näitä periaatteita riippumatta poliittisista voimasuhteista.²⁴⁶

Vuonna 1972 asetettiin siis rikosoikeuskomitea, jonka tehtävänä oli valmistella rikoslainsäädännön kokonaisuudistus. Komitean tarkempana tehtävänä oli suunnitella uudistettavan rikoslainsäädännön laatimisperiaatteet ja selvittää sekä asettaa tärkeysjärjestykseen rikoslainsäädännön keskeiset elementit. Näitä olivat rikoslainsäädännön päämäärät ja ne etuudet ja arvot, joita rikoslailta suojataan. Lisäksi komitean tehtävänä oli selvittää ja arvioida uudelleen rikoslainsäädännön keinot näiden päämäärien, etuuksien ja arvojen suojaamiseksi. Lopuksi komitean piti selvittää, onko tarkoituksenmukaista koota eri lakien rangaistussäännökset rikoslakiin.²⁴⁷ Rikosoikeuskomitean apuna toimi neljä eri tehtävälueisiin keskittyvää toimikuntaa. Nämä keskittyivät työrikoksiin, verorikoksiin, liikenne rikoksiin ja ympäristörikoksiin. Toimikuntien ehdotuksia hyödynnettiin varsinaisen rikosoikeuskomitean työssä.

Rikosoikeuskomitean mietintö valmistui vuonna 1976. Se sisältää arvion rikoslainsäädännön kehityksestä ja rikosoikeudellisen järjestelmän tehtävistä ja rikoslain uudistamistarpeista. Tehtävänannon mukaisesti mietinnössä tarkasteltiin myös rangaistavuuden

245 HE 66/1988 vp, s. 1.

246 Astola – Marttunen 2011, s. 238.

247 HE 66/1988 vp, s. 14. Ks. lähemmin Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72.

perusteita, seuraamusjärjestelmää, rangaistussäännösten soveltamista koskevia periaatteita ja yhteisöjen rikosoikeudellista vastuuta. Näiden lisäksi mietintö sisältää uuden rikoslain erityisen osan runkosuunnitelman.²⁴⁸

Vuonna 1980 oikeusministeriö asetti projektiorganisaation, jonka tehtävänä oli laatia rikoslain kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset perusteluineen edellä mainitun periaatemietinnön ja siitä saatujen lausuntojen perusteella. Työ jaettiin kolmeen vaiheeseen siten, että ensimmäisessä vaiheessa uudistettiin varallisuusrikoksia, julkista taloutta vastaan tehtyjä rikoksia, taloudellista lainsäädäntöä vastaan tehtyjä rikoksia ja väärennysrikoksia koskevat säännökset. Näiden uudistaminen katsottiin kaikkein kiireellisimmäksi. Toisessa vaiheessa oli tarkoitus uudistaa muut rikoslain erityisen osan luvut ja lopuksi rikoslain seuraamuksia ja yleistä osaa koskevat luvut. Toimeksiantoa täsmennettiin 1983, jolloin päätettiin toteuttaa kokonaisuudistus osauudistuksina siten, että tarkoituksenmukaisiksi katsotut säädöskokonaisuudet valmistellaan erillisiksi ehdotuksiksi hallituksen esityksiksi. Tarkoituksena oli antaa esitykset eduskunnalle sitä mukaa kuin ne valmistuvat.²⁴⁹

Kokonaisuudistuksessa omaksuttuja rikoslainsäädännön valmistelua koskevia tarkempia periaatteita on noudatettu kokonaisuudistuksen edetessä ja myös sen jälkeen. Tämä ei ole kuitenkaan tarkoittanut sitä, etteikö rikosoikeudellinen sääntely olisi myös poliittista. Kriminaalipolitiikasta ja rikosoikeudesta on käyty jatkuvasti kriittistä keskustelua, kuten demokraattisessa yhteisössä pitääkin.²⁵⁰

Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että rikoslainsäädäntö oli pitkään melko kotoperäistä. Kokonaisuudistuksen loppuvaiheessa 1990-luvulla voimistui kuitenkin kehityssuunta, jonka myötä myös rikoslakimuutoksia valmisteltaessa on jouduttu yhä tarkemmin ottamaan huomioon yhtäältä EU-sääntely ja toisaalta muu rikosoikeuden kansainvälistyminen.²⁵¹ EU-rikosoikeuden vaikutus on entisestään vahvistumassa, mikä korostaa ennakoivan asenteen merkitystä, aivan kuten maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön kohdalla. Jos Suomen kansallisia rikoslainsäädännön perusteita halutaan suojella, tätä työtä on tehtävä aktiivisesti EU:ssa.²⁵² Ulkomaalaislaille ominainen riippuvuus EU-lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sitoumuksista on siten laajemminkin lainsäädäntöön vaikuttava tekijä.

248 HE 66/1988 vp, s. 14. Ks. myös Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72.

249 HE 66/1988 vp, s. 14.

250 Ks. Astola – Marttunen 2011, s. 238–239.

251 Lahti 2001, s. 724–725.

252 Ks. myös Astola – Marttunen 2011, s. 237.

Toinen keskeinen kehityssuunta, joka on vahvistunut rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen edetessä, koskee perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistumista.²⁵³ Perus- ja ihmisoikeudet yhtäältä rajoittavat rikoslainsäätäjää, mutta toisaalta ne myös edellyttävät rikoslainsäädäntöä suojakseen. Konkreettisen lainvalmistelun kannalta on kuitenkin niin, että perus- ja ihmisoikeuksista on harvoin mahdollista tehdä suoria päätelmiä kriminalisointien sisällöstä. Tässäkin yhteydessä on nähtävissä yhtäläisyyksiä ulkomaalaislain ja rikoslainsäätelyn välillä. Sääntelyalat ovat perus- ja ihmisoikeusherkkiä, mutta tästä huolimatta lainsäätäjällä on paljon liikkumavaraa, kunhan perusoikeuksien rajoitusperusteet ja käsillä olevan lainsäädännön muut keskeiset lähtökohdat otetaan vakavasti.

Kuten tunnettua, maahanmuuttopolitiikka, erityisesti turvapaikkapolitiikka, on poliittisesti jännitteistä maastoa. Tältä osin voidaan vielä lopuksi todeta, että rikoslainsäädäntö on toistaiseksi pysynyt Suomessa pääosin päivänpoliittisten kiistojen ulottumattomissa. Rikoslainsäädännön valmistelulle ja sen taustalla vaikuttavalle kriminaalipoliittiselle keskustelulle on ollut leimallista asiantuntijavaltaisuus. Yllä mainitun oikeusministeriön asettaman projektiorganisaation johdossa ja keskeisissä valmistelutehtävissä toimi alan tutkijoita ja professoreita.²⁵⁴

Tämän lyhyen katsauksen perustella voidaan havaita, että laajoja kokonaisuudistuksia voidaan tehdä hitaasti ja harkiten. Rikoslainsäädännön vuosikymmeniä kestänyt kokonaisuudistus on tässä suhteessa varmaankin äärimmäinen esimerkki, mutta se kuitenkin osoittaa, miten tärkeää perusteellinen valmistelu on ison lakihankkeen yhteydessä. Rikoslainsäädännön kokonaisuudistusta vietiin eteenpäin hallituskoalitioista riippumatta osauudistuksina, yhdessä sovitussa kiireellisyysjärjestyksessä ja yhteisten peruseriaatteiden varassa. Tämä ei näytä aiheuttaneen ylitsepääsemättömiä vaikeuksia poliittisesti, eikä myöskään lainvalmisteluteknisesti. On näin ollen vaikea nähdä, miksi ulkomaalaislakia, jonka merkitys tulevaisuudessa on vain kasvamassa, ei voitaisi rakentaa samansuuntaisesti eli hitaasti ja harkiten.

Rikoslainsäädännön kokonaisuudistus aloitettiin peruskysymyksistä, joiden osalta lähestymistapaa ei ole juurikaan muutettu. Vuosikymmeniä kestäneen valmistelutyön aikana kriminalisointien yksityiskohdista on käyty kriittistäkin keskustelua, mutta uudistuksen suunnasta ei ole ollut suurta erimielisyyttä. Tätä taustaa vasten on positiivista, että

253 Ks. kootusti Melander 2008, s. 94–160.

254 Lahti 2013, s. 54.

ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa on lähdetty liikkeelle esiselvityksen avulla.²⁵⁵ Ottaen huomioon ulkomaalaislain piiriin kuuluvien kysymysten moninaisuuden, peruskysymyksiin olisi syytä varmasti vielä palata rauhassa esiselvityksen jälkeenkin.

3.5.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) oli harvinaislaatuinen monen kokonaisuudistustyön lopputulos. Sitä edeltänyttä rakennuslakia (370/1958) oli yritetty uudistaa 1960-luvun lopulta alkaen useita kertoja tuloksetta.²⁵⁶ Kun kokonaisuudistusta ei saatu etenemään, muutostarpeisiin ryhdyttiin reagoimaan osittaisuudistuksin 1990-luvulla. Myös seuraava, vuoden 1994 esitys maankäyttö- ja rakennuslaiksi raukesi.²⁵⁷ Vuonna 1996 kokonaisuudistuksen valmistelu aloitettiin jälleen ympäristöministeriön asettaman toimikunnan voimin. Toimikunta järjesti keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia ja hyödynsi erityisiä yhteysverkkoja, joiden kautta valmisteluun osallistui suuri joukko eri alojen asiantuntijoita.²⁵⁸ Rakennuslakitoimikunnan yksimielinen mietintö valmistui 1997, ja lausuntokierroksella kokonaisuudistusta pidettiin tarpeellisena.²⁵⁹ Viiden kokonaisuudistustyön jälkeen kuudes kerta onnistui.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on arvioitu säännöllisesti sen voimaantulon jälkeen.²⁶⁰ Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan teetetäisiin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi.²⁶¹ Kokonaisarvioinnin yhteydessä todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohdat ja periaatteet ovat edelleen ajankohtaisia, mutta lakiin liittyi myös tarkistamis- ja kehittämistarpeita. Toimintaympäristön muuttuminen tunnistettiin keskeiseksi muutostarpeen aiheuttajaksi.²⁶² Esivalmistelun jälkeen hanke maankäyttö- ja rakentamislain (MRL) uudistamiseksi asetettiin keväällä 2018. Lakiin oli sen voimassaolon aikana tehty useita muutoksia ja lisäyksiä, minkä johdosta lain selkeys ja rakenne olivat kärsineet. Muutoksia oli noin 20 vuoden aikana tehty jossain määrin pirstaleisesti siten, että kukin uudistus keskittyi johonkin tiettyyn kysymykseen, eikä kokonaisuutta oltu niissä

255 Sisäministeriö on 27.10.2021 asettanut hankkeen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityksestä ajalle 27.10.2021-31.3.2023.

256 HE 101/1998 vp, s. 8–10. Kokonaisuudistusta yritettiin 1974, 1977, 1981 ja 1984.

257 HE 101/1998 vp, s. 9.

258 HE 101/1998 vp, s. 54.

259 HE 101/1998 vp, s. 55.

260 Ympäristöministeriö 2013, s. 3–4.

261 Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 71.

262 Ympäristöministeriö 2013, s. 4, 216.

välttämättä aina huomioitu riittävästi.²⁶³ Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus oli sisällytetty myös Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan eräänä hiilineutraalius- ja rakentamisen laatutavoitteita tukevana toimenpiteenä.²⁶⁴

Hankkeen käynnistyessä pyrittiin siihen, että maankäyttö- ja rakennuslaki uudistettaisiin kokonaisuutena.²⁶⁵ Voimassaolevan, vuoden 1999 MRL:n sisällölliset tavoitteet katsottiin uudistuksen alkaessa edelleen ajankohtaisiksi. Lakiuudistuksella tavoiteltiin nyt myös tulevaisuuden haasteiden ja muuttuvan toimintaympäristön huomiointia. Lisäksi uudistuksessa pyrittiin huomioimaan viranomaisten rakenteiden muutoksista aiheutuvat uudistustarpeet. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan kokonaisuudistuksen puolesta puhuivat toimintaympäristössä tapahtuneet merkittävät muutokset, kuten ilmasto- ja energiakysymykset, kaupungistuminen ja liikkumisen murros, sekä digitalisaatio.²⁶⁶ Ilmastokysymyksiä ei ollut vuoden 1999 MRL:a valmisteltaessa otettu keskeisesti huomioon. Uudessa lakiehdotuksessa nostettiin esiin paitsi ilmastomuutoksen vaikutus rakennusten energiamääräyksiin ja energian tuotantoon, myös sään ääri-ilmiöiden ja sateisuuden lisääntymisen asettamat vaatimukset rakennusten kestävyydelle.²⁶⁷

EU-lainsäädännön merkitys erityisesti rakentamiseen on keskeinen. EU-säätelyllä vaikutetaan esimerkiksi energiatehokkuuden ja rakennustuotteiden kelpoisuuden kysymyksiin. Rakentamista säännellään esimerkiksi rakennustuoteasetuksella, energiatehokkuusdirektiivillä, rakennusten energiatehokkuusdirektiivillä, sekä useilla muilla direktiiveillä.²⁶⁸ Samoin kansainväliset sopimukset tuli uudistuksessa huomioida erityisesti alueiden käytön osalta. Kansainväliset sopimukset luovat Suomelle velvollisuuden vähentää hiilidioksidipäästöjään.²⁶⁹

Uuden MRL:n valmistelua varten asetettiin työryhmä alajaostoineen ja parlamentaarinen seurantaryhmä, sekä laaja sidosryhmäfoorumi. Työryhmän tuli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän linjauksiin perustuva ehdotus uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi. Työryhmän tuli arvioida myös MRL:n sisällön jakamista mahdollisesti kahteen eri lakiin, ja tämän vaihtoehdon hyötyjä ja haittoja. Lisäksi hankkeelle nimettiin sidosryhmäfoorumi, jonka tehtävänä oli varmistaa vuorovaikutus sidosryhmien kanssa hankkeen aikana.

263 Ympäristöministeriö, Asettamispäätös 24.4.2018.

264 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 49.

265 Asettamispäätös 24.4.2018.

266 Asettamispäätös 24.4.2018; HE 139/2022 vp, s. 11.

267 HE 139/2022 vp, s. 11–12.

268 Rakennustuoteasetus N:o 305/2011, energiatehokkuusdirektiivi 27/2012, rakennusten energiatehokkuusdirektiivi 2010/31/EU; HE 139/2022 vp, s. 12, 16.

269 HE 139/2022 vp, s. 12.

Sidosryhmäfoorumin asiantuntemusta oli tarkoitus hyödyntää työryhmän työssä.²⁷⁰ Jo varhain valmistelussa oli ilmeistä, että lakihankkeeseen sisältyi keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja toiveita, ja yhteensovittavana oli monenlaisia intressejä.²⁷¹

Valmistelun aikana kuultiin sidosryhmiä laajasti sekä järjestettiin seminaareja ja työpajoja. Hankkeessa oli muutoinkin runsaasti vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa: Sidosryhmäfoorumilla oli tapaamistensa lisäksi käytössään verkkoalusta, jolla oli mahdollista esittää kommentteja hankkeesta.²⁷² Sidosryhmäfoorumin toiminnan lisäksi pidettiin pykäläluonnoksista avoin kommenttikierros syksyllä 2019, kaksi avointa kommenttikierrosta rakentamiseen liittyvistä kysymyksistä kesällä 2020, sekä kysely ja haastatteluja syksyllä 2020.²⁷³ Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi pidettiin syksyllä 2021.²⁷⁴

Lausuntokierroksella annettiin 549 lausuntoa, ja lausuntopalautteen johdosta päätettiin luopua kokonaisuudistuksen valmistelusta.²⁷⁵ Lausuntokierroksella useat tahot kannattivat lausuntokierroksella esitysluonnoksen tavoitteita. Tavoitteisiin pääsemiseksi esitetyistä keinoista sen sijaan oltiin erimielisiä.²⁷⁶ Valmistelua jatkettiin rakentamisen ja alueidenkäytön digitaalisuuden osalta, ja maankäyttöä koskevat säännökset jätettiin vanhaan lakiin. Rakentamislain myötä MRL:sta kumotaan rakentamista koskevat asiat, ja jäljelle jäävän osan nimi muutetaan alueidenkäyttölaki. Ympäristöministeriön mukaan alueiden käyttöä koskevaa uudistusta ei tehdä Marinin hallituksen kaudella, mutta alueidenkäyttöä koskevan sääntelyn uudistustarve on edelleen olemassa.²⁷⁷

Rakentamislain osalta järjestettiin vielä kuulemistilaisuus keväällä 2022. Tilaisuudessa esitettiin toiveita lausuntokierroksen pitämisestä. Hanke sai tilaisuudessa kritiikkiä virkamiesvalmistelun resursoinnista ja liian kireästä valmisteluaikataulusta.²⁷⁸ Myös lainsäädännön

270 Asettamispäätös 24.4.2018.

271 Muistio, parlamentaarisen seurantaryhmän kokous 24.10.2018; Muistio, työryhmän kokous 28.5.2020; Muistio, työryhmän kokous 23.10.2019.

272 HE 139/2022 vp, s. 8.

273 Ensimmäiset pykäläluonnokset lähtivät lausuntokierrokselle YM:n nimissä saatteella, jossa kerrottiin, ettei valmistelutyöryhmässä tai parlamentaarisessa seurantaryhmässä ollut ehditty tutustua niihin, eikä ryhmissä näin ollen ollut myöskään sitouduttu pykäläluonnoksiin (Muistio, parlamentaarisen seurantaryhmän kokous 1.10.2019). Syksyn 2019 kommenttikierroksella saatiin 290 tahon kommentit. 2020 pidettyjen kommenttikierrosten vastauksia tuli ensimmäisellä kierroksella 571 ja toisella 523. HE 139/2022 vp, s. 8.

274 HE 139/2022 vp, s. 10.

275 HE 139/2022 vp, s. 10.

276 Ympäristöministeriö 2022.

277 Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu -verkkosivu.

278 HE 139/2022 vp, s. 10.

arviointineuvosto piti perusteltuna sitä, että esityksestä olisi pidetty uusi lausuntokierros sen jälkeen, kun kokonaisuus päätettiin jakaa eri lakeihin. Arviointineuvosto huomautti, että esitysluonnoksen vaikutusarviot jäivät osin yleiselle tasolle, ja esityksen kokonaisuhyötyjä ja -kustannuksia olisi tarpeen selvittää. Samoin arviointineuvosto toivoi perusteellisempaa eri toimintavaihtoehtojen käsittelyä.²⁷⁹

Eduskunnassa rakentamislakiehdotusta käsiteltiin ympäristövaliokunnassa, talousvaliokunnassa ja perustuslakivaliokunnassa. Talousvaliokunta ja perustuslakivaliokunta antoivat lausuntonsa marraskuussa 2022.²⁸⁰ Asian käsittely ympäristövaliokunnassa on vielä tätä raporttia joulukuussa 2022 kirjoitettaessa kesken. Perustuslakivaliokunta piti keskeisenä sitä, että rakentamisen sääntelyn peruseriaatteet oli tarkoitus säilyttää jokseenkin ennallaan. Valiokunta katsoi, että muut muutokset eivät pääasiassa ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä, mutta valtiosääntöoikeudellisen merkittävyyden arviointia vaikeutti rakentamisen sääntelyn irrottaminen maankäytön sääntelystä, jota myös olisi tarpeen uudistaa.²⁸¹

Maankäyttö- ja rakentamislain uudistuksen tiedettiin jo alussa olevan iso uudistus. Uudistuksen tarve liittyi ensisijaisesti toimintaympäristön muutoksiin ja kokonaisuuden selkeyttämiseen. Lakiuudistuksessa pyrittiin huomioimaan eriävät näkökulmat ja hankkeen laajuus, ja hanketta valmisteltiin parlamentaarisesti yhteistyössä sidosryhmien kanssa.²⁸² Lakiuudistuksen taustalla oli useita selvityksiä ja arviointeja, ja sidosryhmät osallistuvat valmisteluprosessiin paitsi sidosryhmäfoorumien ja työryhmäjaostojen toiminnan kautta, myös avoimilla kommenttikierroksilla ja lausuntokierroksella, kuten edellä on kuvattu.²⁸³ Sidosryhmiä pyrittiin siis alusta asti ottamaan kattavasti mukaan valmistelun eri vaiheisiin.

Lakia lähdettiin uudistamaan kokonaisuutena, ja vielä lausuntokierroksella esitysluonnoksen tavoitteena oli saada aikaan ehjä, yhdenmukainen kokonaisuus kokonaisuudistuksen myötä.²⁸⁴ Valmisteluasiakirjoista ei käynyt ilmi, oliko asettamispäätöksen mukaista pohdintaa lain jakamisesta pienempiin osiin tehty valmisteluprosessin aikana. Vielä helmikuussa 2022 hankkeen verkkosivuilla kerrottiin, että lakiehdotusta kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntömuokataan lausuntopalatteen pohjalta. Maaliskuussa kuitenkin tiedotettiin lain jakamisesta pienempiin osiin. Hallituksen esityksessä ja ministeriön tiedotteessa valintaa

279 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto 8.6.2022, VN/14789/2022-VNK-02.

280 TaVL 51/2022 vp; PeVL 64/2022 vp.

281 PeVL 64/2022 vp, s. 2.

282 Asettamispäätös 24.4.2018.

283 Arviointeja ja selvityksiä esim. Ympäristöministeriö 2013, Ylinen ym. 2013, Holopainen ym. 2013, Oinonen ym. 2013, Heinilä 2014.

284 Luonnos hallituksen esitykseksi, uusi kaavoitus- ja rakentamislaki.

ei juurikaan perusteltu, vaan ainoastaan todettiin, että valmistelua jatketaan ainoastaan rakentamisen ja digitalisaation osalta, ja alueiden käyttöä koskevaa lainsäädäntöä ei tällä hallituskaudella enää uudisteta. Ympäristöministeriön tiedotteessa ministeri Emma Kari kertoi, että lausuntopalaute on otettu huomioon, ja hankkeessa edettiin niiden kysymysten osalta, joissa oli suurin yhteisymmärrys.²⁸⁵

Vaikuttaisi siltä, että MRL:n sisällön jakaminen useampaan lakiin tuli valmistelussa jossain määrin yllätyksenä, sillä ratkaisu pilkkomisesta tehtiin niin myöhään valmisteluprosessissa. On mahdollista, että hallituskauden lähestyessä loppuaan koko kaavoitus- ja rakentamislakia ei olisi enää ollut mahdollista saada kokonaisuutena edistetyksi ennen hallituskauden loppua. Useampaan lakiin jakamisen taustalla olevista syistä on saatavilla niukasti dokumentaatiota. Kuulemistilaisuudessa esitetty havainto liian kireästä valmisteluajataulusta vaikuttaisi kuitenkin valmisteluprosessin kulun perusteella pitävän paikkansa. Koska kyse on niin tuoreesta lakihankkeesta, vielä ei ole olemassa tietoa siitä, miten onnistunut ratkaisu eri lakeihin jakaminen oli.

Rakentamislain uudistus osoittaa, että erityisesti silloin, kun on jo lähtökohtaisesti tiedossa, että hankkeessa on sovittavana yhteen monia erilaisia näkemyksiä ja intressejä, on erityisen tärkeää varata runsaasti aikaa isojen kokonaisuudistusten tekemiseen. Eräs vaihtoehto on joidenkin asiakokonaisuuksien jakaminen eri lakeihin. MRL:n kohdalla jakaminen pienempiin osiin tapahtui vasta melko myöhään valmisteluprosessissa, lausuntoprosessin jälkeen, ja perustuslakivaliokunnan mukaan kahden toisiinsa läheisesti liittyvän kokonaisuuden irrottaminen toisistaan vaikeutti asian valtiosääntöoikeudellista arviointia. Mikäli eri lakeihin jakamiseen päädytään ulkomaalaislain valmistelussa, se tulisi tehdä suunnitelmallisesti. Lisäksi ei voi liiaksi korostaa sitä, että suuri kokonaisuudistus vaatii riittävästi aikaa.

3.5.4 Kotoutumislain ja vastaanottolain kehitys

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (kotouttamislaki) vuodelta 1999 sisälsi sekä vastaanottoa että kotoutumista koskevat säännökset. Lain taustalla oli sisäministeriön asettaman maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan Paavo Lipposen hallitukselle laatima ulkomaalais- ja pakolaispoliittinen ohjelma.²⁸⁶ Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa käsiteltiin muun muassa kansallista

²⁸⁵ Ympäristöministeriön tiedote 22.3.2022: Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä. Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu -verkkosivu.

²⁸⁶ HE 66/1998 vp, s. 5.

maahanmuuttopolitiikkaa, kotoutumista ja vastaanottoa.²⁸⁷ Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti valmisteltu hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) tuli voimaan vuonna 1999. Hallituksen esityksessä mukailtiin maahanmuutto- ja pakolaispoliittista ohjelmaa ja todettiin, että maahanmuuttajien joustava ja tehokas kotoutuminen ”suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään on maahanmuuttopolitiikan peruspäykitys”. Vastaanotto toiminnan osalta esityksen lähtökohtana oli elämänhallinnan tukeminen ja vapaa liikkuvuus maan sisällä.²⁸⁸

Sisäministeriössä käynnistyi keväällä 2009 hanke kotouttamislain kokonaisuudistukseksi. Hankkeen taustalla oli erityisesti työperäisen maahanmuuton lisääntyminen ja se, että kotoutumisjärjestelmä oli alun perin suunniteltu humanitaarisen maahanmuuton tarpeisiin, ja tuolloin katsottiin olevan tarve arvioida kotoutumisjärjestelmän lähtökohtia uudelleen.²⁸⁹ Lisäksi kotouttamislain selkeys ja ymmärrettävyys olivat heikentyneet siihen tehtyjen monien muutosten vuoksi.²⁹⁰ Samassa yhteydessä katsottiin, että vastaanotosta ja kotouttamisesta ei enää olisi tarkoituksenmukaista säätää samassa laissa, kun kotouttamisen piiriin tulisi enenevästi myös työn perusteella Suomeen muuttaneita.²⁹¹ Lisäksi kahden eri aihepiirin säännösten sisällyttämisen yhteen lakiin katsottiin vaikeuttavan lain luettavuutta.²⁹² Sisäasiainministeriössä käynnistettiin syksyllä 2009 hanke, jossa valmisteltiin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva laki.²⁹³

Kotouttamislain kokonaisuudistuksen lähtökohtana oli kotoutumisjärjestelmän muuttaminen työperäisen maahanmuuton lisääntyessä ja toimintaympäristön muuttuessa.²⁹⁴ Kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen ja väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen sisältyi myös Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen

287 HE 66/1998 vp, s. 5.

288 HE 66/1998 vp, s. 5.

289 HE 66/1998 vp, s. 5.

290 HE 266/2010 vp, s. 4.

291 Sisäasiainministeriön muistio 14.4.2009: Kotouttamislain kokonaisuudistushankkeen asettamisen taustaa sekä nykytilanteen osalta esille nousseita ongelmia.

292 HE 266/2010 vp, s. 4.

293 HE 266/2010 vp.

294 HE 185/2010 vp, s. 5.

maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan, ja sen mukaan kaikille maahanmuuttajille tuli tarjota opastusta suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumisen tueksi.²⁹⁵ Uuden kotouttamislain valmistelussa haluttiin huomioida maahanmuuttajien erilaiset ja yksilölliset tarpeet.²⁹⁶

Hanke valmisteltiin virkatyönä ohjausryhmän tuella. Ohjausryhmään kuului ministeriöiden, järjestöjen edustajien ja muiden toimijoiden joukko. Hallituksen esityksen mukaan valmistelun aikana järjestettiin kuulemistilaisuuksia eri tahoille.²⁹⁷ Hankkeessa järjestettiin hieman alle kuukauden kestänyt lausuntokierros keväällä 2010. Esityksen mukaan lausunnoissa pidettiin kotouttamisen ja vastaanoton erottamista omiin lakeihinsa myönteisenä asiana.²⁹⁸

Eduskunnassa lakiehdotus käsiteltiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa, sivistysvaliokunnassa, perustuslakivaliokunnassa ja mietinnön antaneessa hallintovaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnassa lakiehdotus sai kiitosta siitä, että sillä parannettiin puolisoina Suomeen muuttaneiden kotoutumismahdollisuuksia, ja sillä edistettiin yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, sekä lapsen oikeuksia.²⁹⁹ Perustuslakivaliokunta katsoi, että laki voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli tiedonsaantiin liittyvä huomautus otettaisiin huomioon. Perustuslakivaliokunta edellytti tiedonsaantikynnyksen korottamista ja tietojen saannin sitomista välttämättömyysvaatimukseen, ei tarpeellisuusvaatimukseen.³⁰⁰ Perustuslakivaliokunnan huomautus otettiin huomioon, ja laki käsiteltiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki, 1386/2010) tuli voimaan 2011.

Vastaanottolain valmistelussa hankaluuksia puolestaan aiheutui tiukasta aikataulusta. Vastaanottolain valmistelu aloitettiin vasta selvästi myöhemmin kuin uuden kotouttamislain, mutta hallituksen esityksen mukaan niitä oli kuitenkin käsiteltävä rinnakkain eduskunnassa. Kaikkia muutosehdotuksia ei ehditty lyhyessä ajassa ottaa valmistelussa huomioon, ja jotkin kysymykset irrotettiin vastaanottolain valmistelusta erillisissä hankkeissa käsiteltäviksi.³⁰¹

295 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006.

296 HE 185/2010 vp, s. 5.

297 HE 185/2010 vp, s. 62; Kuulemistilaisuuksista ei ole dokumenttia hankesivulla.

298 HE 185/2010 vp, s. 62.

299 PeVL 42/2010 vp.

300 PeVL 42/2010 vp.

301 HE 266/2010 vp, s. 4. Erillisissä hankkeissa selvitettäväksi jäivät ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvät muutostarpeet sekä ilman huoltajaa olevien lasten vastaanoton siirtäminen lastensuojeluviranomaisten vastuulle.

Vastaanottolakia valmisteltiin poikkihallinnollisen ohjausryhmän ohjauksessa. Hankkeen aikana pidettiin asiantuntijakokouksia tiettyihin kysymyksiin, kuten terveystalvveluihin ja lasten vastaanottoon liittyen. Lausun tokierroksella uudistusta pidettiin tarpeellisenä ja kiireellisenä, ja selkeämpänä kuin vanhaan kotouttamislakiin sisältyneitä vastaanotto-säännöksiä.³⁰² Eduskunnassa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota vastaavaan tie-donsaantioikeutta koskevaan pykälään kuin kotoutumislainkin kohdalla.³⁰³ Lakiehdotus hyväksyttiin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena.³⁰⁴ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) tuli voimaan 2011.

Seuraavan kerran kotoutumislain uudistamista koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö, sillä kotouttamisasiat oli siirretty sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön Jyrki Kataisen hallituskaudella.³⁰⁵ Kotoutumislain uudistusta valmisteltiin osana kokonai-suutta, jossa oli tarkoitus uudistaa useita maakuntauudistukseen ja Juha Sipilän hallituk-sen sosiaali- ja terveystalvvelujen uudistukseen liittyviä lakeja.³⁰⁶ Luonnoksen hallituksen esitykseksi lähtiessä lausun tokierrokselle osa kysymyksistä oli edelleen poliittisessa kes-kustelussa, ja tarkoitus oli lähettää nämä kysymykset lausun tokierrokselle muuta osiota myöhemmin.³⁰⁷ Hallituksen esityksen mukaan valmistelun aikana järjestettiin kuulemis-tilaisuuksia eri tahoille.³⁰⁸

Kotoutumislain uudistuksen lähtökohtana oli Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämisuudistus (sote-uudistus), sillä samassa yhteydessä oli tarve säätää kotou-tumiseen liittyvien palvelujen järjestämisvastuusta. Tarkoitus oli, että sote-uudistuksen myötä kunnilla säilyisi yleisvelvoite suunnitella ja kehittää maahanmuuttajien kotoutu-mista edistäviä palveluita. Sen sijaan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä jär-jestettyjen palvelujen järjestämisvastuu olisi siirtynyt maakunnille, samoin kuin vastuu maakunnan ja kunnan kotouttamistoimien yhteensovittaminen.³⁰⁹ Kotoutumislain hyväk-

302 HE 266/2010 vp, s. 35.

303 PeVL 59/2010 vp.

304 HaVM 38/2010 vp.

305 HE 73/2011 vp, s. 3. Muutoksella oli tarkoitus tehostaa maahanmuuttajien kotoutu-mista ja työllistymistä, kun maahanmuuttajien kotouttamistoimia johdettaisiin työllisyys- ja yrittäjyysasioista vastaavasta ministeriöstä.

306 Lausun topyyntö 5.5.2017. Tässä yhteydessä valmisteltiin esitystä laeiksi julkisista rekry-tointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta, ja yksityisistä rekrytointipalveluista.

307 Lausun topyyntö 5.5.2017. Hankesivulta ei selviä, pidettiinkö toista lausun tokierrosta ensimmäisestä luonnoksesta puuttuneiden osioiden osalta, eikä asiasta ole mainintaa myös-kään hallituksen esityksessä.

308 HE 96/2018 vp, s. 86.

309 HE 96/2018 vp, 5–6.

symisen edellytyksenä oli maakuntauudistuksen sekä sote-uudistuksen hyväksyminen.³¹⁰ Esitys annettiin eduskunnalle, ja se ehdittiin käsitellä sivistysvaliokunnassa ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa. Ehdotusta ei käsitelty eduskunnassa loppuun sote-uudistuksen kaaduttua, ja se raukesi eduskunnan lopetettua työnsä vaalikauden lopussa.³¹¹

Eduskunta edellytti 2018 hallitukselta useita toimenpiteitä kotouttamisen uudistamiseksi, ja että hallitus uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan.³¹² Sanna Marinin hallitus ryhtyi uudistamaan kotoutumislakia eduskunnan kannan mukaisesti. Valtioneuvoston selonteossa kotouttamisen edistämisen uudistustarpeista lopputulemana oli kotoutumisen edistämisen toimenpideohjelma, jonka eräänä keinona oli kotoutumislainsäädännön uudistaminen.³¹³ Lisäksi kotoutumislain uudistustarve liittyy hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden siirtoon hyvinvointialueiden järjestettäväksi, sekä työvoimajärjestelmän uudistukseen, sillä näiden toimintaympäristön muutosten vuoksi on tarpeen selkeyttää kotoutumiseen liittyviä viranomaisvastuita.³¹⁴ Uuden kotoutumislain valmistelussa on hallituksen esityksen mukaan tehty tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Lisäksi valmistelussa on kuultu työmarkkinaosapuolia, kuntia, järjestöjä ja muita tahoja erilaisissa tilaisuuksissa ja kokouksissa. Valmistelun aikana pidettiin kaikille avoin sidosryhmätilaisuus ja lausuntokierros keväällä 2022.³¹⁵ Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, ja sivistysvaliokunta on antanut siitä lausunnon.³¹⁶ Asian käsittely työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa, perustuslakivaliokunnassa sekä hallintovaliokunnassa on vielä kesken.

Vastaanottolaki sen sijaan vaikuttaisi säilyneen melko hyvin, eikä siihen näyttäisi kohdistuvan suurta poliittista mielenkiintoa tällä hetkellä. Vastaanottolakiin on tehty sen voimaolon aikana 10 muutosta, kun nykyiseen kotoutumislakiin on kahden aloitetun kokonaisuudistuksen lisäksi tehty jo 19 muutosta jotakuinkin samassa ajassa. Eniten vastaanottolain pykälä näyttäisi muutetun, kun vuonna 2015 ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa sääntelyä muutettiin, ja kun sisäministeriön tekemän esiselvityksen pohjalta päätettiin yhdistää valtion vastaanottokeskukset Maahanmuuttovirastoon vuonna 2016.³¹⁷

310 HE 96/2018 vp, s. 86.

311 EK 56/2018 vp.

312 EK 35/2018 vp – O 10/2017 vp; TrVM 6/2018 vp – O 10/2017 vp.

313 Valtioneuvoston selonteko 2021:62, s. 124–126.

314 HE 208/2022 vp, s. 2.

315 HE 208/2022 vp, s. 7–8.

316 SiVL 26/2022 vp.

317 HE 266/2014 vp; HE 131/2016 vp. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyviä muutostarpeita ei ehditty käsitellä vastaanottolakia säädettäessä, joten niitä selvitettiin myöhemmässä hankkeessa 2012 alkaen.

Kotoutumista ja vastaanottoa koskevat kokonaisuudet erotettiin toisistaan, koska maahanmuutto ilmiönä oli muuttunut toisenlaiseksi kuin ensimmäistä kotouttamis- ja vastaanottolakeja säädettäessä siten, että kotouttamissäännökset koskivat huomattavasti laajempaa maahanmuuttajien joukkoa kuin vastaanottoa koskevat säännökset. Lisäksi kahden eri asiakokonaisuuden sisältäminen samaan lakiin oli koettu hankalaksi. Näiden lakien valmistelussa lähdettiin alusta alkaen siitä, että kotouttamisen ja vastaanoton asiakokonaisuudet erotettaisiin toisistaan eri lakeihin. Kotoutumista ja vastaanottoa koskeva lainsäädäntö on sittemmin kehittynyt hyvin eri tahtiin. Kotoutumista koskeva sääntely on kytketty sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksiin, ja meneillään on jo toinen yritys tehdä kokonaisuudistusta lakiin. Kotoutumis- ja vastaanottolakien osalta näyttää siltä, että silloin, kun toisistaan erotettavat asiakokonaisuudet ovat sisällöltään toisistaan riittävän erillisiä, eri lakeihin erottaminen voi olla hyödyllistä. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa jonkin kokonaisuuden erottamista omaan lakiinsa tulisikin pohtia erityisesti sen kannalta, onko erotettavaksi aiottu osio riittävän itsenäinen ulkomaalaislain muusta kokonaisuudesta toimiakseen erillisenä lakina.

4 Johtopäätökset

4.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena on ollut tuottaa tietoa, joka olisi hyödyksi ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa. Toimeksiannon mukaisesti tutkimuksessa on kartoitettu kaikki ulkomaalaislakiin sen voimassaolon aikana tehdyt muutokset³¹⁸ ja tarkasteltu lähemmin niitä syitä, joiden vuoksi lakia on muutettu. Tutkimuksessa on myös selvitetty, mitkä osat ulkomaalaislaista ovat osoittautuneet aikaa kestäviksi.

Hankkeen kokoavana teemana on ollut lainsäädännön kestävyys ja sopeutumiskyky. Ulkomaalaislailla säännellään varsin perustavaa laatua olevia kysymyksiä, kuten esimerkiksi ulkomaalaisten oikeutta tulla Suomeen ja oleskella täällä. Ulkomaalaislakiin sisältyy myös paljon perus- ja ihmisoikeusherkkiä säännöksiä. Tätä taustaa vasten on perusteltua katsoa, että lakimuutosten tulisi olla mahdollisimman harkittuja ja niissä tulisi välttää nopeita käänteitä.

Demokraattisessa oikeusvaltiossa lainsäädännön luonteeseen kuitenkin kuuluu, että sitä muutetaan yhteiskunnallisten olosuhteiden niin vaatiessa. Lakimuutokset ovat toisin sanoen väistämättömiä. Tämä on erityisen ajankohtaista ulkomaalaislain kohdalla, säännelläänhän sillä yhtä suomalaisen yhteiskunnan keskeisintä tulevaisuuden ilmiötä eli maahanmuuttoa.

Tutkimuksessa on siten pyritty arvioimaan, miten lainsäädännön tulevia muutostarpeita olisi mahdollista ottaa huomioon sisällöllisesti, lakiteknisesti ja rakenteellisesti. Tähän liittyen tutkimuksessa on samoin selvitetty, millaisilla konkreettisilla keinoilla lainsäädännön kestävyys voitaisiin huomioida jo lakia valmisteltaessa.

Koska kestävän lainsäädännön käsite on vakiintumaton, tutkimus osallistuu omalta osaltaan keskusteluun siitä, mitä lainsäädännön kestävyydellä voidaan demokratian alati vaihtelevissa muutospaineissa ylipäätään tarkoittaa. Tutkimus on keskittynyt erityisesti ulkomaalaislakiin, mutta toivoaksemme johtopäätöksillämme on myös laajempaa hyödynnettävyyttä lainvalmistelussa.

318 Aineisto koostuu niistä lakimuutoksista, jotka on hyväksytty eduskunnassa ennen 1.12.2022.

4.2 Kestävä lainsäädäntö perustuu asianmukaiseen tilannekuvaan

On yleisessä tiedossa, että EU-sääntelyllä on merkittävä vaikutus ulkomaalaislakiin. Tämä tutkimus on osoittanut, että EU-sääntelyn ohella hallitusohjelman ja hallituksen muiden toimenpiteiden merkitys on ulkomaalaislain muutosten lähihistoriassa ollut hyvin keskeinen. Asiantuntijatyöpajan osallistujien mukaan poliittinen kiinnostus maahanmuuton sääntelyä kohtaan samoin kuin politiikan tekeminen maahanmuuton alalla on lisääntynyt.³¹⁹ Lisäksi ensi sijassa poliittisin perustein tehdyillä muutoksilla on voitu ottaa kantaa melko yksittäisiin kysymyksiin ulkomaalaislaissa. Tällainen pistemäinen ajattelu ja lukuisat toisistaan erilliset osittaisuudistukset voivat vaikeuttaa pitkällä tähtäimellä ulkomaalaislain luettavuutta ja vaikeuttaa kokonaisuuden arviointia, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut.³²⁰ Pirstaleiset muutokset vaikeuttavat kokonaiskuvan saamista ehdotetusta sääntelystä ja sen vaikutuksista.³²¹

Maahanmuuton merkitys Suomelle ei ole vähenemään päin. Maahanmuuton merkitys on päinvastoin korostunut: Maahanmuutto Suomeen on lisääntynyt 30 vuoden takaisesta noin kymmenkertaiseksi, ja siitä toivotaan ratkaisua moneen asiaan, kuten työvoimapulaan ja huoltosuhteen ongelmiin.³²² Perustuslakivaliokunta on jo nykyisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004 huomauttanut, että maahanmuuttopolitiikkaan tulisi suhtautua aiempaa laajempaan kokonaisuutena. Valiokunta totesi, että ulkomaisen työvoiman merkitystä tulevaisuudessa on arvioitava huomioiden kansainvälistymisen ja Suomen väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet.³²³ Samaa kantaa edustaa kansliapäälliköiden johdolla valmisteltu ministeriöiden tulevaisuuskatsaus *Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset*, jonka mukaan hallinnonalojen rajat ylittävät asiat kuten kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka, ilmastonmuutoksen hillintä ja kestävä talouden tukeminen ovat kysymyksiä, joiden ratkaiseminen voi onnistua vain yhteismääräyksessä.³²⁴ Tutkimuksemme tukee ministeriöiden tulevaisuuskatsauksen päätelmiä.

Miten poliittisen tempoilun negatiivisia vaikutuksia sitten voisi ehkäistä? Ministeriöiden tulevaisuustyössä on peräänkuulutettu pitkäjänteistä maahanmuuttopolitiikkaa.³²⁵ Meidänkin johtopäätöksemme tämän tutkimuksen pohjalta on, että Suomessa

319 Kts. luku 2.3.1.

320 PeVL 60/2014 vp, s. 2–3; PeVL 7/2005 vp, s. 2–3.

321 PeVL 27/2016 vp.

322 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022, s. 36–37, 179–180.

323 PeVL 4/2004 vp, s. 15.

324 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022, s. 11.

325 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022, s. 83–84.

olisi tärkeää hahmotella pitkän tähtäimen maahanmuuttopolitiikkaa. Olisi syytä etsiä maahanmuuton alalta sellaisia asioita, joita voitaisiin pitkäjänteisesti tavoitella. Allekirjoitamme siten ministeriöiden tulevaisuustyössä esiin tulleen kehotuksen muotoilla kokonaisvaltaista, hallituskaudet ylittävää, maahanmuuton osa-alueet kattavasti huomioivaa maahanmuuttopolitiikkaa.

Maahanmuuttopolitiikan osalta erityisen keskeistä on yhteisten tavoitteiden määrittely. Jos maahanmuuttopolitiikan tavoitteet ovat epäselviä, eikä käsillä oleviin, ratkaisua odottaviin asioihin haluta ottaa poliittisesti kantaa, lainsäädännön keinoin on vaikea muuttaa tilannetta millään tapaa parempaan suuntaan. Kuten maahanmuuttopolitiikassa, myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa tulee lähteä tavoitteiden asettamisesta. Lainvalmisteluprosessin tavoitteiden lisäksi tarvitaan myös sisällöllisiä tavoitteita kokonaisuudistukselle. Jos tavoitteenasettelu on vaillinaista, on riskinä, että kokonaisuudistuksen lopputuloksena on sekava, eri suuntiin vetävä laki.

Kuten tässä raportissa on jo useasti todettu, kotimaisen politiikan lisäksi ulkomaalaislaissa näkyy EU-sääntelyn merkittävä vaikutus. On selvää, että Euroopan unionin lainsäädäntö johtaa ulkomaalaislain muutoksiin myös tulevaisuudessa. Tämä on vääjäämätön seuraus Euroopan unionin jäsenyydestä. EU:n lainsäädäntö ei kuitenkaan ole Suomen ulkopuolinen prosessi, jonka etenemiseen ei voisi millään tavalla vaikuttaa. Suomi voi tehdä oman osansa EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan hyväksi aktiivisella EU-politiikalla, jota tukee konkreettinen ja tavoitteellinen EU-strategia.

Ylikansallinen sääntely edellyttää jäsenvaltiolta valppautta erityisesti lainsäädäntöprosessin varhaisissa vaiheissa. Onkin erittäin tärkeää, että kansallisen maahanmuuttopolitiikan edistämisen ohella hallitukset osallistuvat aktiivisesti ja ennakoivasti EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseen. Ministeriöiden virkamiesjohdon tulee samoin sitoutua EU-asioiden tavoitteelliseen hoitamiseen ja tavoitteiden seurantaan.

Digitalisaatio ja ylipäättään teknologinen kehitys ovat ajankohtaisia teemoja, joista puhutaan yhteiskunnassa paljon ja joiden merkitys on tulevaisuudessa yhä vahvistumassa. Kun tarkastelimme ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia, näiden tekijöiden merkitys ei kuitenkaan näyttäytynyt vielä mitenkään merkityksellisenä lakimuutosten selittäjänä. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö tilanne olisi tulevaisuudessa toinen. Digitalisaatio ja teknologinen kehitys ovat lainsäädännön kehittämisen kannalta olennainen taustatekijä ja onkin selvää, että lainvalmistelussa näihin tulee kiinnittää koko ajan huomiota. Kyse ei ole pelkästään teknisistä ratkaisuista ja teknologianeutraalisuuteen pyrkimisestä, vaan myös keskeisistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, joiden osalta monet peruseriaatteen ovat lainsäädännössä yhä auki. Keskeisenä esimerkkinä voidaan mainita vastuun kohdentuminen automatisoidussa päätöksenteossa.

4.3 Tavoitteena hallittu muutos

Tutkimuksemme osoittaa selvästi, että yleisimmin ulkomaalaislakia on muutettu EU-sääntelyn takia. Kun EU-sääntely muuttuu, Suomen on luonnollisesti täytäntöön pantava myös muutetut säännökset. Empiirinen tarkastelumme osoittaa, että voimassa olevaa ulkomaalaislakia uudistettaessa on pyritty ottamaan huomioon valmisteilla olevat direktiivit ja asetukset. Valtioiden väliseen yhteistyöhön kuuluu olennaisena osana tietty epävarmuus lopullisen kompromissin tuloksista, mikä näkyy myös tutkimuksemme aineistossa. Toisinaan valmisteilla oleviin EU-säännöksiin on tullut jatkovalmistelussa muutoksia, joiden takia ulkomaalaislakia on jouduttu vastaavasti muuttamaan.

Ideaalitilanteessa ulkomaalaislain muutokset tulisi sopeuttaa EU-lakihankkeiden aikatauluun. Tätä lähtökohtaa ei kuitenkaan pidä noudattaa orjallisesti. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittiset hankkeet ovat osoittaneet, että jäsenvaltioiden väliset poliittiset kiistat saattavat jumittaa säädöshankkeiden etenemisen jopa vuosiksi. Tällaisissa tilanteissa paras on helposti hyvän pahin vihollinen eli aikataulujen harmonisointia ei tule venyttää loputtomiin. Jos perusteltu tarve jollekin lakimuutokselle on olemassa, siihen voidaan ryhtyä, vaikka riski muutoksille onkin olemassa.

Empiirisen tarkastelun nojalla voidaan myös todeta, että ulkomaalaislakia on muutettu toisinaan myös siksi, että EU-säännösten täytäntöönpanoa on pitänyt täsmentää tai tarkistaa. Syynä ovat voineet olla joko komission tai tuomioistuinten näkemykset siitä, miten jokin EU-säännöstä tulisi tulkita. Tällaisilta muutoksilta ei voida välttyä, sillä säännösten täytäntöönpanotilanteessa on aina kyse abstraktin säännön luomisesta tiettyyn kansalliseen oikeusjärjestykseen. On siten luonnollista, että myöhemmässä soveltamiskäytännössä saatetaan päätyä toisenlaiseen tulkintaan siitä, miten asia on täytäntöönpanohetkellä hahmotettu.

Aineistostamme on havaittavissa, että direktiiveissä olevaa kansallista liikkumavaraa on voitu hyödyntää eri tavoin eri hallituskausilla. Tämä on lähtökohtaisesti legitimiä lainsäätäjän toimintaa. Se voi kuitenkin muuttua kestävyuden kannalta ongelmaksi, jos hallituskoalitioiden erilaiset näkemykset maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta johtavat vaalikausittaiseen heiluriliikkeeseen.

Tällainen poukkoilu ei ole toivottavaa lainsäädännössä yleisesti ja erityisen ongelmallista se on silloin, kun sääntely sivuaa perus- ja ihmisoikeuksia. Vaikka lainsäätäjällä tietenkin on liikkumavaraa perus- ja ihmisoikeusherkissäkin kysymyksissä, sääntelyn kohteiden kannalta tilanne voi muuttua nopeiden muutosten myötä kohtuuttomaksi. Kestävältä lainsäädännöltä voidaan perus- ja ihmisoikeusherkällä sääntelyalueella edellyttää erityistä johdonmukaisuutta, vakautta ja ennustettavuutta.

Ulkomaalaisasioissa erityisesti kansainväliseen suojeluun liittyvät kysymykset näyttävät jakavan poliittista kenttää. Turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevia lakihankkeita on Suomessa ja EU:ssa valmisteltu myös usein jonkinlaisessa todellisessa tai oletetussa kriisasiasetelmassa. Pyrkimys kestävään lainsäädäntöön tulisi kuitenkin ymmärtää näissäkin tilanteissa asenteena, joka sitoutuu vahvasti demokraattisen oikeusvaltion peruslähtökohtiin. Demokraattisen oikeusvaltion oikeuden on kuvattu edellyttävän harkitsevaa hitautta: tähän näkemykseen on helppo yhtyä.

4.4 Kestävyyden valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

Lainsäädäntömuutokset ovat aina poliittisen päätöksenteon tulos. Demokraattisessa oikeusvaltiossa poliittisen vallankäytön edellytys on kuitenkin sen valtiosäännön mukaisuus. Poliittiset tavoitteenasettelut eivät siten voi yksinään ohjata lainvalmistelua, vaan siinä tulee ottaa huomioon oikeudelliset ja ennen kaikkea perustuslain määrittämät reunaehdot. Nämä ilmaisevat millaiset sisällölliset kriteerit jonkin ehdotetun säädöksen tulee perustuslaillisesti täyttää ja millaisia vaatimuksia perustuslaista voidaan johtaa itse lainvalmisteluun. Lainvalmistelutyötä ohjeistavat käytännön ohjeet lähtevätkin siitä, että lakiehdotukset on valmistettava perustuslain mukaisiksi ja että niiden tulee täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmis-oikeusvelvoitteista sekä EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Vastaavasti lainvalmistelussa on huomioitava muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Tämä valtiosääntölähtöinen lähestymistapa näkyy myös lakiehdotuksia käsiteltäessä eduskunnassa. Perustuslakivaliokunnan rooli on tässä yhteydessä keskeinen. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on ensinnäkin arvioida sitä, milloin lainsäätäjän on sallittua rajoittaa perusoikeuksia. Tämän arvioinnin osalta merkittävässä asemassa on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama luettelo perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista. Toinen keskeinen kysymys koskee sitä, millä säädösten osalla asioista tulisi säätää. PL 80 S:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvoitteiden perusteista tulee säätää lailla.

Ulkomaalaislainsäädäntö on perus- ja ihmisoikeusherkkää, mikä korostaa vakauden ja johdonmukaisuuden merkitystä lainvalmistelussa. Myös perustuslakivaliokunta on lukuisissa lausunnoissaan korostanut, että ulkomaalaisasioissa perus- ja ihmisoikeudet ovat tärkeässä asemassa. Monissa ulkomaalaislain muutoksia koskevissa ehdotuksissa on ollut perustuslakivaliokunnan mukaan tarkennettavaa ja täsmennettävää.

Lähemmin tarkastelemamme perustuslakivaliokunnan käytäntö kuitenkin osoittaa, että lainsäätäjällä on perus- ja ihmisoikeusherkällä sääntelyalueellakin liikkumavaraa, kunhan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista pidetään kiinni. Perustuslakivaliokunta valvoo eritoten perusoikeuksien rajoitusedellytysten noudattamista. Jos niissä on korjattavaa, on varsin todennäköistä, että valiokunta edellyttää muutoksia, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Palautuskielto ja lapsen etu ovat samoin periaatteita, joiden kunnioittamiseen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisen huomion. Lainsäädäntömuutosten kannalta olennaista onkin, että niissä tilanteissa, joissa vertaillaan sääntelyvaihtoehtoja, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista paremmin tai huonommin, perustuslakivaliokunta ei sinänsä takaa lainsäädännön vakautta.

Kun puhutaan perusoikeuksista, EU-sääntely tuo kuvaan mukaan omat vivahteensa. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Euroopan unionin komission viimeisin säädöspaketti eli ns. muuttoliike- ja turvapaikkasopimus perustuu olennaisilta osin EU:n asetuksin tapahtuvaan sääntelyyn. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan harmonisoinnilla on omat kiistattomat etunsa ja yhteiset linjanvedot ovat lähtökohtaisesti hyvä asia. Samalla harmonisointi kuitenkin kaventaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, mikä voi muodostua ongelmaksi etenkin silloin, kun jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö on joiltain osin EU-sääntelyä laadukkaampaa. Tässä suhteessa Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja toisaalta suomalaisen lainsäädäntöön sisältyvät menettelylliset säännökset.

EU:n perusoikeusulottuvuus on vuosien myötä vahvistunut, mutta täysin luotettavaksi sitä ei voi ainakaan turvapaikkapolitiikan kohdalla kuvata. Suomi on neuvottelutilanteissa korostanut vahvasti perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä kansainvälisen suojelun tilanteissa, mikä on erittäin merkityksellistä myös tulevaisuudessa. Menettelyllisten säännösten osalta Suomen on samoin valvottava mahdollisuuksien mukaan sitä, että harmonisointi ei johtaisi lainsäädännön laadun perusteettomiin heikennyksiin.

Ulkomaalaislaki on laaja-alainen, monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. EU-pohjaisen sääntelyn myötä lain yksityiskohtaisuus on myös lisääntynyt. Yhtenä ajatuksena ulkomaalaislain selkeyttämiseksi onkin esitetty mahdollisuutta siirtää sääntelyä joiltain osin asetuksiin. Nähdäksemme tätä mahdollisuutta olisi pidettävä kokonaisuudistuksessa avoimena, vaikka monet ulkomaalaislain säännökset ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole juurikaan hyödynnetty asetuksen säätämivaltuuksia. Niistä saattaisi olla apua lain selkeyttämisessä, kunhan vain yllä mainitut perustuslailliset lähtökohdat otetaan huomioon.

4.5 Kestävä lainsäädäntö edellyttää laadukasta lainvalmisteluprosessia

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on erittäin laaja hanke, jota tuskin voi onnistuneesti toteuttaa yhden vaalikauden aikana. Tämänkaltaisen hankkeen kohdalla olisi syytä harkita rikoslain kokonaisuudistuksen mallia eli jakaa uudistus osahankkeisiin kiireellisyysjärjestyksessä. Tämä antaisi lainvalmistelijoille aikaa perehtyä huolella eri sääntelyvaihtoehtoihin ja mahdollisuuden hyödyntää tehokkaasti myös maahanmuuttoa koskevaa tutkimustietoa. Rikoslain kokonaisuudistus osoittaa, että laaja säädöshanke voi edetä hallitusti, vaikka hallituskoalitiot vaihtuvat. Tämä edellyttää kuitenkin, että yllä mainitut maahanmuuttopolitiikan pitkän linjan tavoitteenasettelut ovat selkeät. Osahankkeiden kohdalla on kuitenkin pidettävä huoli siitä, että niiden sisällöstä ja järjestyksestä sovitaan suunnitelmallisesti ja hallitusti. Jos nykyisen ulkomaalaislain sisältämistä asiakokonaisuuksista joitakin halutaan irrottaa erillisiin lakeihin, on irrottaminen toteutettava suunnitelmallisesti, ja valittava irrotettavat kokonaisuudet siten, että ne ovat riittävän itsenäisiä ja erillisiä muusta ulkomaalaislain sääntelystä.

Ulkomaalaislain sidos EU-sääntelyyn asettaa erityisiä vaatimuksia lainvalmistelulle. EU-sääntely on usein luonteeltaan oikeudellisesti monimutkaista, yksityiskohtaista ja teknisesti haastavaa. Prosessi vaatii lainvalmistelijoilta paljon. Yhtäältä valmistelussa tulisi olla ennakoiva, aktiivinen ja nopea erityisesti silloin, kun neuvottelut ovat EU:ssa vielä kesken, jotta eduskunta saa tarvitsemansa tiedot oikea-aikaisesti. Samalla lainvalmistelussa tulisi kyetä tekemään huolellisia vaikutusarvioita, olkoonkin että neuvottelutilanteet voivat muuttua. Lisäksi lainvalmistelijoilta edellytetään kykyä yhdistää yksityiskohtainen ja monimutkainen EU-sääntely kansalliseen lainsäädäntöön sujuvasti ja ymmärrettävästi. On selvää, että tämä ei voi onnistua ilman asianmukaisia resursseja.

Kaikki muutkin edellä esitetyt johtopäätökset voidaan myös palauttaa resurssikysymyksiksi. Jos lainvalmisteluun ei anneta aikaa ja tarpeellisia resursseja, lainvalmistelussa ei ehditä perehtyä niihin ongelmiin, joihin lakimuutoksilla haetaan ratkaisua. Poliittisten tavoitteiden muokkaaminen ymmärrettäväksi ja helposti sovellettavaksi lainsäädännöksi vaatii sekin aikaa ja asiantuntemusta. Laadukas lainsäädäntö vaatii resurssinsa ja vain laadukkaasti lainsäädännön avulla voidaan pyrkiä kestäviin tuloksiin.

”Laadukkaasti valmisteltu lainsäädäntö on kestävyuden perusta. Huolellisella valmistelutyöllä, vaikutusten arvioinnilla ja hyvällä perustelulla pystytään ennalta koimaan tulevaa ja voidaan saada niin kestävää kuin suinkin on mahdollista.”
(ministeriö)

4.6 Suositukset

Tutkimuksemme perusteella päädyimme seuraaviin suosituksiin:

1. Ulkomaalaislailla on keskeinen rooli Suomelle elintärkeän maahanmuuttopolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteiden toteuttamisessa. Kokonaisuudistukselle tulee tästä syystä varata riittävästi aikaa. Suosittelemme, että kokonaisuudistus viedään läpi osahankkeina samaan tapaan kuin rikoslain kokonaisuudistus.
2. Iso kokonaisuudistus ja sen laadukas valmisteluprosessi vaatii myös tarvittavat henkilöresurssit. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen riittävä resursointi on näin ollen varmistettava.
3. Ulkomaalaislaki on monimutkainen, yksityiskohtainen ja laaja-alainen kokonaisuus. EU-sääntelyn täytäntöönpano on entisestään monimutkaistanut lain sisältöä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi pidettävä avoimena mahdollisuus hyödyntää aiempaa enemmän asetuksentasoista sääntelyä, lainsäädännön valtiosääntöisiä reunaehtoja kunnioittaen.
4. Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on olennaisesti sidoksissa EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Suomen on siten jatkettava ja entisestään vahvistettava aloitteellista ja tavoitteellista EU-politiikkaa EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa on mahdollisuuksien mukaan ennakoitava EU:n säädöshankkeiden eteneminen. Jos säädöshankkeet jumiutuvat EU:ssa poliittista syistä pitkiksi ajoiksi, tarvittaessa on edettävä kansallisten tarpeiden osoittamassa aikataulussa.

5 Lähteet

Kaikki linkit tarkistettu 18.12.2022.

Kirjallisuus:

- Ahonen, Talvikki – Kallius, Annastiina, Paperittomuuden tuotanto ja hallinta Suomessa vuosina 2015–2017. Teoksessa Lyytinen, Eveliina (toim.), Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti 2019.
- Airos, Maija – Ahlqvist, Toni – Knudsen, Mikkel – Mutanen, Anu – Rapeli, Lauri – Schauman, Jonas – Setälä, Maija – Taylor, Amos, Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66. Helsinki 2022.
- Alila, Kirsi – Eskelinen, Mervi – Estola, Eila – Kahiluoto, Tarja – Kinos, Jarmo – Pekuri, Hanna-Mari – Polvinen, Minna – Laaksonen, Reetta – Lamberg, Kirsi, Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:2. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014.
- Alvesalo-Kuusi, Anne – Lähteenmäki, Liisa, Legislating for corporate criminal liability in Finland: 22-year long debate revisited. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* (17); 1, s. 53–69.
- Astola, Tiina – Marttunen, Matti, Rikoslainsäädännön valmistelun perusteista ja rikoslain muutoksista hallituskaudella 2007–2011, *Oikeus* 2011 (40); 2: s. 237–243.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. *Oikeus* 2015 (44); 3: s. 321–337.
- Ervasti, Kaijus, Vaikutusten arviointi EU-lainsäädäntöhankkeissa valtioneuvoston U-kirjelmien valossa. *Edilex* 2019/32, (www.edilex.fi/artikkelit/20005).
- Hautamäki, Veli-Pekka, Asetuksenantovaltuus ja asetuksenanto, *Lakimies* 2/2010, s. 210–220.
- Heinilä, Aleks, Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1:2014.
- Hiltunen, Anna-Kaisa, Euroopan porteilla. Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet. *Gaudeamus* 2019.
- Hjad Abdou, Leila 2021. From the Migration Crisis to the new Pact on Migration and Asylum. The Status Quo problem. Working Paper 11. BRIDGE Network (<https://ssrn.com/abstract=3786906>)
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa: Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19:2013.
- Hyvärinen, Anna, Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa. Erilaisten intressien sovittaminen ja Suomen rooli kulutusluottodirektiivin valmistelussa. *Oikeustiede – Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja* 45/2012, s. 5–60.
- Hyvärinen, Anna, Säädösten valmistelu ja lainsäätäminen Euroopan unionissa – empiirinen oikeustutkimus Suomen vaikutusmahdollisuuksista. *Oikeus* 44 (3) 2015, s. 352–354.
- Hyvärinen, Anna – Raunio, Tapio, Suomi 20 vuotta EU:ssa: kriittinen tarkastelu unioniasioiden kansallisesta valmistelusta. *Oikeus* 45 (4) 2016, s. 553–567.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. *Lakimiesliiton kustannus* 2012.
- Jääskeläinen, Jaana, Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 57/2011. Helsinki 2011.
- Keinänen, Anssi – Härkönen, Hanna-Riitta, Miten valmistella hyvä hallituksen esitys? Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioita säädösehdotusten esitysluonnoksista. *Edilex* 2020/29. (www.edilex.fi/artikkelit/21262)
- Keinänen, Anssi – Sinkkilä, Kaisa – Lonka, Harriet – Tuominen, Risto – Pajujoja, Jussi – Vauhkonen, Veikko, Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:55. Helsinki 2019.
- Kotaniemi, Riikka, Näkymättömästä näkökulmaksi: Parisuhdeväkivallan uhrin ja oikeudellisen sääntelyn muutos Suomessa. *Helsingin yliopisto* 2013.
- Lahti, Raimo, Rikoslain kokonaisuudistusta 30 vuotta – entäs nyt? *Lakimies* 4/2001 s. 718–725.
- Lahti, Raimo, Rikosoikeustiede ja rikosoikeuden yleiset opit – kehityssuuntia 1960-luvulta 2010-luvulle, s. 53–68 teoksessa Raimo Lahti (toim.): Rikosoikeudellinen muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943–2011) muistojulkaisu. *Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu*, Helsinki 2013.
- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267.
- Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 301, 2010.

- Majamaa, Karoliina – Nieminen, Kati – Lepola, Outi – Rantala, Kati – Jauhola, Laura – Karinen, Risto – Luukkonen, Tuomas – Kortelainen, Jeremias, Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60.
- Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 288, 2008.
- Oinonen, Kari – Vesala, Satu – Ristimäki, Mika, Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä: Alueidenkäytön muutokset 1990- ja 2000-luvuilla. Ympäristöministeriön raportteja 12:2013.
- Ollus, Natalia, From forced flexibility to forced labour: The exploitation of migrant workers in Finland. Turun yliopisto 2016.
- Palander, Jaana – Pöllänen, Pirjo, Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa. Glase policy brief series #1. 2018.
- Pirjatanniemi, Elina – Lilja, Inka – Helminen, Maija – Vainio, Kristiina – Lepola, Outi – Alvesalo-Kuusi, Anne, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. Helsinki 2021.
- Rantala, Kati – Järvikangas, Inka – Pitzén, Samuli – Kautto, Petrus – Ahonen, Pertti – Uusikylä, Petra – Jaakkola, Suvi – Saarela, Sanna-Riikka – Aaltonen, Olli-Pekka – Carling, Cris, Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Helsinki 2021.
- Ruohonen, Janne, Osakeyhtiön tilintarkastajan kannalta keskeiset osakeyhtiö- ja tilintarkastuslainsäädäntöön kaavailut muutokset. Edilex 2017 (www.edilex.fi/artikkelit/17850).
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.
- Tuominen, Risto, Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta – esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1§:n omaisuusuoja. Edilex-artikkeli, Julkaistu 23.11.2018 (www.edilex.fi/artikkelit/19230)
- Uusikylä, Petri – Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko – Ervasti, Kaijus Tuomo – Salminen, Vesa – Kettinen, Juha – Lintinen, Urho – Köppä, Lassi – Lindström, Elina, Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:x. Tulossa.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.
- Välämäki, Matti, Kylmän sodan ajasta eurooppalaiseen päätöksentekoon: kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015. Teoksessa Lyytinen, Eveliina (toim.), Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, s. 39–63. 2019a.
- Välämäki Matti, Poliittikaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehtojen puitteissa. Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973–2015. Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis, Sarja – Ser. C osa – Tom. 481 2019b.
- Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus: AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15:2013.

Internetlähteet:

- De Bruycker, Philippe, The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could have been, 15.12.2020 (<https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>)
- Hallituksen esitysten laatimisohteet 2019 (<http://helo.finlex.fi/?print>)
- Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimisohteet.pdf)
- Lainkirjoittajan opas (<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-5/>)
- Lakitutka.fi <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.6504432>
- Ulkomaalaislain uudistaminen käynnistyy esiselvityksellä. (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ulkomaalaislain-uudistaminen-kaynnistyy-esiselvityksella>)
- Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu -verkkosivu. (<https://mrluudistus.fi/>)
- Ympäristöministeriön tiedote, Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä. 22.3.2022. (<https://ym.fi/-/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistuksen-jatkosta-linjaus-uusi-rakentamislaki-seka-alueidenkayton-digitaalisuus-eduskuntaan-syksylla>)

Virallislähteet:

- Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Hallituksen julkaisusarja 1/2011.
- Eduskunnan kirjelmä EK 35/2018 vp – O 10/2017 vp.
- Eduskunnan kirjelmä EK 56/2018 vp.

Eduskunnan vastaus EV 148/2022 vp – HE 100/2022 vp.
 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) konsolidoitu toisinto EUVL C202,7.6.2016.
 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto EUVL C 202, 7.6.2016.
 Hallintovaliokunnan lausunto, HaVL 13/2016 vp – HE 32/2016 vp.
 Hallintovaliokunnan lausunto, HaVL 19/2021 vp – HE 247/2020 vp.
 Hallintovaliokunnan mietintö, HaVM 38/2010 vp – HE 266/2010 vp.
 Hallintovaliokunnan mietintö, HaVM 20/2022 vp – HE 100/2022 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi, HE 186/1981 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi, HE 66/1988 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi, HE 47/1990 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, HE 101/1998 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 265/2002 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 28/2003 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 198/2005 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä sisäasiainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi, HE 90/2007 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 166/2007 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 86/2008 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 185/2010 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 266/2010 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 134/2013 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta, HE 2/2015 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n muuttamisesta, HE 56/2015 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 32/2016 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 2/2016 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta, HE 131/2016 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä, HE 96/2018 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta, HE 247/2020 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta, HE 122/2021 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 100/2022 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta, HE 135/2022 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta, HE 139/2022 vp.
 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 208/2022 vp.
 Hallituksen maahanmuuttoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006.
 Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015.
 Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transsukupuolisen sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta, KAA 3/2013 vp.
 Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta, KAA 2/2016 vp.
 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan muuttoliikeagenda. Bryssel 13.5.2015. KOM(2015) 240 lopullinen.
 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja laillisten maahanpääsyyväylien kehittäminen. Bryssel 6.4.2016. KOM(2016) 197 lopullinen.
 Komission tiedonanto Euroopan muuttoliikeagenda koskeva edistymiskertomus, Bryssel 16.10.2019. KOM(2019) 481 lopullinen.
 Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta. Bryssel 23.9.2020. KOM(2020) 609 lopullinen.
 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Muuttoliike- ja turvapaikkakertomus. Bryssel 29.9.2021. KOM(2021) 590 lopullinen.

- Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisu. Mietintöjä ja lausuntoja 2019:29.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi. VN/9830/2019-2, 27.2.2020.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta. VN/26291/2020-02, 16.3.2021.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta. VN/19667/2021-02, 30.8.2021.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta. VN/21822/2021-VNK-2, 15.9.2021.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. VN/24642/2021-VNK-2, 27.10.2021.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. VN/7482/2022, 8.4.2022.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta rakentamislaki. VN/14789/2022-VNK-02, 8.6.2022.
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta. VN/14450/2022-VNK-2, 6.6.2022.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2018:4.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:10.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2020:3.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:3.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2022:5.
- Lakivaliokunnan mietintö, LaVM 11/2021 vp – HE 247/2020 vp.
- Lakivaliokunnan mietintö, LaVM 1/2017 vp – KAA 2/2016 vp.
- Lakivaliokunnan mietintö, LaVM 7/2016 vp – HE 32/2016 vp.
- Ministeriöiden tulevaisuuskuva 2022: Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisu 2022:58.
- Muistio, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen parlamentaarisen seurantaryhmän kokous 24.10.2018.
- Muistio, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen parlamentaarisen seurantaryhmän kokous 1.10.2019.
- Muistio, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen työryhmän kokous 23.10.2019.
- Muistio, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen työryhmän kokous 28.5.2020.
- Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Sanna Marinin hallituksen strateginen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisu 2019:27.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 23/1998 vp — HE 50/1998 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 16/2000 vp — HE 15/2000 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 17/2001 vp – HE 23/2001 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 4/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 7/2005 vp — HE 28/2004 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 23/2006 vp – HE 31/2006 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 7/2008 vp – HE 166/2007 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 7/2008 vp – HE 166/2007 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 42/2010 vp - HE 185/2010 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 59/2010 vp - HE 266/2010 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2014 – HE 172/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 60/2014 vp – HE 310/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 48/2016 vp – HE 133/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 27/2016 vp – HE 43/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 24/2016 vp – HE 32/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 6/2016 vp – HE 2/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 1/2017 vp – KAA 2/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 18/2018 vp – HE 24/2018 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 15/2021 vp – U 34/2016.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 44/2022 vp – HE 103/2022 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 64/2022 vp – HE 139/2022 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö, PeVM 6/1990 – HE 66/1988 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö, PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö, PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp.

- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72.
- Sisäasiainministeriö, ulkomaalaislakityöryhmän mietintö, komiteamietintö KM 1989:7.
- Sisäasiainministeriön muistio 14.4.2009: Kotouttamislain kokonaisuudistushankkeen asettamisen taustaa sekä nykyinsäädännön osalta esille nousseita ongelmia.
- Sisäministeriön perusmuistio SM2020-00367, MMO Montin Sanna (SM) 12.11.2020, OSA; Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus), U 34/2016 vp. 12.11.2020.
- Sisäministeriön perusmuistio SM2022-00209, MMO Mikkonen Katri (SM) 18.5.2022, OSA; EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, E 125/2020 vp. 18.05.2022.
- Suuren valiokunnan mietintö, SuVM 1/2021 vp – VNS 7/2020 vp.
- Talousvaliokunnan lausunto, TaVL 51/2022 vp – HE 139/2022 vp.
- Tarkastusvaliokunnan mietintö, TrVM 6/2018 vp – O 10/2017 vp
- Tulokellisuustarkastuskertomus, EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016.
- Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 5.5.2017, TEM/949/03.01.01/2017.
- Valtioneuvoston U-kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus), U 34/2016 vp.
- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta (seulonta-asetus), U 60/2020 vp.
- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa U 61/2020 vp.
- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus), U 62/2020 vp.
- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17.
- Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. VNS 7/2020 vp.
- Ympäristöministeriö, Asettamis päätös 24.4.2018. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi.
- Ympäristöministeriö, Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö I 2014.

Liitteet

Liite 1. Ulkomaalaislain muutokset 2003-2022 ja niiden syyperustelut.

Pääasialliset syyt merkitty lihavoinnilla.

Tutkimusaineiston keräämiseen on käytetty Turun yliopiston [Lakitutka-palvelua](https://doi.org/10.5281/zenodo.6504432). DOI: 10.5281/zenodo.6504432

	EU-sääntely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 34/2004 vp			X	X	X						X				
HE 6/2005 vp				X	X		X		X				X		
HE 25/2005 vp	X		X		X		X					X	X		
HE 78/2005 vp				X						X			X		
HE 90/2005 vp			X		X		X		X				X	X	
HE 94/2005 vp			X		X		X					X	X	X	
HE 198/2005 vp	X														
HE 31/2006 vp				X	X										
HE 32/2006 vp	X		X		X						X				

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 46/2006 vp	x				x		x						x	x	
HE 94/2006 vp	x														
HE 156/2006 vp							x						x	x	
HE 205/2006 vp	x														
HE 243/2006 vp			x												
HE 277/2006 vp	x														
HE 90/2007 vp		x	x		x	x	x						x		
HE 115/2007 vp		x		x									x	x	
HE 166/2007 vp	x										x				
HE 167/2007 vp	x	x										x			
HE 86/2008 vp	x														
HE 234/2008 vp	x			x	x					x	x	x			x
HE 77/2009 vp	x			x							x				
HE 161/2009 vp		x				x	x	x							
HE 240/2009 vp	x	x		x	x				x	x	x	x			x
HE 104/2010 vp	x		x												

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 186/2010 vp						X	X								
HE 208/2010 vp	X														
HE 224/2010 vp		X	X	X			X							X	
HE 252/2010 vp		X			X					X			X		
HE 266/2010 vp			X				X			X					
HE 275/2010 vp	X														
HE 37/2011 vp	X														
HE 73/2011 vp		X			X	X	X		X			X			
HE 3/2012 vp	X	X													
HE 145/2012 vp						X	X	X							
HE 15/2013 vp						X	X	X							
HE 16/2013 vp							X	X							
HE 29/2013 vp	X														
HE 134/2013 vp	X									X					
HE 139/2013 vp	X														
HE 180/2013 vp						X	X	X							

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 220/2013 vp							X								
HE 9/2014 vp	X														
HE 19/2014 vp			X				X	X							
HE 111/2014 vp							X	X							
HE 65/2014 vp		X					X								
HE 102/2014 vp							X		X				X		
HE 155/2014 vp		X	X	X											
HE 169/2014 vp		X		X						X	X				
HE 170/2014 vp	X	X		X					X		X	X		X	X
HE 172/2014 vp	X	X		X	X				X			X			X
HE 174/2014 vp							X	X							
HE 218/2014 vp	X									X					
HE 219/2014 vp	X	X							X						
HE 266/2014 vp		X					X			X				X	
HE 288/2014 vp	X		X				X							X	X
HE 295/2014 vp	X								X			X		X	X

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 2/2015 vp								X							
HE 54/2015 vp	X														
HE 56/2015 vp								X							
HE 2/2016 vp					X						X		X	X	
HE 14/2016 vp							X	X							
HE 32/2016 vp		X			X		X		X		X	X	X		
HE 39/2016 vp	X						X	X							
HE 43/2016 vp	X	X							X		X	X	X	X	
HE 64/2016 vp	X				X	X				X	X	X	X	X	
HE 133/2016 vp		X									X	X	X	X	X
HE 234/2016 vp					X				X			X	X		
HE 80/2017 vp	X														
HE 129/2017 vp		X							X			X	X	X	
HE 201/2017 vp		X					X				X		X	X	
HE 21/2018 vp	X				X		X				X			X	X
HE 24/2018 vp	X	X								X	X	X		X	

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä	
HE 29/2018 vp							X	X								
HE 146/2018 vp		X					X				X					
HE 217/2018 vp				X					X		X	X		X	X	
HE 241/2018 vp	X						X	X								
HE 242/2018 vp	X			X			X	X								
HE 272/2018 vp		X					X				X					
HE 273/2018 vp	X			X	X				X		X	X	X	X		
HE 10/2019 vp							X	X								
HE 18/2019 vp	X						X	X								
HE 36/2020 vp		X			X				X				X	X		
HE 65/2020 vp					X				X				X	X		
HE 141/2020 vp	X											X				
HE 206/2020 vp	X	X									X	X				
HE 247/2020 vp		X			X						X			X		
HE 253/2020 vp		X			X	X					X					
HE 35/2021 vp	X															

	EU-säätely	hallitusohjelma, hallituksen toimenpideohjelmat ja linjaukset	perustuslaki, kansainväliset velvoitteet	oikeustapaus, laill. valvojat, valiokunnat, eduskunnan kanta	viranomaistoiminta	viranomaisten organisaatio	muun lain muutos	tekninen	resurssit	selkeyttäminen	vähentäminen, estäminen	edistäminen, parantaminen, turvaaminen	yhteiskunnallinen muutos	muu	epäselvä
HE 122/2021 vp	x	x			x				x			x			
HE 232/2021 vp		x					x			x					
HE 11/2022 vp	x				x						x				
HE 49/2022 vp	x														
HE 99/2022 vp		x										x			
HE 100/2022 vp		x		x								x			
Yhteensä kpl	45	32	13	17	26	9	37 (19, jos ei teknisiä ja organisaatio- muutoksia)	17	18	12	24	23	22	25	7



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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

www.intermin.fi