

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksen mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voitaisiin myöntää puolisolle vain, jos molemmat puoliset ovat vähintään 21-vuotiaita. Edellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenelle oleskelulupa voitaisiin pääsääntöisesti myöntää vain, jos tämän toimeentulo on turvattu. Kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenelle ja muulle omaiselle oleskelulupa voitaisiin myöntää vain, jos perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään kaksi vuotta.

Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä muutettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskevaa säännöstä muutettaisiin Euroopan komission rikkomusmenettelyn johdosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.5.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Perheenyhdistämisestä yleisesti	4
2.1.1 Ulkomaalaislaki	4
2.1.2 Perheenyhdistämisdirektiivi	8
2.1.3 Muut kansainväliset velvoitteet	10
2.1.4 Perheenyhdistäminen lukuina	13
2.2 Vähimmäisikävaatimus puolison perheenyhdistämisessä	16
2.3 Toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheenkokoajan perheenyhdistämisessä	20
2.4 Asumisaikavaatimus kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisessä	24
2.5 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen	25
2.6 Oleskeluluvan epäminen kansanterveydellisin syin kansainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäseneltä	27
3 Tavoitteet	28
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	28
4.1 Keskeiset ehdotukset	28
4.2 Pääasialliset vaikutukset	29
4.2.1 Yleistä	29
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	30
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	31
4.2.3.1 Vaikutukset perhe-elämän suojaan	31
4.2.3.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	33
4.2.4 Sukupuolivaikutukset	35
4.2.5 Vaikutukset lapsiin	35
4.2.6 Vaikutukset yksilön asemaan	37
4.2.7 Vaikutukset kotoutumiseen	40
4.2.8 Vaikutukset viranomaistoimintaan	41
4.2.9 Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen	43
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	43
5.1 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit	43
5.1.1 Johdanto	43
5.1.2 Vähimmäisikävaatimus	44
5.1.3 Toimeentuloedellytys	44
5.1.4 Asumisaikavaatimus	45
5.1.5 Alaikäisyyden määritelmä	45
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
5.2.1 Johdanto	45
5.2.2 Ruotsi	46
5.2.3 Norja	46

5.2.4 Tanska.....	46
5.2.5 Alankomaat.....	47
5.2.6 Ranska.....	47
6 Lausuntopalaute.....	47
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	50
8 Voimaantulo	63
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	63
9.1 Johdanto.....	63
9.2 Yhdenvertaisuus	64
9.3 Yksityiselämän suoja	68
9.4 Lapsen etu ja lapsen oikeudet	70
9.5 Perusoikeuksien turvaaminen	75
LAKIEHDOTUS.....	76
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	76
LIITE	80
RINNAKKAISTEKSTI	80
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	80

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan (s. 201), että perheenyhdistämisen edellytyksiä muutetaan. Hallitusohjelman mukaan otetaan käyttöön perheenkokoajalta 21 vuoden ikäraja puolison perheenyhdistämisessä, palataan alaikäisen perheenkokoajan kohdalla viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan huomioiden Euroopan unionin ratkaisut sekä otetaan käyttöön kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenyhdistämisessä kahden vuoden asumisaikavaatimus kotoutumisen varmistamiseksi turvaten lasten oikeuksien toteutuminen.

Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, tuomioistuimen antama tuomio C-279/20 lapsen alaikäisyyden määrittämisestä myönnettäessä oleskelulupaa perheenyhdistämistä varten edellyttää ulkomaalaislain (301/2004) sisältämän lapsen alaikäisyyden määritelmän muuttamista.

Euroopan komissio on käynnistänyt Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Suomea kohtaan Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivin 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu) jäljempänä *määritelmädirektiivi*, 23 artiklan 4 kohdan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komission rikkomusmenettelyn johdosta ulkomaalaislakia on muutettava koskien kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Esitystä valmistelemaan perustettiin 6.2.2024 hanke Perheenyhdistämisen edellytysten muuttamisesta (SM003:00/2024). Hanke asetettiin 6.2.2024 - 30.6.2025 väliseksi ajaksi.

Sisäministeriö pyysi 10.9.2024 päivätyllä kirjeellä lausuntoa asiassa. Lausuntoaika päättyi 25.10.2024. Saapuneet lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat saatavilla valtioneuvosten hankeikkunasta: [Perheenyhdistämisen edellytysten muuttaminen - Sisäministeriö](#).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Perheenyhdistämisestä yleisesti

2.1.1 Ulkomaalaislaki

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat saada oleskeluluvan Suomeen perhesiteen perusteella. Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoajan oleskelun peruste voi olla esimerkiksi työntekeä, opiskelu taikka kansainvälinen suojelu. Myös Suomen kansalainen voi olla perheenkokoaja.

Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella panee vireille oleskeluluvan hakija eli perheenjäsen. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain 37 §:n mukaista perheenjäsenen määritelmää. Pykälän mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Myös Suomessa asuvan henkilön aviopuolison lapsi, jonka huoltaja aviopuoliso on, katsotaan perheenjäseneksi, samoin kasvattilapsi. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, hänen perheenjäsenensä on hänen huoltajansa. Tällöin lapsi toimii perheenkokoajana ja huoltajalle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoajana toimiva lapsi voi olla Suomessa ilman huoltajaa tai yhdessä toisen huoltajan kanssa, jolloin oleskelulupaa hakee hänen toinen huoltajansa.

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomioita kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuvat ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon mahdollisuuksien mukaan lapsen toivomukset, mielipiteet ja yksilölliset tarpeet. Lapsen edun toteutumisessa lapsen kuulemisella on olennainen merkitys (HaVM 4/2004 vp).

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää oleskeluluvan perusteesta riippumatta, että oleskeluluvan myöntämisen niin sanotut yleiset edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen pääsääntöisenä edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Oleskelulupa perhesiteen perusteella evätään myös yleisten perusteiden (36 a §), Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen (36 b §) sekä pykälässä määritellyin edellytyksin haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §). Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta säädetään erikseen (36 e §).

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että oleskeluluvan hakijan toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua koskevan 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu. Kyseisissä pykälissä säädetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan perheenyhdistämisestä, jolloin toimeentuloedellytyksen soveltaminen on pääsääntö. Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvatuksia. Jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan

myöntämisen esteenä. Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan.

Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla. Oikeus perheen yhdistämiseen syntyy tyypillisesti heti perheenkokoajan oleskeluluvan saamisen jälkeen. Ulkomaalaislain 60 §:n nojalla ensimmäistä oleskelulupaa on, tietyin poikkeuksin, joihin kuuluu muun muassa Suomen kansalaisen perheenjäsen, haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Oleskelulupahakemuksen voi tehdä myös hakijan laillinen edustaja. Ulkomailta perheenjäsenen oleskelulupaa haettaessa hakemus jätetään Suomen edustustoon tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Suomen edustustoilla on omat toimipiirinsä, jonka alueella olevia asiakkaita edustustot palvelevat. Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa säädetään tasavallan presidentin asetuksessa (613/2015). Perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen voi laittaa sähköisesti vireille lähes kaikissa tilanteissa Enter Finland -palvelun kautta. Ensimmäisen oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireyttäminen ei siten edellytä hakijan henkilökohtaista asiointia Suomen edustustossa hakemuksen tekohetkellä. Menettelyn aikana hakijan tulee kuitenkin käydä henkilökohtaisesti tunnistautumassa edustustossa sekä tarvittaessa perhesidekuulemisessa. Uutta määräaikaista lupaa eli jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa haetaan Suomessa.

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenelle sekä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua koskevassa 4 luvussa. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää säännökset oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenelle.

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa joko ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka taikka myöntää lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kummassakin näistä on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta. Pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 11 kohdan mukaan ulkomaalaista, joka täyttää pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklan¹ vaatimukset. Pakolaisasemalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 12 kohdan mukaan asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle. Lain 106 §:n mukaan pakolaisaseman saa turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen, pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen sekä perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen saapuneen perheenjäsen. Perheenjäsen saa pakolaisaseman, mikäli perheenkokoajalla on kyseinen asema ja perheenjäsen voidaan katsoa pakolaiseksi.

¹ Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan pakolaisella jokaista henkilöä, 1) joka on katsottu pakolaiseksi 12 päivänä toukokuuta 1926 ja 30 päivänä kesäkuuta 1928 sovittujen järjestelyjen tai 28 päivänä lokakuuta 1933 ja 10 päivänä helmikuuta 1938 tehtyjen yleissopimusten mukaisesti, 14 päivänä syyskuuta 1939 tehdyn pöytäkirjan tai Kansainvälisen pakolaisjärjestön peruskirjan mukaisesti; Kansainvälisen pakolaisjärjestön toimintakautenaan tekemät päätökset, jotka rajoittavat pakolainen - käsitteen soveltamisalaa, eivät saa estää myöntämästä pakolaisen asemaa henkilöille, jotka täyttävät tämän artiklan 2 kohdassa mainitut ehdot;

2) joka ennen 1 päivää tammikuuta 1951 sattuneiden tapausten vuoksi ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

Pakolaisasema ei kuitenkaan siirry perheenjäsenelle sellaisessa tilanteessa, jossa pakolaisaseman saanut perheenkokoaja on itse saanut pakolaisaseman perhesiteen perusteella turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisena maahan tulleen pakolaisen perheenjäsenenä. Pakolaisasema myönnetään pääsääntöisesti vain niin sanotuille vanhoille perheenjäsenille eli tilanteessa, jossa perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen perheenkokoajalle myönnettyä oleskeluoikeutta. Ulkomaalaislain 3 §:n 12 a kohdan mukaan toissijaisella suojeluasemalla tarkoitetaan asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua. Toissijaisen suojeluaseman saa 106 §:n mukaisesti oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut ulkomaalainen tai perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut toissijaisen suojeluaseman saaneen ulkomaalaisen perheenjäsen, jonka katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa. Perheenjäsen saa toissijaisen suojeluaseman, mikäli perheenkokoajalla on kyseinen asema ja perheenjäsenen katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa. Myös toissijainen suojeluasema myönnetään pääsääntöisesti vain vanhoille perheenjäsenille. Toissijainen suojeluasema ei kuitenkaan siirry perheenjäsenelle sellaisessa tilanteessa, jossa toissijaisen suojeluaseman saanut perheenkokoaja on itse saanut suojeluaseman perhesiteen perusteella. On huomioitava, että perheenjäsenelle ei myönnetä pakolaisasemaa eikä toissijaista suojeluasemaa, jos hän hakee perhesiteen perusteella oleskelulupaa sen jälkeen, kun hän on ensin saapunut Suomeen turvapaikanhakijana yhtäaikaaisesti muun perheen kanssa, mutta hänelle ei ole turvapaikkaprosessissa myönnetty oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella eikä siten myöskään suojeluasemaa. Tällöin hakijan oma kansainvälisen suojelun tarve on jo tullut tutkituksi turvapaikkaprosessissa. Lain 109 §:n nojalla tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle on ulkomaalaislain 114 §:n mukaan se, että perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Lisäksi edellytetään, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Lain 114 §:ssä säädetään vielä erityisestä kokonaisharkinnasta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen tai jos kyse on pakolaisen vanhasta perheenjäsenestä, joka jättää oleskelulupahakemuksen kolmen kuukauden määräajassa.

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on aina suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista.

Lain 115 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi

kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen muulle omaiselle edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen.

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa ja lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Koska Suomeen ja muualle Eurooppaan saapuu enenevissä määrin maahantulijoita, aiheuttaa se kasvavia paineita hallita maahanmuuttoa. Hallintovaliokunta on aiemmin todennut pitävänsä perusteltuna sitä, että kansallisesti otetaan huomioon kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niistä seuraavia tarpeita tarkistaa kansallista lainsäädäntöä suhteessa muihin unionin jäsenvaltioihin (HaVM 11/2016 vp).

2.1.2 Perheenyhdistämisdirektiivi

Neuvoston direktiivin 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*, tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiiviä suotuisampia. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivi ei siten koske oman maan tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan, pakolaisaseman perhesiteen perusteella tai kiintiöpakolaista. Direktiivi ei koske toissijaista suojelua saavia eikä tilapäistä suojelua saavia. Direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus.

Direktiivin mukaan perheenyhdistämisen on koskettava ainakin ydinperheen jäseniä eli aviopuolisoa ja alaikäisiä lapsia. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat itse päättää, haluavatko ne sallia suoraan ylenevää polvea olevien sukulaisten, täysi-ikäisten naimattomien lasten, naimattomien tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolten sekä moniavioisessa avioliitossa toisen aviopuolison ja perheenkokoajan alaikäisten lasten perheenyhdistämisen.

Direktiivi sisältää perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on: a) asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset; b) sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisten jäsenvaltion omien kansalaisten osalta; c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisten jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Direktiivin 4

artikla mahdollistaa jäsenvaltiot edellyttämään, että perheenkokoaja ja hänen aviopuolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse. Lisäksi jäsenvaltiot voivat 8 artiklan perusteella vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin perheenyhdistämistä voidaan hakea.

Direktiivin V luku sisältää erityisiä säännöksiä pakolaisten perheenyhdistämisestä. Direktiivin 12 artiklan mukaan lisäedellytyksiä ei vähimmäisikää koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta voi lähtökohtaisesti soveltaa pakolaisen eli turvapaikan saaneen, pakolaisaseman perhesiteen perusteella saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäseniin. Osaa lisäedellytyksistä, kuten toimeentuloedellytystä voidaan direktiivin mukaan kuitenkin tietyissä rajatuissa tapauksissa soveltaa myös pakolaisen perheenjäseniin. Tämä on mahdollista, jos 1) perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, 2) perhe on muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen, 3) kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai 4) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Direktiivi siis antaa pakolaisten perheenjäsenille mahdollisuuden hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä perheenkokoajalle ilman lisäedellytyksiä. Lisäedellytyksiä on kuitenkin mahdollista asettaa jo määrääjän kuluessa edellä 2—4-kohdissa mainituissa tilanteissa. Erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä ryhmät eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniin lisäedellytyksiä on siten lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa. Kun otetaan huomioon 9 artiklan 2 kohdassa ja 12 artiklan 2 kohdassa todettu, direktiivin 8 artiklan mukaista asumisaikaa voidaan soveltaa turvapaikan saaneiden tai kiintiöpakolaisten niin sanottuihin uusiin perheenjäseniin, joilla tarkoitetaan perhesuhteita, jotka on muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen tai sen jälkeen, kun henkilö on hyväksytty kohdemaahan pakolaiskiintiössä.

Direktiivissä on kaksi horisontaalisesti vaikuttavaa lauseketta. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan käsitellessään hakemusta jäsenvaltioiden tulee asianmukaisesti ottaa huomioon alaikäisen lapsen etu. Direktiivin 17 artiklan mukaan päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on asianmukaisesti otettava huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.

Komissio on antanut tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle perheenyhdistämisdirektiivin soveltamista koskevista ohjeista (KOM 2014(210) lopullinen, jäljempänä *komission tiedonanto*). Ohjeet vastaavat komission tiedonantohetken näkemyksiä, jotka saattavat muuttua eivätkä ne rajoita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen myöhempää kehitystä. Komission tiedonannon mukaan direktiivissä säädetään poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa.

Perheenyhdistämisdirektiivi ei ole suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, vaan direktiivi tulee kansallisesti saattaa voimaan. Direktiivi jättää jäsenvaltioille paikoitellen laajalti kansallista liikkumavaraa. Perheenyhdistämisdirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan ensimmäisenä päivänä

heinäkuuta vuonna 2006. Suomi ei ole direktiiviä täytäntöön pannessaan kovin laajasti hyödyntänyt kansallista liikkumavaraa sisältäviä säännöksiä. Direktiiviä täytäntöön pannessaan Suomi toteutti muutoksia ulkomaalaislakiin vain jäsenvaltioita velvoittavien direktiivin artikloiden osalta (artiklat 4, 5, 6, 14 ja 17). Sittenkin ulkomaalaislain sisältämiin perheen yhdistämisen edellytyksiin on tehty lainsäädäntömuutoksia esimerkiksi direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan osalta säätämällä perheen yhdistämisen edellytykseksi säännölliset ja vakaat tulot (HE 240/2009 vp ja HE 43/2016 vp). Täytäntöönpanon jälkeen perheen yhdistämisen edellytyksiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu useilla ulkomaalaislain muutoksilla (549/2010, 631/2011, 332/2016, 505/2016, 437/2019, 148/2022).

Perheen yhdistämisdirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvien lakimuutosten voimaantulon jälkeen Suomen kohdistuva maahanmuutto on voimakkaasti lisääntynyt ja maahanmuuttopolitiikan toimintaympäristö on muuttunut oleellisesti. Erityisesti vuoden 2021 alusta alkaen perhesideperusteisten hakemusten määrä on ollut kasvussa (Ks. tarkemmin tilastoja luku 2.1.4.). Kun hakemusmääriä tarkastellaan pidemmällä aikavälillä ja verrataan lähes kymmenen vuoden takaisin hakemusmääriä koskeviin tilastoihin, huomataan, että muutos hakemusmäärissä on ollut merkittävä. Esimerkiksi vuonna 2015 perhesideperusteisia hakemuksia jätettiin yhteensä 9 469 ja vuoden 2024 aikana hakemuksia jätettiin yhteensä 23 701. Oleskelulupahakemusten määrä on siis vajaassa kymmenessä vuodessa yli kaksinkertaistunut. Perheenjäsenten hakemusmäärän kehitys on riippuvainen muusta Suomeen suuntautuvasta muuttoliikkeestä. Viimeisen neljän vuoden hakemusmäärän kasvu on pääosin ollut riippuvaista Suomeen suuntautuvan työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton lisääntymisestä.

Muuttuneessa toimintaympäristössä perheen yhdistämisen edellytysten tarkastelu on välttämätöntä myös Suomessa. Direktiivin mahdollistamille edellytyksille on unionin oikeudesta johtuvat perustelut eivätkä ne siten lähtökohtaisesti ole mielivaltaisia. Edellytysten käyttöönotossa on kyse unionin oikeuteen liittyvän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Hakemusmäärän kasvu, tavoite kotoutumisen edistämisestä ja sisäisen turvallisuuden varmistamisesta, tarve täydentää olemassa olevia keinoja kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä sekä tavoite lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi, puoltavat direktiivin liikkumavaran hyödyntämistä. Myös yhteiskunnan taloudellinen kantokyky puoltaa direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttämistä, vaikka hallitun maahanmuuton tavoite saattaa edellyttää myös taloudellista panostusta. Kansallisen liikkumavaran käytön voidaan katsoa olevan perusteltua muuttuneessa toimintaympäristössä ja maahanmuuton lisääntyessä.

Direktiivin lähtökohtana voidaan pitää perheen yhdistämisen sallimista ja poikkeuksia siihen on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltioille on kuitenkin tunnustettu tietty harkintavalta. Jäsenvaltiot eivät saa käyttää harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitteita – eli perheen yhdistämisen edistämistä - ja tehokasta vaikutusta. (Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta) Komission tiedonannon mukaan oikeus perheen yhdistämisen ei kuitenkaan ole rajoitukseton. Komission tiedonannon mukaan direktiiviä sovellettaessa on otettava huomioon perusoikeudet, erityisesti oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, syrjimättömyysperiaate, lapsen oikeudet ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jotka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

2.1.3 Muut kansainväliset velvoitteet

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemässä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien

suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS*). Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklan mukaan avioliittoiässä olevilla miehillä ja naisilla on oikeus mennä avioliittoon ja perustaa perhe tämän oikeuden käyttöä säätelevien kansallisten lakien mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä *EIT*) on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimusta siten, että se ei aseta valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan (Abdulaziz, Cabales ja Balkandali, 28.5.1985, kohta 68). Valtioilla on oikeus kontrolloida maahanmuuttoa eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johdu yleistä velvoitetta kunnioittaa maahanmuuttajien toivetta siitä, missä he perhe-elämää mieluiten viettäisivät. EIS 8 artiklan ei katsota suojaavan ulkomaalaisen oikeutta valita asuinpaikka perheelleen. EIT on vakiintuneen tulkintakäytäntönsä mukaan tunnustanut maahanmuuton kontrollin olevan oikeutettu tavoite, jonka perusteella valtio voi rajoittaa perhe-elämän suojaa. Niin ikään EIT on tunnustanut maahanmuuton hallinnan palvelevan maan yleistä taloudellisesta hyvinvointia, jonka osalta jäsenvaltioilla on tyypillisesti laaja harkintavalta. (B.F. v. Sveitsi, 4.10.2023, esimerkiksi kohta 96). EIT:n mukaan perheenyhdistäminen edellyttää kuitenkin tiettyjä prosessuaalisia edellytyksiä. Prosessin tulee olla joustava, nopea ja tehokas ja yhteneväinen hakijan oikeudesta perhe-elämää kanssa. Hakemuksen käsittelyn tulee olla yksilöllistä ja intressien punninnan tulee perustua kyseisen henkilön tosiasialliseen tilanteeseen. Kilpailevien intressien punninnassa tulisi EIT:n mukaan pyrkiä löytämään oikeudenmukainen tasapaino perheenyhdistämisen sekä maahanmuuttoon liittyvän kontrollin ja valtion taloudellisen kantokyvyn välillä (M.A v. Tanska, 9.7.2021). Maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista. EIT on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiaa rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, 31.1.2006). Lähtökohtaisesti EIT on katsonut valtiolla olevan positiivinen velvoite sallia perheenyhdistäminen, kun useampi kuin yksi seuraavista olosuhteista vallitsee kumulatiivisesti: perheenkokoajan katsotaan tosiasiallisesti asettuneen ja omaavan vahvat siteet kohdevaltioon, perhe-elämä on perustettu ennen perheenkokoajan tosiasiallista asettumista kohdevaltioon, sekä perheenkokoaja että perheenjäsen oleskelevat jo kohdevaltiossa, tilanteessa on osapuolina lapsia ja perhe-elämän viettämiseen on ylitsepääsemättömiä esteitä lähtömaassa (Dabo v. Ruotsi, 18.1.2024). Erityistä painoarvoa EIT on antanut lapsen edulle, erityisesti tilanteissa, joissa lapset ovat syntyneet ja kasvaneet ns. vastaanottajavaltiossa (Sen v. Alankomaat, 21.12.2001).

Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan (2021/C326/02) säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskeissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 3 kohdan mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää

henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin yleissääntönä on perheenyhdistäminen ja poikkeuksia tulisi tulkita suppeasti. Tuomioistuin on myös todennut, että jäsenvaltiot eivät saisi käyttää direktiivissä tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitteita, eli perheenyhdistämisen edistämistä (tuomio 4.3.2010, Chakroun v. Alankomaat, C-578/08, kohdat 43 ja 48). Esimerkiksi edellytystä vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on siten tulkittava suppeasti, perusoikeuksien valossa ja erityisesti perhe-elämän suoja huomioiden (tuomio 4.3.2010, Chakroun, asia C-578/08, kohdat 43–44). Toisaalta esimerkiksi vähimmäisiän edellyttäminen puolisoiden perheenyhdistämisessä ei estä perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämistä tai tee sitä suhteettoman vaikeaksi (tuomio 17.7.2014, Noorzia v. Itävalta, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092, kohta 16). Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että edellyttämällä puolisoilta tiettyä vähimmäisikää jäsenvaltiot toteuttavat direktiivin sallimaa harkintavaltaa ja varmistavat että perheenkokoaja viettää riittävän pitkän ajan kohdevaltiossa osoittaakseen tietyn tasoista kotoutumista ja edistääkseen myös perheenjäsentensä asettumista yhteiskuntaan (tuomio 27.6.2006, Euroopan Parlamentti v. Neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429).

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991, jäljempänä *lapsen oikeuksien sopimus*), joka tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1991, on Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Lapsella tarkoitetaan sopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Sopimuksen 2 artiklan mukaan lasta tulee suojata kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 8 artikla koskee sopimusvaltioiden sitoutumista kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat sen olevan lapsen edun mukaista soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleen yhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. 12 artiklan mukaisesti lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, tulee taata oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevista asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

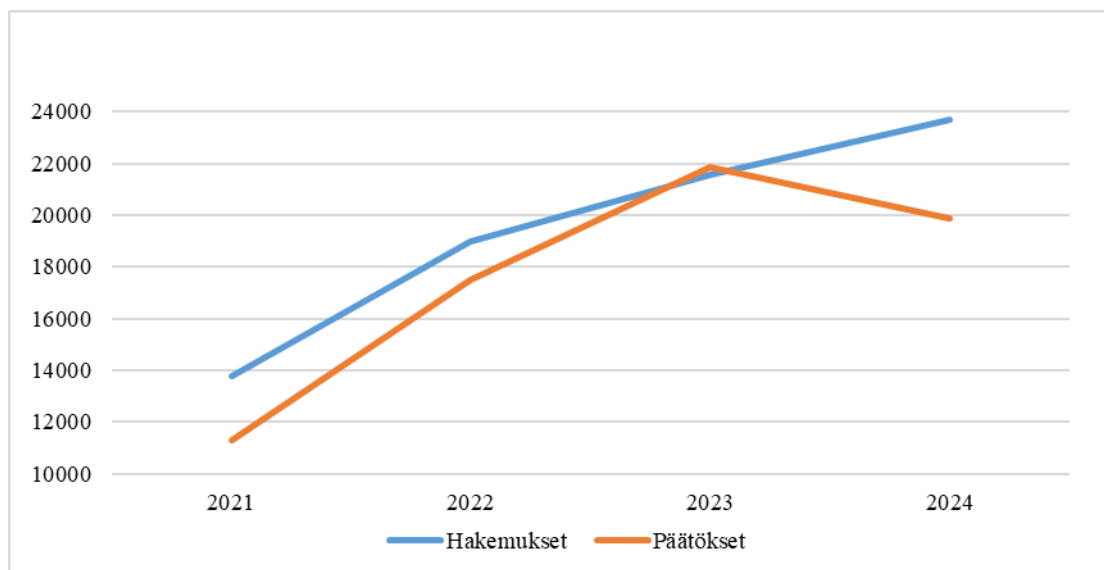
Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 14 (2013) mukaan lapsen edun käsite on monimutkainen, ja sen sisältö pitää määrittää tapauskohtaisesti. Lapsen etu on yleiskommentin mukaan joustava ja mukautuva käsite. Vaikka lapsen edulla on lähtökohtaisesti korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi huomioon otettavista seikoista, on kaikkien osapuolten edut tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Mikäli keskenään kilpailevat edut ovat ristiriidassa keskenään, tulisi suurempi painoarvo kuitenkin antaa lapsen edun toteutumiselle. Yleiskommentin mukaan yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumisesta tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla, 1 kohta) (CRC/C/GC/14)). Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 22 (2017) mukaan valtioiden tulisi varmistaa, että lapsia kohdellaan kansainvälisen siirtolaisuuden

yhteydessä ennen kaikkea lapsina sekä että lapsen oikeuksia kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä kunnioitetaan ja suojellaan lasten tai heidän vanhempiensa tai laillisten huoltajiensa siirtolaisasemasta riippumatta (CRC/C/GC/22). Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 23 (2017), kohdan 35 mukaan perheen jälleenyhdistämiseen lähtömaassa ei tulisi ryhtyä, jos on olemassa ”kohtuullinen riski” (*reasonable risk*) siitä, että paluu johtaisi lapsen ihmisoikeuksien loukkauksiin. Jos perheen jälleenyhdistäminen lähtömaassa ei ole lapsen edun mukaista tai ei ole mahdollista paluun oikeudellisten tai muiden esteiden vuoksi, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklan mukaiset velvollisuudet astuvat voimaan ja niiden tulisi säädellä valtioiden päätöksiä perheen jälleenyhdistämisestä. Valtioiden tulisi tukea perheiden jälleenyhdistämismenettelyjä, jotta ne voidaan saattaa päätökseen tehokkaasti lapsen edun mukaisesti. Valtioita suositellaan soveltamaan lapsen edun määrittämismenettelyjä perheen jälleenyhdistämisen päätökseen saattamisessa (CRC/C/GC/23).

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan kaikkea päätöksentekoa ohjaava tapauskohtainen normi ja periaate. Lapsen etu on sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Yksittäistapauksessa lapsen etua määritettäessä tulisi huomioida lapsen näkemykset, lapsen identiteetti ja haavoittuva tilanne, perhesuhteiden säilyttäminen, lapsen huolenpito, suojele ja turvallisuus sekä lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen. Lapsen edun määrittämisessä on kyse aina kokonaisharkinnasta. Lapsen edun ensisijaisuus ei tarkoita, että se olisi ainoa ratkaiseva kriteeri päätöstä tehdessä, vaan se tulisi ymmärtää painavana ja keskeisenä intressinä, kun eri näkökohtia punnitaan. Lapsen etu on monimuotoinen käsite ja sen sisältö määritellään tapauskohtaisesti. Jos lapsen suhde vanhempiinsa katkeaa esimerkiksi maastamuuton vuoksi (vanhemmat muuttavat ilman lasta tai lapsi muuttaa ilman vanhempiaan), perheyksikön säilyttäminen tulisi ottaa huomioon, kun lapsen etua arvioidaan perheen jälleenyhdistämistä koskevissa päätöksissä. Mikäli lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, myös lapsen etu toteutuu.

2.1.4 Perheenyhdistäminen lukuina

Suomeen kohdistuva maahanmuutto muodostuu pääasiassa työn tai opiskelun perusteella Suomeen muuttavista ja heidän perheenjäsenistään. Työperäinen maahanmuutto oli vuonna 2022 historiallisen korkealla tasolla ja pysyi yhä korkeana vuoden 2023 aikana, mutta laski hieman vuonna 2024. Hakemusmäärien laskuun on vaikuttanut erityisesti talouden taantuma. Opiskelijoiden hakemusmäärä kasvoi vuodesta 2022 vuoteen 2024. Opiskelijoiden hakemusmäärien kasvun taustalla ovat muun muassa opiskelijoita koskevan lainsäädännön uudistuminen keväällä 2022, kuten kansainvälisille opiskelijoille suunnattujen vieraskielisten koulutusohjelmien lisääminen, oppilaitosten ulkomaisille opiskelijoille suuntaamat markkinointitoimet sekä Suomen näkyvyyden lisääntyminen sosiaalisessa mediassa. Myös perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten määrä on kasvanut viime vuosina.



Taulukko 1. Perhesidehakemukset ja -päätökset vuosina 2021–2024. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Perhesideperusteisia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia jätettiin vuosien 2021–2024 aikana yhteensä 78 083 kappaletta. Vuonna 2021 hakemuksia jätettiin yhteensä 13 764, vuonna 2022 yhteensä 18 981 ja vuonna 2023 yhteensä 21 583. Hakemusmäärä on pysynyt korkealla tasolla myös vuonna 2024, jolloin perheenjäsenen ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia jätettiin yhteensä 23 701. Hakemusmäärä on mittaushistorian² suurin.

Maahanmuuttovirasto tilastoi perhesideperusteiset oleskeluluvat perheenkokoajan oleskeluluvan perusteella. Tilastointi on jaoteltu kolmeen pääryhmään, jotka ovat 1) Suomen kansalaiset, 2) kansainvälistä suojelua saaneet ja 3) muut ulkomaalaiset. Maahanmuuttoviraston tilastoissa muulla ulkomaalaisella tarkoitetaan muuta kuin kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä eli esimerkiksi työntekijä tai opiskelun perusteella Suomessa oleskelevia perheenkokoajia. Lisäksi Maahanmuuttovirasto tilastoi neljää eri perheenjäsenen kategoriaa, jotka ovat 1) puoliso, 2) huoltaja, 3) lapsi ja 4) muu omainen.

Suurin hakijaryhmä vuosien 2021–2024 aikana on ollut muun ulkomaalaisen lapset (31 403), muun ulkomaalaisen puoliset (25 507) ja Suomen kansalaisten puoliset (10 278). Seuraavaksi eniten hakemuksia jättivät kansainvälistä suojelua saaneiden lapset (4535) ja kansainvälistä suojelua saaneiden puoliset (1560). Myös Suomen kansalaisten lapset (1174), Suomen kansalaisten muut omaiset (929), Suomen kansalaisten huoltajat (480), kansainvälistä suojelua saaneiden muut omaiset (1251), kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajat (489), muun ulkomaalaisen huoltajat (289) ja muun ulkomaalaisen muut omaiset (134) jättivät perheenjäsenten hakemuksia mainitulla ajanjaksolla.

Perhesideperusteisiin ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin tehtiin päätöksiä vuosien 2021–2024 aikana yhteensä 68 641. Päätöksistä 63 027 eli noin 92 % oli myönteisiä. Kielteisiä päätöksiä tehtiin yhteensä 4173, joka edustaa noin 6 % tehdyistä päätöksistä. Loput

² Mittaushistoria 2011 alkaen.

päätöksistä (1441) eli noin 2 % sisältävät raukeamispäätöksiä. Vaikka päätösmäärät ovat nousseet merkittävästi, kielteisten päätösten määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena. Tarkemmat luvut on esitelty alla olevassa taulukossa. Perhesideperusteisten hakemusten lisäksi muille omaisille tehtiin kyseisellä ajanjaksolla yhteensä 1858 päätöstä. Muille omaisille tehtyjä päätöksiä ei ole huomioitu alla olevassa taulukossa.

Perhesideperusteisiin oleskelulupahakemuksiin tehtyt päätökset	Myönteinen	Kielteinen	Rauennut	Yhteensä
2021	9736	1040	299	11 075
Kv. suojelua saaneen perheenjäsen	1147	168	50	1365
Muun ulkomaalaisen perheenjäsen	6314	610	169	7093
Suomen kansalaisen perheenjäsen	2275	262	80	2617
2022	15 375	1027	724	17 126
Kv. suojelua saaneen perheenjäsen	1213	120	152	1485
Muun ulkomaalaisen perheenjäsen	10 933	621	435	11 989
Suomen kansalaisen perheenjäsen	3229	286	137	3652
2023	20 032	875	209	21 116
Kv. suojelua saaneen perheenjäsen	1539	102	50	1691
Muun ulkomaalaisen perheenjäsen	15 239	626	114	15 979
Suomen kansalaisen perheenjäsen	3254	147	45	3446
2024	17 884	1231	209	19 324
Kv. suojelua saaneen perheenjäsen	1161	157	41	1359
Muun ulkomaalaisen perheenjäsen	13 979	914	118	15 011
Suomen kansalaisen perheenjäsen	2744	160	50	2954
Yhteensä	63 027	4173	1441	68 641

Taulukko 2. Perhesideperusteiset oleskelulupapäätökset vuosina 2021-2024 jaoteltuna perheenkokoajan oleskeluperusteen mukaan. Taulukossa esitettynä myönteiset ja kielteiset päätökset sekä rauenneet asiat. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Turvapaikkahakemusten määrä on kasvanut EU-alueella vuoden 2022 elokuusta lähtien. Vuonna 2023 hakemusmäärä ylitti miljoonan hakemuksen rajan vuoden ensimmäisen 11 kuukauden aikana. Turvapaikkahakemusten määrä oli vuonna 2023 Euroopassa korkeimmillaan sitten vuosien 2015–2016 jälkeen. EU-alueen turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ei ole toistaiseksi heijastunut Suomeen. Suomessa vuoden 2023 aikana ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä 4559 (vrt. turvapaikka hakemusmäärään koko Euroopan unionin alueella 1,1 miljoonaa). Suomeen jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä pysyi vuoden 2024 aikana maltillisella tasolla. Vuonna 2024 turvapaikkahakemuksia jätettiin Suomessa yhteensä 2948, joista ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia oli 2405. Ilman huoltajaa maahan saapuneiden turvapaikkaa hakevien alaikäisten määrät ovat olleet kasvussa Euroopassa, ja hakemusmäärät ovat nousseet myös Suomessa. Vuonna 2023 Suomesta haki kansainvälistä suojelua yhteensä 348 ilman huoltajaa maahan tulleeeksi rekisteröityä alaikäistä turvapaikanhakijaa. Vuonna 2024 ilman huoltajaa maahan tulneiden alaikäisten turvapaikkahakemusten määrät kääntyivät laskuun ja ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä 225.

Euroopan unionin alueelle kohdistuva muuttoliikepaine jatkui korkeana vuoden 2024 ajan, minkä oletetaan heijastuvan viiveellä myös Suomeen. Maahanmuuttoviraston pitkän aikavälin ennusteena on, että perhesideperusteiset hakemusmäärät tulevat jatkossakin kasvamaan, mikäli työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto jatkaa kasvua.

2.2 Vähimmäisikävaatimus puolison perheenyhdistämisessä

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää (ks. kohta 2.1.1). Ulkomaalaislain lisäksi perhesuhteita arvioidaan perheenyhdistämisessä avioliittolain (234/1929) perusteella. Avioliittolain V osan luvussa 2 säädetään ulkomaisen avioliiton tunnustamisesta. Avioliittolain 115 §:n mukaan ulkomailla solmittu avioliitto tunnustetaan, jos avioliitto on pätevä sen solmimismaassa tai maassa, johon puolisoilla on asuinpaikka- tai kansalaisliittynyt. Avioliittolain 115 a §:n mukaan ulkomailla solmittua avioliittoa ei kuitenkaan pidetä pätevänä Suomessa, ellei siihen ole erityisiä syitä, jos avioliittoa solmittaessa ainakin toinen kihlakumppaneista oli alle 18-vuotias ja ainakin toisella oli asuinpaikka Suomessa. Ulkomaalaislaki ei sisällä erillistä säännöstä puolisoiden vähimmäisiästä perheenyhdistämisen edellytyksenä.

Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan puolisoiden perheenyhdistämisessä jäsenvaltiot voivat edellyttää vähimmäisikää, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse. Vähimmäisikää koskeva vaatimus voidaan kohdistaa myös kansainvälistä suojelua saaviin ja heidän puolisoihinsa. Vähimmäisikärajan soveltamiselle mukaan lukien juuri kyseiselle ikärajalle, on unionin oikeudessa olevat perustelut. Kyse on direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Komission tiedonannon (s. 8) mukaan: ”vähimmäisikä tulee olla täytettynä ajankohtana, jona perhe tosiasiallisesti yhdistyy, ei hakemuksen esittämishetkellä. Hakemuksia on siis voitava esittää ja tutkia ennen säädetyn ikärajan täyttymistä erityisesti, kun otetaan huomioon mahdollinen jopa yhdeksän kuukauden mittainen käsittelyaika. Jäsenvaltio voi kuitenkin lykätä perheenyhdistämistä siihen asti, että vähimmäisikä saavutetaan.” Vähimmäisikää koskeva vaatimus on niin sanottu valinnainen lisäedellytys perheenyhdistämisessä. Jäsenvaltiot voivat vaatia vähimmäisikää kotoutumisen varmistamiseksi ja pakkoavioliittojen estämiseksi.

Pakkoavioliitto on yksi ihmiskaupan muodoista. Pakkoavioliitto tarkoittaa avioliittoa tai sen kaltaista suhdetta, jossa toinen tai molemmat puolisoista ei ole voinut itse vaikuttaa avioliiton solmimiseen tai puolison valintaan³. Pakkoavioliitossa aviopuoliso ei ole tehnyt avioliiton solmimispäätöstä omasta vapaasta tahdostaan, vaan se on syntynyt muun henkilön oikeudenvastaisen pakottamisen johdosta⁴. Lapsiavioliitot ovat yksi pakkoavioliittojen muoto. Alaikäisinä lapset eivät kykene ikänsä vuoksi antamaan täyttä vapaata ja tietoon perustuvaa suostumustaan avioliittoon. Pakottajana voi toimia esimerkiksi uhrin vanhempi, muu perheenjäsen tai sukulainen taikka (tuleva) puoliso. Kyse voi olla myös laajemman henkilöpiirin toteuttamasta kollektiivisesta painostuksesta. Pakottamisen kohdetta voidaan painostaa tai uhkailla monin eri tavoin, kuten oleskeluoikeuden tai lasten huoltajuuden menettämällä tai perheen, suvun taikka yhteisön hylkäämisellä. Esimerkiksi tyttöjä voidaan pakottaa naimisiin kulttuurisista syistä tai jotta voidaan turvata toisen henkilön (puolison) pääsy maahan.⁵ Ihmisoikeusliiton selvityksessä haastateltujen pakkoavioliitoiksi luokittelemat ja tunnistamat liitot ovat pääasiassa yllirajaisia, Suomen rajojen ulkopuolella solmittuja liittoja. Yllirajaisia

³ Ihmiskauppa.fi

⁴ HE 172/2021 vp, s.26

⁵ HE 65/2024 vp, s. 21.

pakkoavioliittoja solmitaan usein sen jälkeen, kun nuori nainen on lähetetty joko omasta suostumuksestaan tai vastentahtoisesti ulkomaille.⁶ Ylirajaisten pakkoavioliittojen solmiminen ja siten myös niiden ehkäiseminen on usein sidoksissa oleskelulupien myöntämiseen puolisoille.

Silloinkin kun on kyse täysi-ikäistyneestä nuoresta, perheen tai suvun määräysvalta henkilön avioliiton solmimisessa saattaa olla sitä suurempi, mitä nuoremmasta henkilöstä on kyse. Ulkopuolisen määräysvallan ja sen myötä riskin pakkoavioliitosta voidaan arvioida vähenevän nuoren kasvamisen ja itsenäistymisen myötä. Avioliittoon pakotetaan sekä naisia ja tyttöjä että miehiä ja poikia, mutta kansainvälisesti avioliittoon pakottamisen on havaittu kohdistuvan erityisesti naisiin ja tyttöihin.⁷ Kyse on pitkälti sukupuolittuneesta ilmiöstä. Avioliittoon pakottamisen voi katsoa perustavalla tavalla loukkaavan henkilön vapautta ja henkilökohtaista koskemattomuutta sekä yksityiselämän suojaa⁸. Ihmisoikeusloukkauksena pakkoavioliittoihin liittyvä suojeluvelvoite on yksiselitteisesti valtiolla⁹.

YK:n piirissä on tehty yleissopimus, joka koskee suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista (SopS 50/1964). Sopimuksen 1 artiklan mukaan avioliiton laillinen solmiminen edellyttää molempien osapuolien täyttä ja vapaaehtoista suostumusta, mikä heidän tulee ilmaista henkilökohtaisesti viranomaisen edessä ja todistajien läsnä ollessa. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43/2012) tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa siten, että taataan samalla sukupuolten välinen tasa-arvo. Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 52/2015, jäljempänä, *Istanbulin sopimus*) tavoitteena on edistää kaikkien naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Istanbulin sopimuksessa käsitellään muun muassa pakkoavioliittojen siviilioikeudellisia seurauksia (32 artikla) ja edellytetään sopimuksen osapuolilta tarvittavia lainsäädäntö ja muita toimia pakkoavioliittojen säättämisestä rangaistavaksi (37 artikla). Euroopan parlamentin varhais- ja pakkoavioliittojen vastaista EU:n ulkoista strategiaa koskevassa päätöslauselmassa (4.7.2018, (2017/2275(INI)) todetaan että lapsi-, varhais- ja pakkoavioliitot rikkovat vakavalla tavalla ihmisoikeuksia ja erityisesti naisten oikeuksia, kuten tasa-arvoa, itsemääräämisoikeutta ja fyysistä koskemattomuutta, koulutukseen pääsyä ja vapautta hyväksikäytöstä ja syrjinnästä, ja että kyseessä on ongelma, joka ei koske ainoastaan kolmansia maita, vaan jota voi esiintyä myös joissakin unionin jäsenvaltioissa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa kielletään alaikäisten lasten avioliitot.

Avioliittoon pakottamisen yleisyydestä Suomessa ja Euroopan unionin tasolla ei ole saatavilla tarkkaa tietoa. Aihetta on tutkittu Suomessakin varsin vähän. Avioliittoon pakottamista koskevista tapauksista ja niiden yleisyydestä Suomessa voidaan kuitenkin saada jonkinlaista käsitystä yksittäisten järjestöjen ja viranomaisten ylläpitämistä tilastoista. Asiaa koskevissa selvityksissä sekä oikeusministeriön asettaman työryhmän järjestämien kuulemisten mukaan Suomessa avioliittoon pakottamisen ja pakkoavioliittojen solmimisen osalta liittyy monesti se, että henkilö viedään tai kuljetetaan ulkomaille tai hän matkustaa Suomeen ulkomailta.¹⁰ Suomessa on tunnistettu kolmesta neljään sellaista tilannetta, jotka tunnistetaan pakkoavioliitoiksi. Ensiksikin kyse voi olla ulkomailta solmitusta, ulkomaalaisten välisestä pakkoavioliitosta, joka tulee ilmi Suomessa esimerkiksi turvapaikanhakuprosessissa. Toisen

⁶ [Ihmisoikeusliitto 2016](#)

⁷ HE 65/2024 vp, s. 22.

⁸ HE 65/2024 vp s. 32.

⁹ Toivonen 2017

¹⁰ [Oikeusministeriö 2024.](#)

ryhmän muodostavat maahanmuuttajataustaiset tytöt, jotka asuvat Suomessa ja ovat usein Suomen kansalaisia ja jotka naitetaan ulkomailla asuvan miehen kanssa. Tällaisissa tapauksissa Suomessa elävä puoliso on käynyt ulkomailla avioitumassa ja palannut Suomeen odottamaan puolisoaan, joka saapuu maahan saatuaan oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Kolmannessa ryhmässä on kyse tilanteista, joissa Suomen kansalainen Suomessa asuva mies solmii avioliiton ulkomaalaisen naisen kanssa. Avioliitto solmitaan yhteisymmärryksessä, mutta tosiasiaa ulkomaalainen vaimo saattaa joutua avioliitossa monin tavoin hyväksikäytetyksi. Uhkailun ja alistamisen seurauksena naisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia poistua liitosta tai edes riittävästi tietoa asiasta.¹¹ Neljännessä tilanteessa perheenjäsenet vievät alaikäisen tytön Suomesta ulkomaille avioliittoa varten.¹²

Helsingin yliopiston yhteydessä toimivan Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin vuonna 2017 toteuttaman selvityksen mukaan avioliittoon pakottaminen ilmiönä vaikutti lisääntyneen. Selvityksessä todettiin, että pakkoavioliitot ovat ilmiönä olemassa yhtä lailla Suomessa kuin muualla Euroopassa. Vaikka ilmiön määrästä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, selvityksessä kuitenkin pidettiin todennäköisenä sitä, että kyseessä on lähitulevaisuudessa kasvava, ei poistuva ilmiö.¹³ Pakkoavioliiton määriä ei ole Suomessa virallisesti tilastoitu. Siksi tarkkaa tietoa henkilöistä ei ole saatavilla. Vuoden 2023 loppuun mennessä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevista asiakkaista yhteensä 259 hyväksikäytön muodoksi oli kirjattu pakkoavioliitto.¹⁴ Sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla hyväksikäyttötarkoitus on pakkoavioliitto ja joilla on ollut oleskelulupa auttamisjärjestelmän asiakkuuteen otettaessa, on ollut kaikkiaan 63 henkilöä. Heistä 12 on otettu auttamisjärjestelmään asiakkaaksi alle 21-vuotiaana ja heistä 9 kohdalla pakkoavioliitto liittyy Suomeen. Yli 21-vuotiaita, joiden kohdalla pakkoavioliitto liittyy Suomeen, on kaikkiaan 40 henkilöä. Näistä monen, mutta ei kaikkien kohdalla kyse on perhesidetilanteesta. Auttamisjärjestelmän tilastot kattavat vain ne henkilöt, joita esitetään auttamisjärjestelmään otettavaksi ja jotka hyväksytään auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Luvut antavat siis tietoja vain viranomaisten tietoon tulleista tapauksista. Edellä esitettyjä lukuja voidaan siten pitää vain suuntaa antavina. Oikeusministeriön julkaisemassa selvityksessä Rikosuhripäivystyksen asiakkuudessa olevien seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien tapauksista ja tilanteista olivat mukana Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun asiakkuudessa aikavälillä 1.11.2022–31.1.2023 olleiden seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien, mukaan lukien pakkoavioliittotilanteeseen joutuneiden henkilöiden, tapauksista tehdyt havainnot. Tarkastelussa oli 90 pakkoavioliittotapausta. Valtaosalle näistä asiakkaista oli myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.¹⁵

Maahanmuuttoviraston tilastoista saadaan tietoja alle 21-vuotiaista perheenkokoajana toimivista puolisoista, joiden Suomessa oleskelu perustuu joko kansainväliseen suojeluun taikka opiskeluun tai työhön (muu ulkomaalainen). Sen sijaan kaikkien perheenkokoajina toimivien Suomen kansalaisten tietoja ei ole linkitetty ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) eikä tieto perheenkokoajina toimivien Suomen kansalaisten sukupuolesta näin ollen ole saatavissa.

¹¹ [Toivonen 2017 ja Ihmiskauppa.fi](#)

¹² [Ihmiskauppa.fi](#)

¹³ [Toivonen 2017](#)

¹⁴ [Ihmiskauppa.fi](#)

¹⁵ HE 65/2024 vp, s. 25.

Vuosien 2021–2024 aikana alle 21-vuotiaita perheenkokoajia, joiden puolisolle myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella, rekisteröitiin yhteensä 784. Tarkemmat luvut on esitetty alla olevassa taulukossa.

Myönteinen ensimmäinen oleskelulupapäätös, alle 21-vuotiaat perheenkokoajat	2021	2022	2023	2024	Yhteensä
Kv. suojelua saanut perheenkokoaja	4	8	18	19	49
Mies	3	7	17	18	49
Nainen	1	1	1	1	4
Muu ulkomaalainen perheenkokoaja	32	66	119	155	372
Mies	29	62	86	102	279
Nainen	2	4	33	53	92
Ei tiedossa*	1				1
Suomen kansalainen perheenkokoaja	47	102	116	98	363
Mies	1	7	19	18	45
Nainen	0	4	3	3	10
Ei tiedossa*	46	91	94	77	308
Yhteensä	83	176	253	272	784

*Tilastoissa perheenkokoajan ikä on rekisteröity päätöshetken perusteella. Ei tiedossa-rivillä ilmoitettuihin lukuihin sisältyvät ne perheenkokoajat, joiden sukupuolta koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Taulukko 3. Myönteiset (ensimmäiset) oleskelulupapäätökset puolisolle vuosina 2021–2024 (yhteensä), kun perheenkokoaja on alle 21-vuotias. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan alle 21-vuotiaille oleskelulupaa hakeville puolisoille myönnettiin vuosien 2021–2024 aikana yhteensä 784 ensimmäistä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Alle 21-vuotiaille puolisoille perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä on ollut nousussa viimeisen kolmen vuoden aikana. Pääasiassa alle 21-vuotiaat perheenjäsenet ovat saaneet oleskeluluvan joko muun ulkomaalaisen puolisona (noin 47 %) tai Suomen kansalaisen puolisona (noin 46 %). Muun ulkomaalaisen luvalla oleskelevalla perheenkokoajalla tarkoitetaan henkilöä, jonka oleskelu Suomessa perustuu muuhun kuin kansainväliseen suojeluun eli esimerkiksi työhön tai opiskeluun. Kansainvälistä suojelua saaneiden alle 21-vuotiaille puolisoille myönnetty perhesideperusteiset oleskeluluvat edustavat noin 7 % myönnettyistä oleskeluluvista. Tarkemmat luvut on esitetty alla olevassa taulukossa.

Myönteinen ensimmäinen oleskelulupapäätös, alle 21-vuotiaat oleskelulupaa hakevat puoliset	2021	2022	2023	2024	Yhteensä
Kv. suojelua saaneen perheenkokoajan puoliso	4	8	18	19	49
Mies	1	0	1	1	3
Nainen	3	8	17	18	46
Muun ulkomaalaisen perheenkokoajan puoliso	32	66	119	155	372
Mies	3	4	32	55	94
Nainen	29	62	87	100	278
Suomen kansalaisen perheenkokoajan puoliso	47	102	116	98	363
Mies	13	23	27	17	80
Nainen	34	79	89	81	283
Yhteensä	83	176	253	272	784

* Tilastoissa perheenjäsenenä toimivan puolison ikä on rekisteröity päätöshetken perusteella.

Taulukko 4. Myönteiset (ensimmäiset) oleskelulupapäätökset puolisolle vuosina 2021–2024 (yhteensä), kun oleskelulupaa hakeva puoliso on alle 21-vuotias. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Alle 21-vuotiaiden perheen yhdistämistä hakevien puolisojen kohdalla on kyse yhteensä 784 henkilöstä. Edellä esitetty huomioiden, puolisojen perheen yhdistämisessä vaadittavaa 21 vuoden vähimmäisikää koskevaa vaatimusta on perusteltua tarkastella erityisesti huomioiden pakkoavioliitosta esiin tuotu. Pakkoavioliitot voidaan nähdä potentiaalisesti kasvavana ongelmana. Nuorten perheenkokoajien sekä erityisesti puolisojen määrästä esitetyt tiedot edellyttävät toimenpiteitä, jotta tilanteissa, joissa on kyse pakkoavioliitosta, oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnettäisi. Kyse on yhdestä keinosta vaikuttaa ilmiön torjuntaan. Vähimmäisikävaatimuksella voitaisiin pyrkiä estämään oleskelulupien väärinkäytöksiä ja ehkäisemään nuorten ja alaikäisten kesken tai kanssa solmittuja pakkoavioliittoja.

On huomioitava, että 1.9.2024 voimaan tulleen ulkomaalaislain 36 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa. Tosiasiallisesti tietoa pakkoavioliitosta ei aina ole saatavilla. Lisäksi ihmiskauppaa koskevaan rikoslain 25 luvun 3 §:ään lisättiin teon tarkoituksena pakkoavioliittoon saattaminen (HE 65/2024 vp). Lakimuutos tuli voimaan 1.1.2025. Lainmuutoksella kriminalisoitiin avioliittoon pakottaminen. Lainmuutokset korostavat ilmiön vakavuutta. Oleskeluluvan epääminen ja avioliittoon pakottamisesta rankaiseminen kuitenkin edellyttävät, että viranomaisen on tietoinen pakkoavioliitosta. Vähimmäisikäraja mahdollistaisi nuorten kattavamman suojaamisen pakkoavioliitoilta.

2.3 Toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheenkokoajan perheen yhdistämisessä

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että oleskeluluvan hakijan toimeentulo on turvattu (ks. kappale 2.1.1). Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen

etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista muuta johdu. Ulkomaalaislain 6 luvussa säädetään kansainvälisestä suojelusta. 114 §:n 4 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttää, joskin tietyin poikkeuksin, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos 1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun: a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta; tai b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä; 2) perheenkokoajan perhe on muodostettu: a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja 3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Momentissa on lisäksi erikseen säädetty, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen. Alaikäistä perheenkokoajaa koskeva lainmuutos tuli voimaan 1.2.2023. Tätä ennen alaikäisten perheenkokoajien huoltajien osalta toimeentuloedellytys oli lain pääsääntö, mutta siitä poikettiin ulkomaalaislain 39 §:n sisältämän lapsen etuun perustuvan yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla. Lainmuutosta perusteltiin toisaalta sillä, että muutoksella varmistettiin kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeus perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista mahdollisimman täysimääräisesti niin, että toimeentuloedellytys ei muodosta estettä perhe-elämän viettämiselle jatkossakaan ja toisaalta myös tavoitteella saattaa lainsäädäntö vastaamaan vakiintunutta ratkaisukäytäntöä (HE 100/2022 vp). Vuosina 2015–2024 kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten lasten huoltajat jättivät yhteensä 796 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Päätöksiä kyseisellä ajanjaksolla tehtiin yhteensä 621. Kaikista vuosina 2015–2024 kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajille tehdyistä päätöksistä (398) noin 64 % oli myönteisiä (196) ja noin 31 % oli kielteisiä. Loput päätöksistä (27) noin 5 % oli raukeamispäätöksiä. Puuttuvan toimeentulon nojalla vuosien 2015–2023 kielteisiä päätöksiä huoltajille tehtiin yhteensä 27. Alkuvuoden 2023 jälkeen alaikäiseltä perheenkokoajalta ei kuitenkaan ole vaadittu turvattua toimeentuloa.

Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Vuonna 2023 hakemuksia jätettiin yhteensä jo 348, kun vuonna 2022 hakemuksia jätettiin yhteensä 246 ja vuonna 2021 yhteensä 136. Vuonna 2024 ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat jättivät yhteensä 225 hakemusta. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrässä viime vuosina tapahtuneeseen kasvuun vaikuttaneita syitä voi olla monenlaisia. Toimeentuloedellytyksen poistamisen vaikutusta hakemusmääriin ei ole mahdollista arvioida varmuudella ja aikajänne arvioinnille on muutenkin hyvin lyhyt. Tosiasia kuitenkin on, että ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut vuonna 2023 merkittävästi suhteessa vuoteen 2022. Toisaalta on huomioitava, että kasvua hakemusmäärissä on ollut jo tätä aiemmin. Vuonna 2024 oleskelulupahakemusten määrä kuitenkin pieneni.

Kun toimeentuloedellytys asetettiin kansainvälistä suojelua saavien perhesideperustaisten oleskelulupien edellytykseksi vuonna 2016, valmistelussa todettiin, että toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja olisi saattanut näyttäytyä maahanmuuttohalukkuutta lisäävänä vetotekijänä sekä altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa (HE 43/2016 s. 23 kohta 3.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit). Tämän johdosta toimeentuloedellytys ulotettiin tuolloin myös alaikäisiin perheenkokoajiin, mutta se poistettiin sittemmin lainmuutoksella alkuvuodesta 2023.

Perheen mukana tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä sen sijaan on vaihdellut viime vuosina niin, että vuonna 2024 jätettiin yhteensä 487 hakemusta, vuonna 2023 jätettiin

yhteensä 706 hakemusta, vuonna 2022 yhteensä 1294 hakemusta ja vuonna 2021 yhteensä 342 hakemusta. Vaihteluväli on ollut suurta mutta voidaan todeta, että hakemusmäärät ovat joka tapauksessa olleet suuria viime vuosina.

Alaikäisten turvapaikkahakemukset	2021	2022	2023	2024	Yhteensä
Ilman huoltajaa maahan tullut alaikäinen	136	246	348	225	950
Perheen mukana tullut alaikäinen	324	1294	706	487	2811
Yhteensä	460	1540	1064	707	3761

Taulukko 5. Kansainvälistä suojelua hakeneiden alaikäisten hakemusmäärät. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Vuosina 2021–2024 kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajat jättivät yhteensä 489 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Oleskelulupapäätöksiä tehtiin kyseisenä ajanjaksona yhteensä 319. Päätöksistä myönteisiä oli 239 eli noin 75 %.

Kv. suojelua saaneiden huoltajat	2021	2022	2023	2024	Yhteensä
Oleskelulupahakemukset	64	134	107	184	489
Oleskelulupapäätökset	45	65	124	85	319
- Myönteiset	27	31	110	71	239
- Kielteiset	14	17	10	13	54
- Rauennut	4	17	4	1	26

Taulukko 6. Kansainvälistä suojelua saaneiden lasten huoltajien ensimmäiset oleskelulupahakemukset ja oleskelulupapäätökset. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Tilastojen pohjalta näyttää mahdolliselta, että Eurooppaan ja myös Suomeen lähetettäneen yksin lapsia, toisinaan vastoin heidän tahtoaan, jotta lapsen mahdollisesti saatua oleskeluluvan hänen perheenjäsenensä voisivat myöhemmin hakea oleskelulupia perhesiteen perusteella. Pääsääntöisesti huoltaja saakin oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Tällaista menettelyä on pidettävä lapsen vakavana hyväksikäyttönä, joka on vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta. Ilmiön taustalla vaikuttaa maahantulosäännösten kiertämisen ohella muun muassa nais- ja lapsikauppa sekä voimakas muuttopaine taloudellisesti ja sosioekonomisesti heikoimmin kehittyneistä maista kehittyneisiin teollisuusmaihin. Ilmiöön kytkeytyy myös laajamittaista salakuljetusta, joka on itsessään rikos ja saattaa vaarantaa myös kuljetettavana olevan lapsen turvallisuuden. Sekä lapsi että kohdevaltio ovat näissä tilanteissa hyväksikäytön kohteina. Lapsen lähettäminen ilman huoltajaa matkalle mahdollisesti toiseen maanosaan altistaa lapsen monenlaiselle hyväksikäytölle sekä vaarantaa tämä psyykkisen, sosiaalisen ja fyysisen turvallisuuden. Ilmiön kitkeminen aiempaa tehokkaammin on välttämätöntä. Lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä mahdollistavaa ja edistävää lainsäädäntöä olisi muutettava ilmiön torjumiseksi. Ilmiön haitallisuuden johdosta lakia on muutettu 1.9.2024 alkaen niin, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta

epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei lapsen lähettämiseksi Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Voidaan arvioida, että sääntelyn täydentäminen toimeentuloedellytyksellä ilmiön kitkemiseksi on perusteltua.

Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava perheenkokoajan aviopuolison, alaikäisten lasten sekä aviopuolison alaikäisten lasten maahantulo ja maassa oleskelu perheenyhdistämisen perusteella. Jos pakolainen on ilman huoltajaa maahan tuleva alaikäinen, jäsenvaltioiden on direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa maahantulo ja maassa oleskelu. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseisellä säännöksellä pyritään erityisesti takaamaan vahvempi suoja niille pakolaisille, jotka ovat ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä (tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 43–44 kohta). Perheenyhdistämisdirektiivi ei sisällä erityisiä rajoituksia toimeentuloedellytyksen soveltamiseen alaikäisten perheenkokoajien huoltajille.

Sen sijaan Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan C-560/20 todennut, että kun ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen pakolaisen vanhemmat tekevät perheenyhdistämiseen tämän kanssa tähtäävän maahantulo- ja oleskelulupahakemuksen direktiivin 2003/86 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, jäsenvaltiot eivät voi vaatia tältä alaikäiseltä eivätkä hänen vanhemmiltaan, että he täyttäisivät tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut vaatimukset eli että heillä olisi kyseisessä jäsenvaltiossa kaikille perheenjäsenille riittäväksi katsottava asunto, sairausvakuutus, joka kattaa kaikki perheen jäsenet, sekä vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheen toimeentuloon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään (kohta 78). Koska perheenyhdistämisdirektiivi ei koske toissijaista suojelua saavia, he eivät kuulu tuomion soveltamisalan piiriin eikä rajoitus toimeentuloedellytyksen soveltamiseen siten koske heitä.

EIT ei ole pitänyt kohtuuttomana vaatimusta siitä, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin on kuitenkin tutkinut, voidaanko toimeentulovaatimusta pitää kohtuullisena ("reasonable") (Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007, kohdat 48 ja 50). EIT on lisäksi todennut valtiolla olevan oikeus rajoittaa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua valtion taloudellisen hyvinvoinnin nojalla (Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007 & Hasanbasic v. Sveitsi, 11.7.2013).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena toimeentuloedellytyksen asettamista pääsäännöksi alaikäiselle perheenkokoajalle. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Erityisen merkittäväksi on siten muodostunut ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp). Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on merkityksellinen myös arvioitaessa toimeentuloedellytyksen kohtuullisuutta, jonka tulkinnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut ratkaisukäytännössään. Poikkeamismahdollisuuden tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi perhe-elämälle. Poikkeusta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niin, että sen nojalla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien haavoittuva asema itsessään olisi peruste poiketa edellytyksestä.

Viime vuosien erityisesti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä sekä kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten huoltajien myönteisten perhesidulupapäätösten lisääntyminen puoltavat vuonna 2023 poistetun toimeentuloedellytyksen palauttamista alaikäisille perheenkokoajille. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-560/20 johdosta edellytystä ei kuitenkaan ole mahdollista soveltaa silloin kun perheenkokoaja on ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen pakolainen. Toimeentuloedellytyksen käyttöön ottamisella alaikäisille perheenkokoajille pyrittäisiin ehkäisemään lasten käyttöä maahanmuuton välineinä. Lainmuutoksella annettaisiin selkeä signaali siitä, että huoltajien oleskelulupa edellyttää lähtökohtaisesti turvattua toimeentuloa. Lisäksi muutos tukisi ulkomaalaislain peruseriaa, jonka mukaan ulkomaalaisen henkilön maassa oleskelun tulee perustua turvattuun toimeentuloon.

2.4 Asumisaikavaatimus kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämisessä

Oikeus perheen yhdistämiseen syntyy tyypillisesti heti perheenkokoajan oleskeluluvan saamisen jälkeen. Lain 114 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty perheenkokoajaa koskevasta asumisaikavaatimuksesta perheen yhdistämisessä.

Tilanteissa, joissa perheenjäsenen oleskelulupaa haetaan hyvin pian perheenkokoajan oleskeluluvan saamisen jälkeen, perheenkokoaja ei todennäköisemmin ole vielä ehtinyt kotoutua. Maassa vietetty pidempi aika voi edistää perheenkokoajan kotoutumista, joka osaltaan tukisi myös perheenjäsenen kotoutumista. Lisäksi perheenkokoajasta ei välttämättä ole vielä tiedossa sellaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen yleensä vaatii aikaa. Perheenkokoajan oleskelulupa voidaan esimerkiksi peruuttaa (58 § ja 108 §), jos ilmenee, että oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen taikka jos esimerkiksi yleisen järjestykseen tai turvallisuuteen (36 §) liittyvät edellytykset eivät enää ole olemassa. Asialla on merkitystä sisäisen turvallisuuden näkökulmasta.

Lain 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen myöntäminen voi nopeimmillaan tapahtua kohtalaisen pian sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on annettu kansainvälistä suojelua. Voidaan arvioida, että perheenkokoajan kotoutumisen näkökulmasta aika on kohtalaisen lyhyt. Perheenjäsenen kotoutumisen voi olla tehokkaampaa mitä paremmin perheenkokoaja on ehtinyt kotoutua perheenjäsenen saapuessa. Mahdollisuus nopealle perheen yhdistämiselle on myös riskitekijä lumeliiton mahdollisuuden näkökulmasta.

Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (4.12.1997, 97/C 382/01) mukaan lumeavioliitoilla tarkoitetaan avioliittoa, jonka jäsenvaltiossa vakituisesti oleskeleva Euroopan unionin kansalainen tai laillisesti jäsenvaltiossa oleskeleva kolmannen maan kansalainen solmii kolmannen maan kansalaisen kanssa yksinomaan kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelua koskevien sääntöjen kiertämiseksi ja oleskeluluvan saamiseksi kolmannen maan kansalaiselle kyseisessä jäsenvaltiossa. Perheen yhdistämisdirektiivin 16 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta suorittaa tapauskohtaisia tarkastuksia, jos on olemassa perusteltu syy epäillä petosta tai lumeavioliittoa.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut ratkaisussaan kantaa lumeavioliiton arviointiin. Ratkaisun mukaan, jos viranomainen on osoittanut, että on perusteltua aihetta epäillä lumeavioliittoa, oleskeluluvan hakijan on osoitettava epäily aiheettomaksi. Perhe-elämän suoja edellyttää, että avioliiton aitoutta ei kuitenkaan arvioida pelkästään sen tilanteen perusteella, joka on vallinnut Maahanmuuttoviraston päättäessä oleskeluvasta, vaan on arvioitava myös perhe-elämän myöhempää kehitystä (KHO:2016:166).

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuosien 2021–2024 aikana perhesideperustaisiin oleskelulupahakemuksiin tehtiin kielteisiä päätöksiä lumeliittoepäilyn perusteella yhteensä 70. Tilastot sisältävät luvut niistä tapauksista, jotka ovat tulleet viranomaisten tietoon ja joissa epäily lumeliitosta on viranomaisen toimesta katsottu perustelluksi syyksi evätä oleskelulupahakemus. Luku ei kuitenkaan sisällä kaikkia viranomaisen tietoon tulleita lumeavioliittoepäilyjä. Maahanmuuttoviraston mukaan on myös tapauksia, joissa kielteiselle päätökselle on useita perusteita eikä kielteisen päätöksen perusteeksi näissä tilanteissa välttämättä valita lumeavioliittoepäilyä. Tästä syystä lumeavioliittoepäilyjä voi olla enemmän. Tilastot kuitenkin kertovat, että ilmiö on olemassa, vaikka ne eivät kerro tarkkaa tietoa lumeliittojen yleisyydestä. Oletettavaa on, että kaikki lumeliittotapaukset eivät tule lainkaan ilmi oleskelulupaprosessin yhteydessä.

Perheenyhdistämisdirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin perheenyhdistämistä voidaan hakea. Euroopan unionin neuvosto on todennut, ettei direktiivin 8 artiklassa sellaisenaan säädetä pakollisesta odotusajasta ja ettei odotusaika merkitse perheenyhdistämisen epäämistä. Neuvosto on lisäksi todennut, että odotusaika on maahanmuuttopolitiikan perinteinen osatekijä, jota sovelletaan useimmissa jäsenvaltioissa ilman, että toimivaltaiset tuomioistuimet olisivat todenneet sen lainvastaiseksi. Direktiivin 17 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltiossa oleskelun pituus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan ja ettei odotusaikaa voida määrätä ottamatta yksittäisessä tilanteissa huomioon kaikkia asiaankuuluvia seikkoja. Lisäksi jäsenvaltioiden on arvioinnissaan huolehdittava siitä, että alaikäisen lapsen etu otetaan asianmukaisesti huomioon. (tuomio 27.6.2006, Euroopan Parlamentti v. Neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429) Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan pakolaisilta ei voi edellyttää asumisaikaa perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä. Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa pakolaisten perheenyhdistämistä koskevan V luvun säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. Näin ollen pakolaisten perheenjäsenille luvussa asetettujen poikkeusten soveltamisala on kansallisesti mahdollista rajata niin, että ne eivät koske perheenkokoajan maahan saapumisen jälkeen perustettuja niin sanottuja uusia perheitä. Asumisaikavaatimusta on siten mahdollistaa soveltaa pakolaisten niin sanottuihin uusiin perheenjäseniin sekä toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenjäseniin, koska he eivät kuulu perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan. Toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenille myönnettiin ensimmäisiä oleskelulupia vuosien 2021–2024 aikana yhteensä 200. Yli puolet (113) näistä oleskeluluvan saaneista perheenjäsenistä oli toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien lapsia.

2.5 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen

Ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Säännöstä on muutettu 1.2.2023 voimaan tulleella muutoksella Euroopan unionin tuomioistuimen 16.7.2020 antaman tuomion (C-133/19, C-

136/19 ja C-137/19, EU:C:2020:577) johdosta. Tätä aiemmin alaikäisyyden määrittäminen oli sidottu lapsen oleskelulupahakemuksen ratkaisemiseen.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 1.8.2022 tuomion asiassa XC (C-279/20) ennakkoratkaisupyyntöön, jonka oli tehnyt Bundesverwaltungsgericht, Saksan liittotasavalta. Ennakkoratkaisupyyntö koski perheen yhdistämisdirektiivin 4 artiklan ja 16 artiklan tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt Bundesverwaltungsgericht halusi selvittää, onko direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa tulkittava siten, että pakolaiseksi tunnustetun perheenkokoajan lapsi on kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla alaikäinen myös silloin, kun hän oli perheenkokoajan turvapaikkahakemuksen jättämisaikana alaikäinen, mutta tullut täysi-ikäiseksi jo ennen perheenkokoajan pakolaiseksi tunnustamista ja perheen yhdistämistä koskevan hakemuksensa jättämistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt Bundesverwaltungsgericht tiedusteleee pääasiallisesti siis sitä, onko direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”alaikäinen lapsi” tilanteessa, jossa tästä lapsesta on tullut täysi-ikäinen ennen pakolaisaseman myöntämistä perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle ja ennen perheen yhdistämisen hakemista, päivämäärä, jona perheenkokoajana toimiva vanhempi on hakenut turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi eikä päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet tämän hakemuksen mahdollisesti sen jälkeen, kun päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty, on nostettu kanne. Ennakkoratkaisua pyytänyt Bundesverwaltungsgericht katsoi, pääasian eroavan asioista, jotka johtivat 16.7.2020 annettuun tuomioon (C-133/19, C-136/19 ja C-137/19, EU:C:2020:577). Bundesverwaltungsgericht mukaan unionin tuomioistuin ei kyseisessä tuomiossa vastannut kysymykseen siitä, onko tapauksessa, jossa lapsi muuttaa maahan pakolaisaseman saaneen vanhemman luo perheen yhdistämistä varten, mahdollista ottaa huomioon perheen yhdistämistä varten tehdyn maahantulo- ja maassa oleskeluhakemuksen ajankohtaa edeltävä ajankohta eli kyseisen vanhemman jättämän turvapaikkahakemuksen ajankohta.

Tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan päivämäärä, jona asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ratkaisee asianomaisen vanhemman tekemän turvapaikkahakemuksen tai se myöhempi ajankohta, jona asianomainen lapsi hakee viisumia perheen yhdistämistä varten, ei olisi direktiivin niiden tavoitteiden mukaista, joilla pyritään edistämään perheen yhdistämistä ja antamaan erityistä suojaa pakolaisille, eikä myöskään perusoikeuskirjan 7 artiklasta ja 24 artiklan 2 kohdan johtuvien vaatimusten mukaisia. Tällaisella tulkinnalla ei voitaisi myöskään yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteiden mukaisesti taata kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlaista ja ennakoitavissa olevaa kohtelua, koska tulkinta johtaisi siihen, että perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen hyväksyminen riippuisi pääasiallisesti kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten vastuulla olevista seikoista, eli erityisesti siitä kuinka nopeasti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tai tällaisen hakemuksen hylkäämisestä tehdystä päätöksestä nostetut kanne ratkaistaan, eikä hakijan vastuulla olevista seikoista. Koska tämän tulkinnan seurauksena asianomaisen alaikäisen lapsen oikeus perheen yhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista, jotka ovat täysin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten vastuulla, tulkinta voisi johtaa huomattaviin eroihin perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä jäsenvaltioiden välillä ja yhden saman jäsenvaltion sisällä (ks. analogisesti tuomio 16.7.2020, Belgian valtio, C-133/19, C-136/19 ja C-137/19, EU:C:2020:577, 43 kohta). Direktiivin 2003/86/EY tavoitteiden sekä unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien mukaista on siten ainoastaan se, että ratkaistaessa sitä täyttyykö direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohdassa

säädetty ikää koskeva edellytys huomioon otetaan päivämäärä, jolloin perheenkokoajana toimiva vanhempi on hakenut turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi, kunhan perheenyhdistämisestä on haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle on tunnustettu pakolaisasema. Tältä osin on merkitykseltään ratkaistaanko kyseinen hakemus suoraan sen jättämisen jälkeen, vai vasta sen jälkeen, kun kyseisen hakemuksen hylkäävä päätös on kumottu.

Tuomioistuimen asiassa C-279/20 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n muuttamista. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

Unionin tuomioistuimen antama tuomio on perusratkaisultaan yhdenmukainen sen 12.4.2018 antaman tuomion asiassa C-550/16 kanssa. Kyseinen tuomio koski tilannetta, jossa kolmannen maan kansalainen oli alle 18-vuotias saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turvapaikkahakemuksen tässä valtiossa, mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tuli täysikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema. Henkilöä oli pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä arvioitaessa hänen huoltajansa oikeutta oleskelulupa perhesiteen perusteella. Tuomion johdosta muutetun 38 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

Direktiivin soveltamisalasta poiketen ehdotettua säännöstä päätettiin kansallisen ratkaisun johdosta soveltaa sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin (HE 273/2018). Tässä esityksessä tuomion C-279/20 johdosta ehdotettavan muutoksen soveltamisala huomioiden olisi yhdenmukaisuuden näkökulmasta perusteltua muuttaa tätä säännöstä niin, että sen soveltamisala olisi rajattu unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti koskemaan ainoastaan turvapaikan saaneita ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä.

2.6 Oleskeluluvan epääminen kansanterveydellisin syin kansainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäseneltä

Ulkomaalaislain 114 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos [...] 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Suomi on 26.1.2023 vastaanottanut virallisen huomautuksen (INFR(2022)2154; määritelmädirektiivin 2011/95/EU virheellinen täytäntöönpano), jolla Euroopan komissio on käynnistänyt SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Suomea kohtaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määritelmädirektiivi 2011/95/EU) 23 artiklan 4 kohdan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio katsoo, ettei Suomen

lainsäädäntö ole tältä osin yhdenmukainen direktiivin kanssa, koska Suomi on saattanut sen osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti. Direktiivin 23 artiklan 4 kohta on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 6 luvun 114 §:llä. Kyseisen ulkomaalaislain säännöksen mukaan oleskeluluvan epääminen on siten mahdollista sellaisen kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseneltä, jonka voidaan katsoa vaarantavan kansanterveyttä. Komissio katsoo, että säännös menee kansanterveyteen liittyvien syiden osalta pitemmälle kuin direktiivissä sallitaan.

Suomi on EU Pilot -vuoropuhelun aikana tuonut esille, että kansallisessa laissa ei ole eritelty määritelmädirektiivin kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenyhdistämistä koskevia harkintaperusteita ja perheenyhdistämistä koskevan direktiivin (2003/86/EY) harkintaperusteita. Jälkimmäisessä kansanterveys on sovellettavana harkintaperusteena. Komissio on vuoropuhelussa todennut, että nämä kaksi tulisi erottaa toisistaan. Suomi on antamissaan vastauksissa painottanut lisäksi kokonaisharkinnan tekemistä. Komissio on kuitenkin katsonut, että kokonaisharkinnalla ei ole vaikutusta päätelmään siitä, että direktiivin 23 artiklan 4 kohtaa ei ole sen mukaan saatettu täysin asianmukaisesti osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä ulkomaalaislain säännöksellä, jossa sallitaan oleskeluluvan epääminen kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseneltä, jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi kansanterveydelle. Viittaus kansanterveydellisiin näkökohtiin, joista ei säädetä direktiivissä, olisi sen vuoksi poistettava kansallisesta lainsäädännöstä. Komission rikkomusmenettelyssä toteama määritelmädirektiivin virheellinen täytäntöönpano edellyttää siten ulkomaalaislain 114 §:n muuttamista.

3 Tavoitteet

Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti muuttaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamat puolisoiden vähimmäisikää, toimeentuloedellytystä sekä asumisaikaa koskevat lisäedellytykset tietyin poikkeuksin. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti edistää kotoutumista lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavammaksi. Perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä muutettaisiin tukemaan uudistuvan kotoutumisjärjestelmän muutoksia. Lisäksi tavoitteena on pyrkiä täydentämään olemassa olevia keinoja kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja ja tätä kautta edistää myös sisäistä turvallisuutta. Tavoitteena on hallitusohjelman hengen mukaisesti, että perheenyhdistämistä koskeva kansallinen politiikka saavuttaa verrokkimaiden yleiseurooppalaisen tason.

Lisäksi tavoitteena on saattaa perheenyhdistämisen edellytyksenä oleva lapsen alaikäisyyttä koskeva ulkomaalaislain säännös vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamia ratkaisuja asioissa C-279/20 ja C-550/16, sekä komission rikkomusmenettelyn johdosta saattaa kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskeva säännös määritelmädirektiivin mukaiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin perheenyhdistämisdirektiivin sisältämiä kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvia lisäedellytyksiä käyttöönottamalla. Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison perheenyhdistämisen edellytyksenä. Edellytystä vähimmäisiästä ei kuitenkaan sovellettaisi

Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Toissijaista suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen, käytännössä huoltajan, oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisiin tietyin poikkeuksin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta ennen kuin perheenyhdistäminen olisi mahdollista.

Esityksessä muutettaisiin alaikäisyyden määrittämistä koskevaa sääntelyä Euroopan unionin tuomioistuimen asioissa C-279/20 ja C-550/16 edellyttämällä tavalla. Lisäksi ehdotuksessa esitetään kumottavaksi säännös kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla komission käynnistämän rikkomusmenettelyn johdosta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Tässä esityksessä ehdotetaan erilaisia muutoksia perheenyhdistämiseen. Esityksen vaikutukset ovat moniulotteisia ja koostuvat erilaisista osioista. Muutokset kohdentuvat eri tavoin erilaisiin maahanmuuttajaryhmiin. Pääosin muutokset tiukentavat perheenyhdistämisen edellytyksiä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että ehdotetut muutokset lisäisivät perheiden omaa taloudellista vastuuta, kannustaisivat työllistymään, kouluttautumaan ja kiinnittymään suomalaiseen yhteiskuntaan. Ehdotetut muutokset siirtäisivät painopistettä maahantulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä maahantulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta kotoutumisesta painottavaan järjestelmään. Muutosten myötä maahanmuuttajat olisivat aiempaa enemmän itse vastuussa taloudellisesta kyvykkyydestään ja kotoutumisestaan. Tällä pyritään toisaalta takaamaan maahanmuuttajille itselleen riittävä elintaso ja toisaalta vähentämään valtion taloudellisen kantokyvyn taakkaa erityisesti humanitaarisen maahanmuuton osalta. Ulkomaalaislain esitöiden mukaan keskeistä on se, että yhteiskunta ei joudu vastaamaan ulkomaalaisen oleskelusta aiheutuvista kustannuksista.

Muutoksilla hillittäisiin haitallisia ilmiöitä, joita perhesideperustaiset oleskeluluvat saattavat mahdollistaa, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä, pakkoavioliittoja sekä lumeavioliittoja, kun oleskelulupia ei enää myönnettäisi tilanteissa, joissa voidaan arvioida olevan kohonnut riski väärinkäytöksille ja hyväksikäyttöön. Osaksi suomalaista yhteiskuntaan ei olisi mahdollista päästä vilpillisin keinoin. Muutokset kokonaisuutena hillitsisivät maahanmuuton vetovoimatekijöitä. Muutosten kokonaisuus edistäisi maahanmuuton hallintaa ja lisäisi sisäistä turvallisuutta.

Perheenyhdistämisen edellytysten tiukennukset saattaisivat vähentää perheenyhdistämistä tai siirtää sen toteutumista myöhemmäksi. Muutokset todennäköisesti vähentäisivät maahanmuuttoa ainakin jonkin verran, koska perheenyhdistäminen on yksi tyypillisimmistä syistä saapua Suomeen. On kuitenkin huomioitava, että kaikki muutokset eivät kohdennu kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin. Tarkkojen lukumäärien arvioiden tekeminen vaikutuksesta maahanmuuton määrään ei tässä esityksessä ole mahdollista, koska perhesideperustaisten maahanmuuttajien määrään vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten demografiset, taloudelliset, sosiaaliset ja muut poliittiset seikat. Lisäksi perhesidehakemusten määrään vaikuttavat merkittävästi muutokset perheenkokoajien maahantulon edellytyksissä. Näin ollen vaikutukset perheenyhdistämisen kumuloituvat siitä kokonaisuudesta, jossa tehdään muutoksia esimerkiksi kansainvälisen suojelun myöntämiseen sekä työ- että opiskeluperusteista maahanmuuttoa koskevaan lainsäädäntöön.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla olisi taloudellisia vaikutuksia, jotka kohdistuisivat pääsääntöisesti Maahanmuuttovirastoon sekä hyvinvointialueilla sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisiin perheryhmäkotitoiminnasta vastaaviin tahoihin. Ehdotetuista muutoksista seuraisi julkiseen talouteen kohdistuvia suoria kustannuksia.

Maahanmuuttovirastolle ehdotetuista muutoksista seuraisi taloudellisia vaikutuksia erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuvien muutosten osalta. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tietojärjestelmämuutokset, kuten automaatiokehittäminen ja ylläpito tulevat kustantamaan yhteensä noin 134 000 euroa. Viraston arvion mukaan myös ohjeistuksia ja lomakkeita tulisi päivittää. Paperisten lomakkeiden päivittämisen arvioidaan maksavan noin 13 000 euroa ja sähköisten lomakkeiden noin 20 000 euroa. Ulkoiseen viestintään käännöksineen olisi viraston arvion mukaan varattava noin 11 900 euroa. Lisäksi edellä mainituista seuraisi kustannuksia yhteensä noin puolen henkilötövuoden verran eli noin 50 000 euroa. Viraston arvion mukaan ehdotettujen perheenyhdistämistä koskevien lisäedellytysten myötä hakemuksen käsittelyyn ja päätöksentekoon tulisi lisää manuaalista työtä. Viraston arvion mukaan henkilöstöresursseihin tulisi tältä osin lisätarpeita noin kahden henkilötövuoden eli noin 150 000 euron verran, koska kielteiset päätökset ja poikkeamisharkinta lisääntyvät. Edellä esitetyn perusteella arvioidaan, että lainsäädäntömuutosten kokonaiskustannukset Maahanmuuttovirastolle olisivat yhteensä noin 379 000 euroa. Ehdotetut muutokset ja niiden resurssivaikutukset voidaan kattaa Maahanmuuttoviraston kehityksessä olevan määrärahan puitteissa.

Toimeentuloedellytyksen asettaminen ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenille, tarkoittaisi, että ilman huoltajaa maassa olevia alaikäisiä lapsia saattaisi jäädä aiempaa enemmän sosiaalihuollon vastuulle. Tällä voidaan arvioida olevan julkisia menoja lisäävä vaikutus. Ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen kustannus ryhmäkodissa tai tukiasunnossa on 240 euroa vuorokautta kohden (ilman alv). Hinta vuodessa on siten noin 87 600 euroa per lapsi. Koska muutoksen soveltamisala koskisi pääasiassa toissijaista suojelua saaneita lapsia ja toissijaista suojelua annetaan tällä hetkellä vähän, ei kysymyksessä olisi kuitenkaan merkittävä taloudellista kustannusta lisää vaikutus. Vuosien 2021–2024 aikana toissijaista suojelua on myönnetty alaikäisille ilman huoltajaa maassa oleville lapsille yhteensä 30 tapauksessa. Muutoksella saattaisi vaihtoehtoisesti olla positiivinen taloudellinen vaikutus sellaisissa tilanteissa, joissa huoltajalle tehtäisiin toimeentuloedellytyksen perusteella kielteinen päätös ja lapsi siirtyisi viettämään perhe-elämää vanhempiensa kanssa johonkin kolmanteen valtioon tai lasta ei alun perin käytettäisi maahantulon välineenä.

Perheenyhdistämisen pitkittymisellä voi olla julkiseen talouteen kohdistuvia kustannusvaikutuksia tilanteissa, joissa perheenkokoajan riippuvuus esimerkiksi erilaisista yhteiskunnan tarjoamista etuuksista ja tuista pitkittyy tai voi olla laajempaa perheen erossaolon vuoksi. Perheenyhdistämisen lykkääntyminen voi myös vaikuttaa henkilön arkeen. Haasteet voivat näyttäytyä esimerkiksi hankaluutena oppia kieltä, työllistyä, solmia sosiaalisia suhteita tai jopa täyttää perustarpeita. Vaikka muutosten tavoitteena on edistää kotoutumista niin on mahdollista, että näissä tilanteissa haasteet voivat joissakin tilanteissa kuitenkin myös lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta.

Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla voi olla joitain vaikutuksia myös kansantaloudellisesta näkökulmasta. Arvion tekeminen vaatimusten vaikutuksista esimerkiksi työllistymiseen on kuitenkin haastavaa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan mitä pidemmän aikaa kansainvälistä

suojelua saava henkilö viettää kohdemaassa, sitä todennäköisemmin hän on työllistynyt¹⁶. Myös integraation aste ja esimerkiksi palkkakehitys ovat osin riippuvaisia siitä miten pitkän ajan perheenkokoaja on päättänyt viettää kohdemaassa ja kuinka nopeasti hänen puolisonsa saapuu perheenkokoajan luokse. Perheenkokoajat, joiden puoliset eivät ole vielä saapuneet kohdemaahan työskentelevät tyypillisesti enemmän. Maahan muuttaneiden ansioiden ja työllisyyden on havaittu parantuneen maassa vietetyn ajan myötä¹⁷. Toisaalta kuitenkin erossaolon aikaa ja sen vaikutuksia käsitelleen tutkimuksen mukaan puolison maahan saapumisen myöhentyminen saattaa johtaa joissakin tilanteissa heikompaan pitkän ajan palkkakehitykseen. Perheenyhdistämisen pitkittyminen voi toisaalta tuottaa lyhyellä aikavälillä perheenkokoajalle enemmän työtuloja ja pitkällä aikavälillä heikompaan integroitumista. Perheenkokoajan nopea kotoutuminen, kuten pääsy työmarkkinoille ja integraatio yhteiskuntaan edistävät itsessään perheenyhdistämisen edellytysten täyttymistä. Toisaalta jos perheenyhdistäminen edellyttää tiettyä maassaolon aikaa voivat perheenkokoajat pidättäytyä ”isojen päätösten” tekemisestä siihen saakka, kunnes perhe on saapunut Suomeen. Mahdollisesti omaisuuden, varallisuuden tai esimerkiksi koulutuksen hankinta voi viivästyä. Epävarmuus perheen saamisesta Suomeen voi joissakin tapauksissa myös vaikeuttaa pääsyä työmarkkinoille ja hankaloittaa kotoutumista yhteiskuntaan.¹⁸ Perheenyhdistämisen vaikeutuminen voi väliaikaistaa perheenkokoajan orientoitumista kohdemaahan ja lisätä poismuuton todennäköisyyttä. Kansantaloudellisesta näkökulmasta taloudellisten vaikutusten arvioiminen on hyvin epävarmaa mutta todennäköisesti muutos ei ole merkittävä.

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Vähimmäisikää ja asumisaikaa koskevilla vaatimuksilla sekä alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttamista koskevilla muutoksilla on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, aivan erityisesti perhe-elämän suojaan sekä yhdenvertaisuuteen. Ehdotetut muutokset perustuvat perheenyhdistämisdirektiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran mahdollistamiin lisäedellytyksiin. Valtiolla on oikeus säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Ehdotettujen muutosten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin täyttävät oikeuksien rajoitusedellytykset eivätkä siten kuitenkaan muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä (ks. tarkemmin luku 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos, siltä osin kuin on kyse turvapaikan saaneen huoltajan täysi-ikäistyneen lapsen alaikäisyyden määrittämisestä, edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perhe-elämän suojan sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kansanterveydellisen syyn poistaminen oleskeluluvan epäämisperusteena kansainvälistä suojelua saaneiden osalta edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, erityisesti perhe-elämän suojan näkökulmasta. Käytännössä kansanterveydellisen syyn käyttö kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen epäämisperusteena on kuitenkin nykyisellään harvinaista. Oletettavaa on, että muutoksen vaikutukset jäisivät siltä osin vähäisiksi.

4.2.3.1 Vaikutukset perhe-elämän suojaan

Ehdotetuista muutoksista vähimmäisikävaatimus, asumisaikavaatimus ja toimeentuloedellytyksen palauttaminen alaikäiselle perheenkokoajalle rajoittavat perhe-elämän

¹⁶ [TEM 2024](#)

¹⁷ [Vaalavuo & Rask 2022.](#)

¹⁸ [OECD 2019](#)

suojan toteutumista. Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos, siltä osin kuin siinä ehdotetaan lisättäväksi lakiin uusi 38 §:n 3 momentti sekä kansanterveydellisen syyn poistaminen perhesideperusteisen oleskeluluvan hylkäämisperusteena edistävät perhe-elämän suojan toteutumista.

Ehdotettava 21 vuoden ikäraja puolisoitten perheenyhdistämisessä rajaisi tätä nuorempien henkilöiden perheenyhdistämistä lykkäämällä perheenjäsenen saapumista maahan siihen asti, kunnes vähimmäisikä on saavutettu. Perhe-elämän suojaan kohdistuvat vaikutukset eivät siten olisi luonteeltaan lopullisia. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on edistää sellaisten suotuisten olosuhteiden muodostumista, joissa sekä perheenkokoaja että perheenjäsenet voivat menestyksekkäästi kiinnittyä osaksi suomalaista yhteiskuntaa, työllistyä ja kouluttautua. Muutoksella pyritäisiin erityisesti ehkäisemään nuorten henkilöiden pakkoavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksen vaikutukset perhe-elämän suojaan kohdistuvat rajattuun (alle 21-vuotiaat) hakijaryhmään ja perheenkokoajiin. Vaikutus ei kohdentuisi perheenkokoajana toimivaan Suomen kansalaiseen.

Ehdotettava asumisaikavaatimus rajoittaisi perhe-elämän suojan toteutumista toissijaista suojelua saavien sekä pakolaisten uusien perheiden osalta. Perhe-elämän suojaan kohdistuvat rajoitukset eivät olisi lopullisia, vaan verrannollisia vähimmäisikärajan lykkäävään vaikutukseen. Ehdotettujen poikkeamisperusteiden myötä perheenyhdistäminen voisi olla mahdollista myös ennen kahden vuoden asumisajan täyttymistä. Viranomaisen olisi aina velvoitettu arvioimaan poikkeusperusteiden olemassaolon. Poikkeamisperuste varmistaisi lapsen perhe-elämän suojan tarpeen arvioimisen. Perhe-elämä voi pitkittyneen erossa olon myötä yksittäisissä tapauksissa katketa ja johtaa perhesuhteiden päättymiseen. Tältä osin voisi syntyä yksittäisessä tapauksessa tilanne, jossa ei olisi enää perhe-elämää, jota olisi tarve suojata. Säännösten tarkoitus on suojata todellista perhe-elämää.

Toimeentuloedellytyksen palauttaminen alaikäisille perheenkokoajille, pois lukien ilman huoltajaa maassa oleskelevat pakolaiset, rajoittaisi lasten ja heidän huoltajiensa mahdollisuutta viettää yhdessä perhe-elämää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kuitenkin aiemmin toteuttamassaan selvityksessä katsonut, ettei toimeentuloedellytyksen ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten kohdalla katsottu yksin vaikuttavan perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäiselle perheenkokoajalle valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että alaikäisten perheenkokoajien on käytännössä vaikea saavuttaa riittävää tulotasoa. Näin ollen toimeentuloedellytyksen soveltaminen voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi perheenyhdistämiselle. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin merkitys korostuu. Säännöksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii (PeVL 27/2016 vp). Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että perheenyhdistämisdirektiivin pääsääntö on direktiivin nimen mukaisesti perheenyhdistäminen, joten edellytystä vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on tulkittava suppeasti, perusoikeuksien valossa ja erityisesti perhe-elämän suoja huomioiden (tuomio 4.3.2010, Chakroun, asia C-578/08, kohdat 43–44). Muutoksen vaikutusta kielteisten päätösten lukumääriin on kuitenkin mahdotonta arvioida.

Alaikäisyyden määritelmää koskevalla muutoksella edistetään perhe-elämän suojan toteutumista ja laajennetaan perheenyhdistämisen mahdollisuuksia, siltä osin kuin siinä on kyse uuden 38 §:n 3 momentin säätämisestä. Euroopan unionin tuomioistuimen mukainen ja Maahanmuuttoviraston jo soveltama käytäntö saatetaan lain tasolle. Kansanterveydellisen syyn poistaminen perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämisen perusteena edistää perhe-elämän

suojan toteutumista. Käytännössä vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi, koska epäämisperusteena yksin kansanterveydellinen syy on tähänkin asti ollut harvinainen.

4.2.3.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Ehdotetuista muutoksista vähimmäisikävaatimus, asumisaikavaatimus, alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttaminen ja alaikäisyyden määritelmään liittyvät muutokset ovat merkityksellisiä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Muutokset kohdentuvat eri tavoin eri maahanmuuttajaryhmiin.

Vähimmäisikävaatimuksella rajoitettaisiin tietyn rajatun ikäryhmän oikeutta perheenyhdistämiseen. Vähimmäisikävaatimuksella olisi vaikutuksia erityisesti nuorten henkilöiden perheenyhdistämiin. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta alle 21-vuotiailla perheenkokoajilla ja heidän puolisoillaan olisi muita ikäryhmiä rajatummalla mahdollisuudella perheenyhdistämiseen ennen ikärajan täyttymistä. Vaikutus perheenyhdistämiselle ja lisäedellytyksen täyttymiselle olisi kuitenkin ainoastaan lykkäävä. Oikeus perheenyhdistämiseen toteutuisi ajan kulumisen myötä. Suomen kansalaiset ehdotetaan jätettäväksi vähimmäisikävaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Suomen kansalaisen puolisoita kuitenkin vaadittaisiin 21 vuoden vähimmäisiän täyttymistä. Perheenkokoajina Suomen kansalaiset olisivat muita perheenkokoajia suotuisammassa asemassa. Perheenkokoajana toimiva Suomen kansalainen on jo nykyisellään muita perheenkokoajia suotuisammassa asemassa perheenyhdistämisessä. Heiltä ei esimerkiksi edellytetä turvattua toimeentuloa.

Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäseniin. Asumisaika kohdentuisi vain sellaisiin pakolaisiin, joiden niin sanotut uudet perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä. Pakolaisten kohdalla asumisaikaa koskevaa vaatimusta voitaisiin siis edellyttää vain sellaisilta perheenkokoajilta, joiden perhe olisi perustettu turvapaikan antamisen jälkeen, kiintiöpakolaiseksi hyväksymisen jälkeen tai jos perheenkokoajana toimiva pakolainen olisi itse saanut pakolaisaseman perhesiteen perusteella ja perustanut perheensä pakolaisaseman myöntämisen jälkeen. Toissijaista suojelua saavia edellytys koskisi laajemmin. Asumisaikavaatimuksen käyttöönotto eriyttäisi eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä nykyisestä, jossa eroavaisuutta on ollut lähinnä toimeentuloedellytyksen soveltamisessa. Tältä osin muutos laajentaisi eri suojeluasemien eriytymistä. Myös ehdotettu alaikäisen toimeentuloedellytys kohdentuisi vain kansainvälistä suojelua saaviin, koska heidän osaltaan laissa on säädetty poikkeus. Muutos ei kuitenkaan koskisi alaikäisiä ilman huoltajaa maassa oleskelevia pakolaisia unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös tämän arvioidaan eriyttävän kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisen mahdollisuuksia asumisaikaedellytystä vastaavasti. Käytännössä muutoksella olisi vaikutuksia toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennettu, ettei suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ole oikeudellista estettä (PeVL 27/2016 vp), vaikka yhdenvertaisuutta perusoikeutena onkin pyrittävä edistämään. Joissakin tapauksissa tosiasiallisen tasa-arvon turvaaminen edellyttää positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa tai olosuhteita parantavia toimia.¹⁹ Perheyhteyden säilyttämisen onkin katsottu olevan pakolaisten tärkeä oikeus ja perheenyhdistäminen on perustuvanlaatuinen peruste asettua uudelleen sellaisille ihmisille, jotka ovat paenneet vainoa.

¹⁹ HE 309/1993 vp s. 44.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan alaikäiseltä perheenkokoajalta ei ole edellytetty turvattua toimeentuloa. Muutoksella olisi vaikutuksia melko pieneen joukkoon alaikäisiä perheenkokoajia. Vuosien 2021–2024 aikana toissijaista suojelua myönnettiin yhteensä 30 ilman huoltajaa maahan saapuneelle turvapaikanhakijalle. Soveltamisalaan lukeutuvia alaikäisiä arvioitaisiin jatkossakin olevan vuosittain vain muutamia. Tilapäistä suojelua saaneiden alaikäisten ilman huoltajaa maassa oleskelevien huoltajilla olisi todennäköisesti myös oikeus tilapäiseen suojeluun, joten toimeentuloedellytys tulisi heidän kohdallaan harvoin sovellettavaksi. Toimeentuloedellytyksestä 39 §:ssä säädetty poikkeukset ovat jatkossakin sovellettavissa. Näin ollen toimeentuloedellytyksen palauttaminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneille alaikäisille perheenkokoajille ei muodostuisi ehdottomaksi esteeksi perheen yhdistämiselle. Turvattu toimeentulo on ulkomaalaislain mukainen pääsääntö oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Voidaan arvioida, että toimeentulovaatimuksen saavuttaminen on hankalampaa kolmannen maan kansalaisille ja sellaisille henkilöille, joilla on vähemmän sosiaalista, taloudellista ja kulttuurista pääomaa, kuten lapsille ja nuorille. Toimeentuloedellytyksen piiriin tulisi muutosten myötä ihmisryhmä, alaikäiset lapset, jotka lähtökohtaisesti ovat heikommassa ja haavoittuvammassa asemassa kuin muut perheenkokoajat perheen yhdistämisessä. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, ettei toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen kynnys saisi muodostua liian korkeaksi (PeVL 27/2016 vp).

Yleisesti ottaen voidaan siis todeta, että jatkossa maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi hakea perheen yhdistämistä. Muutoksilla voidaan arvioida olevan esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden asemien eriytymistä lisäävä vaikutus sekä kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen edellytysten eriytymistä suhteessa muihin perheenkokoajiin lisäävä vaikutus. Jatkossa kansainvälistä suojelua saavien osalta perheen yhdistämiselle asetettavat edellytykset olisivat nykyistä laajemmin riippuvaisia perheenkokoajalle myönnetystä suojeluperusteesta. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeusasema muodostuisi jatkossa, sillä perusteella, saako henkilö pakolaisaseman vai toissijaisen suojeluaseman. Suojeluasemien eriyttämiselle ei sinänsä ole oikeudellista estettä. Suojeluasemien yhdenvertaisuutta olisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pyrittävä pitämään tavoiteltavana asiantilana yksilöiden välisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Koska esityksen tavoitteena on tiukentaa perheen yhdistämisen edellytyksiä ja lisäedellytysten vaikuttavuus on sidoksissa uusien edellytysten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan, nyt kyseessä olevassa tilanteessa suojeluasemien samankaltaisuutta koskevasta lähtökohdasta poikkeamista voidaan pitää perusteltuna tavoitteen saavuttamiseksi. Suojeluasemien erilaiseen kohteluun vaikuttaisi myös se, ovatko pakolaisen perhesuhteet syntyneet ennen vai jälkeen pakolaisaseman saamisen. Perheen yhdistämisdirektiivi säättää siitä, millaisissa tilanteissa lisäedellytyksiä on mahdollista soveltaa pakolaisiin. Perheenkokoajien aseman näkökulmasta eriytymistä tapahtuisi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta suhteessa muihin perheenkokoajiin. Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia erityisesti kolmansien maiden kansalaisiin.

Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutoksen edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista, siltä osin kuin kyse olisi siitä, että turvapaikan saaneen huoltajan täysi-ikäistyneiden lasten alaikäisyyden ajankohta määrittyisi huoltajan turvapaikkahakemuksen tekohetkellä. Nyt ehdotetulla muutoksella säädetään Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti perheenjäsenenä hakevan lapsen alaikäisyyden määrittämisaikaa. Näin ollen sekä perheenkokoajana toimivien lasten, että perheenjäsenenä perhesiteen perusteella hakevien lasten alaikäisyys määrittyisi sen ajankohdan mukaan, jolloin asiaan liittyvä turvapaikkahakemus olisi jätetty. Jatkossa sekä perheenkokoajina toimivia turvapaikan saaneita lapsia että perheenjäseninä olevia lapsia, joiden huoltajalla on annettu turvapaikka,

kohdeltaisiin yhdenvertaisesti perheenkokoajan turvapaikkahakemuksen käsittelyajoista riippumatta.

4.2.4 Sukupuolivaikutukset

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevien henkilöiden sukupuolijakauma on kokonaiskuvassa tasainen. Perhesideperusteisista oleskelulupahakemuksia tehtiin vuosien 2021–2024 aikana yhteensä 78 029. Tuona ajanjaksona hakemuksen jättäneistä noin 55 % oli naisia ja noin 45 % on miehiä. Kun tarkastellaan eri oleskeluluvilla Suomessa oleskelevien perheenkokoajien puolisoitten sukupuolijakaumaa, huomataan että sukupuolijakaumassa on jonkin verran eroja. Sellaisista perheenjäsenistä, jotka hakivat oleskelulupaa Suomen kansalaisten puolisoina, niin naisia oli noin 57 % ja miehiä 43 %. Kansainvälistä suojelua saaneiden hakijapuolisoista noin 79 % on naisia ja noin 21 % miehiä. Muun ulkomaalaisen puolisoista, kategoria, johon tilastoituvat esimerkiksi työperusteisella tai opiskeluun perustuvalla oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien perheenjäsenet, naisia on noin 62 % ja miehiä 38 %. Koska oleskelulupaa hakevista puolisoista enemmistö on naisia, kohdistuisivat vaikutukset enemmän naisiin, jotka oleskelevat Suomen ulkopuolella.

4.2.5 Vaikutukset lapsiin

Ehdotetuista muutoksista erityisesti toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkokoajille sekä alaikäisyyden määritelmää koskevilla muutoksilla olisi suoria vaikutuksia lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumiseen. Myös asumisaikavaatimuksella olisi vaikutuksia lapsiin. Vähimmäisikävaatimusta koskeva muutos tulisi sovellettavaksi vain puolisoitten perheenyhdistämisessä. Edellytyksellä ei olisi vaikutuksia sellaisiin perheisiin, joissa on lapsi tai lapsia, koska lapsella olisi oikeus oleskelulupaan suhteessa vanhempaan ja toisella vanhemmalla suhteessa lapseen.

Ehdotettujen muutosten lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisenä seikkoina voidaan pitää lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella velvollisuutta ottaa lapsen etu huomioon kaikissa toimissa, jotka koskettavat lapsia (3 artikla), velvollisuutta kunnioittaa muun muassa lapsen sukulaissuhteita (8 artikla), velvollisuutta kunnioittaa lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa (9 artikla), velvollisuutta tutkia sopimusvaltioon saapumista ja perheen jälleenyhdistämistä koskevat hakemukset myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti (10 artikla), sitä, että lapsen huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä (18 artikla) sekä velvollisuutta suojella lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta ja hyväksikäytöltä (19 artikla).

Toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkokoajille on vaikutuksia lapsen oikeuteen viettää perhe-elämää, lapsen etuun sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tunnustettuun lapsen oikeuteen säilyttää perhesuhteensa. Vaikka toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen 39 §:ään perustuvan tapauskohtaisen harkinnan perusteella on mahdollista, ehdotetun muutoksen seurauksena joidenkin lasten huoltajien perheenyhdistämishakemus ratkaistaisiin jatkossa kielteisesti. Ennen toimeentuloedellytyksen poistamista alaikäisiltä perheenkokoajilta puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä päätöksiä tehtiin vuosina 2015–2023 huoltajille yhteensä 27. Toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäiselle perheenkokoajalle pyrittäisiin estämään lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä tai maahantulosäännösten kiertämistarkoituksessa, kun ilman huoltajaa maahan saapuneen lapsen huoltajan hakiessa perhesideperusteista oleskelulupaa pääsääntönä olisi toimeentuloedellytyksen soveltaminen. Myös hallintovaliokunta on aiemmin kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että lasten käyttöä maahantulon välineenä tulee ehkäistä. Yksin

liikkuvien lasten turvallisuus ja hyvinvointi ovat erityisesti matkan aikana uhattuina. Lapsikauppa, lasten salakuljetus ja lasten moninainen hyväksikäyttö ovat niin vakavia ongelmia, että yhteiskunnan tulee toiminnassaan puuttua näihin ongelmiin (HaVM 4/2004 vp). Kun toimeentuloedellytys edeltävällä lainmuutoksella poistettiin alaikäisiltä perheenkokoajilta, piti hallintovaliokunta silloinkin välttämättömänä, että oleskelulupa voidaan jatkossakin jättää myöntämättä, jos arvioidaan, että tapaukseen liittyy lapsen hyväksikäyttöä tai perheenyhdistäminen Suomessa olisi muutoin vastoin lapsen etua (HaVM 20/2022 vp). Lapsen edun selvittäminen tilanteessa, jossa vanhempia ei tunneta ja vanhemmat oleskelevat eri maassa kuin lapsi on lähtökohtaisesti haastavaa. Ilman huoltajaa maahan saapuneen lapsen vanhempien motiivien selvittäminen tilanteessa, jossa lapsen vanhemmat hakevat myöhemmin perhesiteen perusteella oleskelulupaa ei ole yksiselitteistä. Toimeentuloedellytyksen käyttöön ottamista voidaan kuitenkin pitää yhtenä täydentävänä välineenä, jolla pyritään vaikuttamaan tämän haitallisen ilmiön ehkäisemiseen muiden ulkomaalaislaissa teemaan liittyvien säännösten lisäksi. Edellytys täydentäisi syyskuussa 2024 voimaan tullutta ulkomaalaislain sääntelyä, jonka mukaan oleskelulupa evätään sillä perustella, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä (Ulkl 36 c §:n 1 mom 4 k).

Toimeentuloedellytystä koskevalla muutoksella ei olisi vaikutuksia kaikkiin perheenkokoajan asemassa oleviin alaikäisiin lapsiin. Euroopan unionin tuomioistuimen päätöskäytäntö huomioiden edellytys voidaan ulottaa koskettamaan muita kuin alaikäisiä ilman huoltajaa maassa oleskelevia pakolaisia. Käytännössä tämä tarkoittaisi toissijaista ja tilapäistä suojelua saaneita alaikäisiä lapsia ja heidän huoltajiaan. Muutoksen seurauksena lapsia saatettaisiin käyttää aiempaa harvemmin maahantulon välineinä. Käytännössä lapsella ei välttämättä ole mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa eikä perheenyhdistämistä hakevalla huoltajallakaan. Toimeentuloedellytyksestä olisi yksittäistapauksessa mahdollista poiketa 39 §:n säädetyllä tavoin. Sellaiset lapset, joiden osalta toimeentuloedellytyksestä ei poiketa, jäisivät käytännössä sosiaalihuollon tai lastensuojelun vastuulle ja sosiaalihuollon tai lastensuojelun tukitoimien piiriin.

Asumisaikavaatimusta koskevalla muutoksella olisi vaikutuksia lapsiin, jotka hakisivat oleskelulupaa perheenjäsenenä suhteessa Suomessa oleskelevaan toissijaista suojelua saaneeseen huoltajaansa sekä perheenkokoajana Suomessa oleviin toissijaista suojelua saaviin lapsiin. Pääsääntöisesti perheenjäsenen oleskelulupaa ei voisi saada, jos lapsi (perheenkokoajana tai perheenjäsenenä) on täyttänyt 16 vuotta, koska kahden vuoden asumisaika huomioiden lapsi ehtisi täysi-ikäistyä ennen perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen tekemistä. Asumisaikavaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tilanteessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Näin ollen oleskelulupahakemus tulisi kuitenkin tutkia ja jos poikkeamisperusteita olisi, oleskelulupa voitaisiin (muiden edellytysten täytyessä) myöntää. Voidaan arvioida, että alaikäisen lapsen elämässä kahden vuoden erossaoloaika on pitkä. Lasten kohdalla perheenyhdistämisen vaikutukset hyvinvointiin ovat jossain määrin aikuisia korostuneempia.

Asumisaikavaatimuksen sekä toimeentuloedellytyksen myötä Suomessa olisi jonkin verran enemmän ilman huoltajaa maassa oleskelevia toissijaista suojelua saaneita alaikäisiä lapsia. Oleskeluluvan saatuaan nämä lapset ja nuoret majoittuvat perheryhmäkodeissa, joiden ylläpitäminen 1.1.2025 alkaen on sosiaalihuoltolain alaista toimintaa. Perheestä erossaolon haitallisista vaikutuksista on tutkimusta²⁰. Perheestä erossaolo voi olla riskitekijä alaikäisinä ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten terveydelle ja hyvinvoinnille²¹. Perheen erossa

²⁰ Esim. [Palander 2024](#).

²¹ [Maioli ym. 2021](#).

asumisen pitkittyminen voi lisätä perheen sisäistä vieraantuneisuutta, vaikuttaa lasten kasvuolosuhteisiin ja lisätä tukitoimien tarvetta. Lasten erossaololla vanhemmistaan voi olla joissakin tapauksissa, jopa aikuisuuteen saakka ulottuvia vaikutuksia, kuten lisääntynyttä terveydenhuoltopalveluiden tarvetta, koulupudokkuutta ja työttömyyttä.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset huoltajana toimivan turvapaikan saaneen perheenkokoajan lapsen alaikäisyyden määrittämiseen edistävät lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Jatkossa lapsi määritettäisiin alaikäiseksi ja olisi siten oikeutettu perheenyhdistämiseen aiempaa useammin, kun lapsen alaikäisyyden määrittämishetkeksi tulisi lapsen oleskelulupahakemuksen jättämishetken sijaan hetki, jolloin vanhempi on hakenut kansainvälistä suojelua. Muutos kohdentuisi perheen sellaisiin lapsiin, jotka ovat jo täysi-ikäistyneet. Ehdotetulla muutoksella saatetaan lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua ja Maahanmuuttoviraston jo soveltamaa käytäntöä. Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutokset edistäisivät lasten ja lapsena perhesidehakemusprosessin osapuoleksi tulleiden keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Oikeus perhe-elämään toteutuisi tehokkaammin, kun turvapaikan saaneen huoltajan lapsen oleskeluluvan saaminen ei riippuisi sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voisi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä.

4.2.6 Vaikutukset yksilön asemaan

Jatkossa oleskelulupia perhesiteen perusteella myönnettäisiin mahdollisesti nykyistä hieman vähemmän. Perheenyhdistämisen piirissä olisi vähemmän yksilöitä. Vähimmäisikävaatimuksen osalta saatavilla olevien tilastotietojen (ks. luku 2.2.) perusteella puhutaan vuositasolla mahdollisesti noin sadasta hakijasta, jotka eivät täyttäisi vähimmäisikävaatimusta. Toisaalta kaikki näistä saavuttaisi vähimmäisiän ajan kulumisen myötä. Toimentuloedellytyksen käyttöönoton osalta vaikutukset myönnettyihin perhesidelupiin jäisivät oletettavasti melko vähäisiksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmin toteuttamassaan selvityksessä katsonut, ettei toimentuloedellytyksen ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten kohdalla katsottu yksin vaikuttavan perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin. Asumisaikavaatimuksen osalta on Maahanmuuttoviraston tilastointitavasta johtuen haastavaa tehdä täsmällistä arviota siihen miten suureen osaan hakijoita uuden edellytyksen käyttöönotto vaikuttaisi. Voidaan kuitenkin todeta, että kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenille ja muille omaisille myönnettiin vuosina 2021–2024 yhteensä 5504 perhesideperusteista oleskelulupaa. Asumisaikavaatimus tulisi käytännössä koskettamaan pakolaisten niin sanottuja uusia perheenjäseniä sekä toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäseniä. Uusien perheiden määrästä ei ole saatavilla tilastotietoja, mutta toissijaista suojelua myönnettiin kyseisenä ajanjaksona yhteensä 481 hakijalle. Hyvin suuntaa antavana alustavana arviona on, että jatkossa lupaharkinnassa voisi vuositasolla olla noin satakunta sellaista perhettä, joiden kohdalla perheenkokoajalta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Alaikäisyyden määritelmän osalta voidaan todeta, että aiempaa suuremmalla joukolla olisi mahdollisuus hakea perheenyhdistämistä suhteessa Suomessa oleskelemaan huoltajaansa. Haasteellista on kuitenkin arvioida kuinka suuri joukko tällaisia potentiaalisia turvapaikan saaneiden huoltajien sellaisia lapsia olisi olemassa, jotka olisivat täysi-ikäistyneet huoltajansa turvapaikkaprosessin aikana. Toisaalta soveltamisalaa ehdotetaan samalla supistettavaksi perheenkokoajana toimivien alaikäisten lasten osalta koskettamaan vain pakolaisaseman saaneita, jolla olisi oletettavasti hakemusmääriä rajaava vaikutus. Kansanterveydellisen syyn poistaminen kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenien oleskelulupien epäämisperusteena ei oleteta olevan vaikutusta myönnettyjen oleskelulupien määriin, huomioiden että kyseistä epäämisperustetta ei ole Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan sovellettu. Yksityiskohtaisen arvion tekeminen siitä

kuinka monen yksilön hakemuksen käsittelyyn edellytykset vaikuttaisivat ei ole mahdollista. Määrä ei kuitenkaan ole vuositasolla kovin merkittävä.

Muutokset vaikuttavat toisiin yksilöihin toisia enemmän, koska vaikutukset kohdentuvat eri hakijaryhmiin eri tavoin. Jatkossa Suomen kansalaisen puolison tulisi, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, täyttää vaatimus 21 vuoden iästä perheenyhdistämistä haettaessa. Kolmannen maan kansalaisiin muutoksilla on eniten vaikutuksia. Eniten muutokset vaikuttaisivat toissijaista suojelua saaneisiin perheenkokoajiin ja heidän perheenjäseniinsä. Muutoksista vähimmäisikävaatimus, asumisaikavaatimus, toimeentuloedellytyksen palauttaminen ja alaikäisyyden määritelmää koskevat muutokset rajoittaisivat toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämistä. Kansanterveydellisen syyn poistaminen oleskeluluvan epäämisen perusteena vaikuttaisi edistävästi toissijaista suojelua saaneen perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä perheenyhdistämiseen, mutta tapaukset ovat harvinaisia. Pakolaisaseman saaneiden osalta esityksen vaikutukset olisivat vähäisemmät. Vähimmäisikävaatimus tulisi sovellettavaksi, kun taas asumisaikavaatimusta tulisi sovellettavaksi vain pakolaisten niin sanottujen uusien perheiden kohdalla. Pakolaisten rajoittamiseksi alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos ja kansanterveydellisen syyn poistaminen oleskeluluvan epäämisen perusteena edistäisivät perheenyhdistämisen toteutumista. Tilapäistä suojelua saaneen kohdalla ainoastaan alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksestä koskevat muutokset tulisivat sovellettavaksi. Muutosten ei arvioida tilapäistä suojelua saaneiden kohdalla olevan merkittäviä, ottaen huomioon, että tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenet ovat itse oikeutettuja saamaan tilapäistä suojelua, joten perhesideperustaisia oleskelulupia haetaan vähän. Muiden kolmannen maan kansalaisten osalta (käytännössä työhön ja opiskeluun perustuvilla luvilla Suomessa oleskelevat perheenkokoajat) jatkossa tulisi sovellettavaksi vähimmäisikävaatimus.

Muutoksilla toisaalta myös vahvistetaan yksilön asemaa. Muutoksilla tavoitellaan yksilön aseman parantamista esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa yksilön voidaan arvioida olevan haavoittuvassa asemassa tai riskissä ihmisoikeusloukkauksille tai hyväksikäytölle. Yksilön kannalta myönteistä olisi, että muutoksilla voitaisiin ennaltaehkäistä hyväksikäyttöä, kuten pakkoavioliittoja, lumeavioliittoja ja lasten hyödyntämistä maahantulon välineenä.

Vähimmäisikävaatimus rajoittaisi tietyn ikäisten puolisoitten perheenyhdistämistä. Vähimmäisikävaatimuksella pyritään takaamaan puolisoitten riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Edellytys parantaisi nuorten mahdollisuuksia päättää omasta elämästään ilman perheen tai muun yhteisön asettamia paineita. Vähimmäisikää koskevalla lisäedellytyksellä pyritään estämään pakkoavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksella ei voi kattavasti estää sellaisten tilanteiden syntymistä, jossa henkilö pakotetaan avioliittoon, koska pakkoavioliitot ilmiönä eivät rajoitu tiettyyn ikäryhmään, vaikka nuorten henkilöiden kohdalla voidaan arvioida olevan yhteisön ja perheen asettamien paineiden suhteen korostunut mahdollisuus. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti vähimmäisikäraja voi kuitenkin olla enintään 21 vuotta. Vähimmäisikävaatimus on vain yksi niistä keinoista, joilla voidaan edistää yksilöiden mahdollisuuteen päättää omasta avioitumisestaan. Ehdotus ei sinänsä rajoittaisi yksilöiden mahdollisuuksia avioitua mutta perhe-elämän viettäminen Suomessa rajoittuisi nykyisestä. Pakkoavioliittojen ehkäiseminen on yhteiskunnallisesti sekä ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta tavoiteltava päämäärä. Suomen kansalaiset on rajattu vähimmäisikävaatimuksen ulkopuolelle.

Vähimmäisikävaatimuksen välittömät määrälliset vaikutukset työntekijöiden, erityisasiantuntijoiden tai opiskelijoiden maahanmuuttoon voivat jäädä suhteellisen vähäisiksi, vaikka muutos vähentäisikin jossain määrin myös työn ja opiskelun perusteella maahan muuttavien kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia saada puolison Suomeen. On

mahdollista, että osa alle 21-vuotiaista Suomeen muuttoa suunnittelevista muuttaisi muualle. Perheenyhdistämistä vaikeuttavat toimet voivat yleisesti vähentää maan vetovoimaa kansainvälisten osaajien silmissä²². Alustava arvio on, että vähimmäisikävaatimuksen myötä erityisesti sellaisten perheenkokoajien perheenjäsenten hakemusten osuus, jotka oleskelevat Suomessa opiskeluun perustuvalla oleskeluluvalla saattaisi vähentyä. Opiskelijoissa arvioidaan olevan eniten alle 21 vuoden ikäisiä perheenkokoajia ja puolisoita. Tulevaisuudessa joissakin tilanteissa opiskelijat perheineen saattavat jättää tulematta Suomeen ja suuntautua sellaisiin maihin, joissa ei ole käytössä vastaavaa vaatimusta. Toisaalta vähimmäisikävaatimuksella voisi olla myös niin sanottuja itsenäisiä lupia lisäävä ja niihin kannustava vaikutus, kun muutoksen myötä opiskelijoiden puoliset saattaisivat hakea itselleen oleskelulupaa esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella sen sijaan, että he saapuvat maahan perheenjäseninä. Tällainen vaikutus olisi hallitusohjelman yksilön velvollisuuksia ja vastuita korostavan mukainen.

Asumisaikavaatimuksella edistettäisiin perheenkokoajan mahdollisuuksia kiinnittyä suomalaiseen yhteiskuntaan, kouluttautua ja työllistyä. Yksilön näkökulmasta vaatimus rajoittaa tai myöhentää perheen Suomeen saapumista. Asumisajasta voitaisiin erikseen mainituissa tilanteissa poiketa ja asumisajan täyttyttyä perheenyhdistäminen olisi muiden edellytysten täyttyessä mahdollista. On huomioitava, että pitkään erossa olleissa perheissä voi ilmetä haasteita esimerkiksi muuttuneiden roolien hyväksymisessä ja omaksumisessa. Pitkittyneellä erossa ololla voi olla vaikutuksia taloudelliseen, sosiaaliseen ja psykologiseen hyvinvointiin, joka voi jatkua yli sukupolvien. Yksilön näkökulmasta perheenyhdistämisen pitkittyminen saattaa lisätä henkisten ja taloudellisten resurssien suuntaamista itse perheenyhdistämisprosessiin. Tällöin varsinaiseen kotoutumiseen voidaan jäädä vähemmän henkilökohtaisia resursseja.²³ Arvioiden mukaan ne perheenkokoajat, joiden perheenjäseniä oleskelee jo vastaanottajavaltiossa keskittyvät todennäköisemmin paremmin kotoutumiseen. Toisaalta joissakin lähteissä on arvioitu, että esimerkiksi vuoden odotusaika perheenyhdistämisessä nostaa hiukan perheenkokoajan työllistymismahdollisuuksia pitkällä aikavälillä²⁴. Joissakin tilanteissa perheenjäsenten läsnäolo voi myös hidastaa kotoutumista, kun on henkilökohtainen tukiverkko, johon turvautua ja perheenjäsenen maahantuloa saattaa edistää perheiden eriytymistä muusta yhteiskunnasta²⁵. Myös pelkkä yhteydenpito muissa maissa asuviin perheenjäseniin ja muihin läheisiin voi edistää yksilön hyvinvointia.²⁶

Alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen käyttöönotto vaikuttaisi yksilön asemaan sekä edistävasti että heikentävästi. Ehdotetun säännöksen tavoitteena on turvata lapsen oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon. Kun huoltajan oikeus perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä, silloin kun kyseessä on ilman huoltajaa maahan tullut alaikäinen poistuisi kannustin lähettää lapsia Suomeen voisi vähentyä. Oleskeluluvan saaminen huoltajille olisi epätodennäköisempää. Suomeen jo saapuneiden lasten osalta vaikutukset kohdistuisivat erityisesti niihin lapsiin, jotka ovat saaneet toissijaista suojelua. Mikäli toimeentuloedellytys ei täyttyisi, lapsi jatkaisi asumista sosiaalihuoltolain mukaisessa perheryhmäkodissa. Lapsen oleskelu Suomessa ilman vanhempiaan sosiaalihuollon tai lastensuojelun vastuulla tarkoittaisi kustannuksia valtiontalouteen. Lähtökohtaisesti lapsen etuna voidaan pitää sitä, että hän tuntee molemmat vanhempansa ja saa kasvaa vanhempiensa kanssa siinä maassa, jossa vanhemmat asuvat. Ilman huoltajaa maassa oleskelevan lapsen tapauksessa voidaan joutua punnitsemaan vaihtoehtoja siitä, jääkö lapsi Suomeen vai yhdistyykö hän sellaisessa turvallisessa kolmannessa

²² [OECD 2017.](#)

²³ [Spitzer 2018.](#)

²⁴ [OECD 2019.](#)

²⁵ [Strik et al 2013.](#)

²⁶ [Oppedal & Idsoe 2015.](#)

maassa vanhempiensa kanssa, jossa hänellä on oikeus oleskella. Hallitusohjelman mukaan hädänalaisimpia on tarkoitus ensisijaisesti auttaa lähtöalueilla.

Alaikäisyyden määritelmää koskevan muutoksen näkökulmasta turvapaikan saaneiden yksilöiden asema vahvistuu. Muutoksella edistetään Suomessa olevan perheenkokoajan mahdollisuuksia saada perheensä Suomeen ja edistetään yksilöiden yhdenvertaista asemaa saattamalla sekä perheenkokoajana toimivan alaikäisen lapsen että perheenjäsenenä oleskelulupaa hakevan alaikäisen lapsen osalta soveltamisala toisiaan vastaaviksi turvapaikan saaneiden perheenkokoajien kohdalla.

4.2.7 Vaikutukset kotoutumiseen

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Ehdotetut muutokset edistävät hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Muutoksilla pyritään varmistamaan kotoutumisen mahdollisuuksia lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta ja ehdottamalla lisäedellytyksiä perheenjäsenten maahan saapumiselle. Hallitusohjelmassa korostetun mukaisesti yksilön oikeuksien lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös yksilön vastuihin ja velvollisuuksiin. Muutosten tavoitteena on toimia perheenkokoajan kannustimina kotoutua, työllistyä ja kouluttautua. Ensimmäiset vuodet maahan saapumisen jälkeen ovat työmarkkinoille integroitumisen näkökulmasta erityisen tärkeitä²⁷. Kun ihminen pääsee nopeasti osaksi työmarkkinoita ja oppimaan paikallista kieltä, syntyy positiivinen kierre²⁸. Oletuksena on, että mitä korkeampi perheenkokoajan kotoutumisaste on ja mitä pidemmän aikaa hän viettää kohdemaassa, sitä paremmin ja tehokkaammin myös hänen perheenjäsenensä kotoutuvat osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Kotoutumisen ja Suomeen asettumisen näkökulmasta perheenkokoajan omalla kotoutumisella voi olla vaikutusta myöhemmin maahan saapuvien perheenjäsenten kotoutumisen edistymiseen. Perheenkokoaja voi joissakin tilanteissa olla valmiimpi vastaanottamaan perheensä, kun on ensin itse elänyt Suomessa arkielämää ja oppinut Suomen kieltä siinä määrin että esimerkiksi asiointi viranomaisissa, terveyspalveluissa ja työelämässä helpottuvat. Muutoksilla saattaa siten olla käyttäytymisvaikutuksia ihmisten toimintaan kotoutumisen näkökulmasta.

Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisen suhde kotoutumisen edistämiseen on vaikeasti mitattavissa. Kotoutuminen on pitkä prosessi. Kotoutumiseen vaikuttaa monia eri tekijöitä, kuten henkilön taloudellinen tilanne, koulutus ja muut henkilökohtaiset olosuhteet. Ehdotettujen ikärajavaatimuksen ja asumisaikavaatimuksen seurauksena maassa olisi jatkossa mahdollisesti jonkin verran nykyistä enemmän perheestään pidempään erossa olevia kotoutujia. Perheestä erossaololla voi olla haitallisia vaikutuksia erityisesti suojelun tarpeen vuoksi maahan tulleiden ja alaikäisten yksin tulleiden mielenterveyteen²⁹. Erilaiset mielenterveyshäiriöt voivat heikentää yksilön toimintakykyä ja kielenoppimista ja siten välillisesti mahdollisesti myös työllistymistä. Perheestä erossa asuvilla maahanmuuttajilla voi olla työllistymisvaikeuksia sekä ongelmia koulutukseen osallistumisessa tilanteissa, joissa huoli perheenjäsenistä vaikeuttaa keskittymistä ja kielen oppimista³⁰. Erityisesti pakolaisten kotoutumisen näkökulmasta perheestä erossaolon ja perheenyhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on todettu olevan kotoutumista vaikeuttava

²⁷ [OECD 2018.](#)

²⁸ [Filomena 2023.](#)

²⁹ [Löbel & Jacobsen 2021.](#)

³⁰ [Wilmsen 2013.](#)

tekijä³¹. Ei kuitenkaan voida varmuudella sanoa, että yksittäisissä tilanteissa perheenjäsenen maahanpääsy ratkaisisi haasteet. Joskus voi käydä myös toisinpäin.

Perheenyhdistämisen perusteella maahan saapuneiden työmarkkinatulemien kehitys on melko samankaltaista kuin kansainvälisen suojelun perusteella saapuneilla, mutta heidän työllisyytensä ja tulonsa paranevat hieman nopeammin. 10 vuoden asumisajan jälkeen perheenyhdistämisen kautta saapuneen henkilön työllisyysaste on noin 70 %, kun suomalaistaustaisen henkilön keskimääräinen työllisyysaste on 80 %. Perheenkokoajan lupatyypillä näyttäisi olevan vaikutusta siihen, miten perheenjäsen työllistyy ja millainen tulokehitys hänellä on. Parhaiten työmarkkinoilla pärjäävät suomalaisten perheenjäsenet ja heikoiten kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet.³²

4.2.8 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisiin kohdistuvat erityisesti oleskelulupahakemuksia käsittelevään Maahanmuuttovirastoon, jonka osalta tietojärjestelmämuutoksia ja muita taloudellisia vaikutuksia on kuvattu kohdassa 4.2.2. Lisäksi muutoksilla arvioidaan olevan vaikutuksia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviin valitusmääriin. Muutoksilla arvioidaan olevan vaikutusta myös hyvinvointialueilla sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisesti perheryhmäkotitoiminnasta vastaaviin tahoihin.

Esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksista perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten määriin voidaan tehdä vain suuntaa antavia arvioita. Merkittäviä muutoksia hakemusmääriin ei ennakoida. On kuitenkin mahdollista, että perheenyhdistämishakemusmäärät tulisivat hieman laskemaan vähimmäisikävaatimuksen ja asumisaikavaatimuksen myötä. Toisaalta voidaan arvioida, että edellytyksillä olisi perheenyhdistämishakemuksia enimmäkseen lykkäävä vaikutus.

Alaikäisyyden määritelmää koskevan muutoksen myötä oleskelulupahakemusmäärä voivat hieman kasvaa, kun sellainen täysi-ikäinen lapsi, joka oli huoltajansa turvapaikkahakemuksen jättöhetkellä alaikäinen ja huoltaja on turvapaikkahakemuksen myötä tunnustettu pakolaiseksi, olisi oikeutettu perheenyhdistämiseen. Alaikäisyyden määrittämistä koskevan muutoksen myötä myös Suomeen saapuvat perhekoot voivat hiukan kasvaa. Samanaikaisesti Maahanmuuttoviraston käsittelyssä voi jatkossa olla useampia saman perheen jäseniä. Ehdotetulla perheenkokoajana toimivan ilman huoltajaa maassa oleskelevan alaikäisen lapsen alaikäisyyden määritelmän ajankohdan soveltamisalaa koskevalla muutoksella voidaan arvioida olevan hakemusmääriä jonkin verran laskeva vaikutus, kun jatkossa soveltamisala koskisi vain pakolaisaseman saaneita ilman huoltajaa maahan tulleita alaikäisiä.

Ehdotettujen muutosten vaikutuksia muiden oleskelulupatyyppeiden hakemusmäärien kasvuun on haastavaa arvioida. On mahdollista, että muutokset voivat lisätä perheenjäsenten itsenäisiä oleskelulupahakemuksia tilanteissa, joissa perheenyhdistämisen edellytykset eivät täyty. Mahdollista on, että perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen saattaisi lisätä perheenjäsenten turvapaikkahakemuksia, jotka eivät jatkossa täyttäisi perheenyhdistämisen edellytyksiä.

Ehdotettujen muutosten vaikutusta perheenyhdistämistä koskevien päätösten myönteisten ja kielteisten päätösten osuuteen voidaan arvioida vain suuntaa antavasti. Vuosien 2021–2024

³¹ [Choummanivong 2014.](#)

³² [TEM 2024.](#)

aikana perhesideperusteisiin hakemuksiin tehtiin Maahanmuuttovirastossa yhteensä 70 499 päätöstä. Päätösjakauma on ollut seuraava noin 90 % myönteisiä, noin 8 % kielteisiä ja noin 2 % sellaisia päätöksiä, joihin on tehty raukeamispäätös. Arviona on, että kielteisten päätösten osuus tulisi kasvamaan ehdotettujen muutosten myötä. Vähimmäisikävaatimuksen, asumisaikavaatimuksen sekä toimeentuloedellytyksen alaikäiselle perheenkokoajalle käyttöönotto ovat niitä muutoksia, joiden arvioidaan lisäävän kielteisten päätösten määrää. On kuitenkin huomioitava, että vähimmäisikävaatimuksella ja asumisaikavaatimuksella on ajallisesti pääsääntöisesti lykkäävä vaikutus hakemusmääriin.

Ehdotetut muutokset tulevat vaikuttamaan maltillisesti myös valitusasioita käsittelevien hallintotuomioistuinten käsittelemään asiamaäärään. Kielteisten päätösten nousun myötä hallintotuomioistuimille tehtävien valitusten määräkin saattaisi kasvaa. Esimerkiksi eriytymiseen ja suojeluasemiin kohdistuvien muiden viimeaikaisten muutosten myötä, suojeluasemasta tehtyjen valitusten määrä voi kasvaa. Valitusasioiden määrän noustessa myös oikeusavun tarpeen arvioidaan kasvavan jonkin verran.

Muutosten johdosta Maahanmuuttoviraston tulisi päivittää asiakasviestintään tarkoitettuja nettisivusisältöjä ja sisäistä ohjeistustaan. Viraston arvion mukaan muutokset edellyttävät myös henkilöstön kouluttamista ja päätöspohjien päivittämistä. Vähimmäisikävaatimus, asumisaikavaatimus ja toimeentuloedellytyksen palauttaminen alaikäiselle perheenkokoajalle luovat uusia oleskelulupahakemuksissa tutkittavia edellytyksiä. Näillä muutoksilla on suora yhteys päätöksentekotyöhön. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan ehdotetut muutokset tulevat lisäämään päätöksiä käsittelevien henkilöiden työmäärää noin kahden henkilötyövuoden verran, kun tutkittavat oleskeluluvan edellytykset lisääntyvät ja siten myös uusia poikkeamisperusteita tulisi arvioidavaksi. Muutosten myötä hakemusten käsittelyajat voivat pidentyä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan voi tulla tarve suunnata lisäresursseja päätöksentekotyöhön. Maahanmuuttoviraston mukaan ehdotetut muutokset vaativat myös verkkosivusisältöjen päivityksiä käännöksineen, asiakasohjeistusten laatimista ja muuta ulkoista viestintää. Myös tietojärjestelmämuutoksia, kuten uusien edellytyksien luomista ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA) tulisi todennäköisesti toteuttaa ehdotettujen muutosten myötä manuaalisten työvaiheiden välttämiseksi (Ks. Muutosten taloudelliset vaikutukset luvusta 4.2.2).

Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos selkeyttää päätöksentekoa ja sillä saatetaan lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua sekä jo Maahanmuuttoviraston toteuttamaa tuomioistuimen ratkaisun mukaista soveltamiskäytäntöä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan täysi-ikäistyneiden lasten perhesidehakemusten käsittely sujuvoituu, koska heitä ei tarvitse enää käsitellä muina omaisina, olettaen että perheenyhdistämistä koskeva hakemus jätetään sille määrättyssä kolmen kuukauden määräajassa. Yhtenäistämällä lapsen alaikäisyyden määrittämisen ajankohdan soveltamisalaa, turvapaikan saaneiden perheenkokoajien kohdalla, riippumatta siitä onko alaikäinen lapsi perheenkokoajana tai perheenjäsenenä, arvioidaan olevan hakemusten käsittelyä sujuvoittava vaikutus. Muutokset selkeyttävät ja nopeuttavat viranomaisen päätöksentekotyötä.

Toimeentuloedellytyksen asettaminen ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenille, tarkoittaisi, että ilman huoltajaa maassa olevia alaikäisiä lapsia saattaisi jäädä aiempaa enemmän sosiaalihuollon vastuulle. Sosiaalihuoltoon kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on kuvattu kohdassa 4.2.2.

4.2.9 Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen

Ehdotuksilla koskien vähimmäisikä- ja asumisaikavaatimusta sekä alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytystä tuetaan hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita sisäisen turvallisuuden edistämisestä. Ehdotusten arvioidaan vähentävän hyväksikäyttöä ja ehkäisevän esimerkiksi pakkoavioliittoja, lumeavioliittoja sekä lasten käyttöä maahantulon välineenä. Esitys tukee hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta ja jo voimaan saatettua uutta sääntelyä koskien maahantulosäännösten kiertämistä ja sen tehokkaampaa estämistä. Esityksellä on turvallisuutta parantava vaikutus.

Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta yhteiskunnan etuna olisi, että perheenkokoajina toimivat henkilöt kotoutuisivat osaksi suomalaista yhteiskuntaa ja sitoutuisivat noudattamaan ja kunnioittamaan yhteiskunnan sääntöjä. Vähimmäisikävaatimuksen ja asumisaikavaatimuksen osalta arvioidaan, että sitoutuminen ja kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan saattaisi tehostua.

Ehdotetulla vähimmäisikävaatimuksella pyritään ehkäisemään nuorten henkilöiden välisiä pakkoavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksen myötä kaikkein nuorimmat puoliset jäisivät ilman oleskelulupaa eivätkä saapuisi Suomeen. Vähimmäisikävaatimuksen arvioidaan vähentävän maahan saapuvien niin sanottujen riskiryhmään kuuluvien henkilöiden määrää. Riskiryhmiin kuuluu esimerkiksi nuoria, erityisesti naisia, haavoittuvassa asemassa olevia ja hyväksikäytölle alttiita henkilöitä. Alustavana arviona on, että sellaisten tilanteiden määrä, jossa oleskelulupahakemuksessa annettaisiin väärä tietoja oleskeluluvan saamiseksi eivät tulisi ainakaan merkittävästi kasvamaan. Mahdollista on, että joissakin yksittäisissä tapauksissa esimerkiksi perhesidehakemuksen tekevä puoliso saattaisi pyrkiä esiintymään ikäistään vanhempana täyttääkseen vähimmäisikävaatimuksen.

Asumisaikavaatimus edistäisi sisäisen turvallisuuden toteutumista. Asumisaikavaatimuksen johdosta kannustin solmia niin sanottuja lumeliittoja vähentyisi, kun perhesideperusteista oleskelulupaa suhteessa Suomessa oleskelevaan perheenkokoajaan voisi hakea vasta perheenkokoajan kahden vuoden asumisaajan täytyttyä. Muutoksen johdosta perheenkokoajasta olisi lisäksi nykyistä todennäköisemmin tiedossa sellaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa vaatia aikaa. Perheenkokoajan maassa oleskelun aikana voidaan saada tietoa esimerkiksi mahdollisista maahantulosäännösten kiertämisistä tai oleskelulupaprosessiin kohdistuvista muista hyväksikäyttöyrityksistä. Myös esimerkiksi perheenkokoajan nuhteettomuutta ja suomalaisen yhteiskunnan sääntöjen noudattamista voidaan seurata pidemmän aikaa. Oleskelulupa voidaan peruuttaa esimerkiksi silloin, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita väärä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen taikka jos esimerkiksi yleisen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät edellytykset eivät enää ole olemassa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

5.1.1 Johdanto

Tämän esityksen lähtökohtana on muuttaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin valinnaisia lisäedellytyksiä hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ja lisätä maahanmuuttajan

omaa vastuuta kotoutumisestaan sekä muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi. Osana valmistelua tässä esityksessä ehdotetuille muutoksille tutkittiin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

5.1.2 Vähimmäisikävaatimus

Vähimmäisikävaatimuksen osalta valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoisia tapoja tulkita hallitusohjelmakirjausta huomioiden vähimmäisikävaatimuksen käyttöönotolle asetetut tavoitteet ja perheen yhdistämisdirektiivin velvoitteet. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan vähimmäisikävaatimus otettaisiin käyttöön perheenkokoajalle, mutta valmistelussa pidettiin perusteltuna ulottaa vaatimus koskettamaan myös perheenjäseniä. Valmistelussa arvioitiin, että koska tavoitteena on vähentää puolisoiden nuoresta iästä johtuvaa riskiä pakkoavioliitoille sekä edistää kotoutumista, niin tavoite ei toteutuisi, jos vähimmäisikävaatimus kohdentuisi vain perheenkokoajaan mutta ei oleskeluluvan hakijaan. Valitun vaihtoehdon katsottiin saavan tukea myös muiden unionin jäsenvaltioiden ja Norjan lainsäädännöstä. Niissä jäsenvaltioissa ja Norjassa, joissa vähimmäisikävaatimus on tai on ollut käytössä, vähimmäisikävaatimuksen täyttymistä edellytetään sekä perheenkokoajalta että perheenjäseneltä. (Kst. luku 5.2.)

Tämän lisäksi valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa vähimmäisikävaatimus olisi kohdentunut myös Suomen kansalaisiin näiden puolisoiden hakiessa perheenjäsenen oleskelulupaa. Vaihtoehdon arvioitiin toteuttavan edellytykselle asetettua tavoitetta pakkoavioliittojen torjumisesta sekä kotouttamisen edistämisestä. Suomen kansalaisten osalta ehdotetun rajauksen kuitenkin linjattiin olevan perusteltu valinta huomioiden perheenkokoajana toimivien Suomen kansalaisten jo sinänsä erilainen asema perheen yhdistämiseen liittyvissä edellytyksissä sekä tavoite helpottaa kansalaisten perhe-elämän viettämistä nimenomaan Suomessa. Muilta osin soveltamisala päätettiin saattaa koskettamaan mahdollisimman laajaa joukkoa perheenkokoajia ja perheenjäseniä. Valittu vaihtoehto soveltamisalan osalta arvioitiin tarkoituksenmukaisimmaksi ja vaikutuksiltaan tehokkaimmaksi.

Lausuntopalautteen seurauksena jatkovalmistelussa pohdittiin vähimmäisikävaatimukseen poikkeusta, jos puolisoilla on lapsi, jolla on oleskelulupa Suomessa tai jolle myönnetään oleskelulupa Suomeen yhdessä hakijan kanssa. Valmistelussa kuitenkin arvioitiin, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa poikkeamisen käytännössä, kun lapselle myönnetään oleskelulupa suhteessa toiseen vanhempaan ja toiselle vanhemmalle suhteessa lapseen.

5.1.3 Toimeentuloedellytys

Toimeentuloedellytyksen palauttamista koskeva hallitusohjelmakirjaus osoittautui valmistelussa haasteelliseksi, sillä täysin vastaavaan edellistä lakimuutosta edeltäneeseen säännökseen palaaminen ei ollut mahdollista huomioiden Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Valmistelun aikana ja hallitusohjelman laatimisen jälkeen unionin tuomioistuin antoi alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytystä koskevassa asiassa ratkaisun. Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-560/20 edellyttää, ettei perheenkokoajina toimivien ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten pakolaisten huoltajien oleskeluluvan edellytykseksi voi asettaa toimeentuloedellytystä. Pakolaisten suotuisampi kohtelu perustuu perheen yhdistämisdirektiivin tavoitteisiin tarjota vainoa paenneille suotuisimmat edellytykset perheen yhdistämiselle. Osana valmistelua päädyttiin johtopäätökseen, että toimeentuloedellytyksen palauttaminen kaikille alaikäisille perheenkokoajille hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ei ollut mahdollista toteuttaa. Valmistelussa arvioitiin myös sellaista vaihtoehtoa, että toimeentuloedellytys ei koskisi myöskään toissijaista suojelua saavia ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä. Koska tavoitteena on nimenomaisesti ehkäistä lasten käyttämistä maahantulon välineenä ja siten lasten lähettämistä Suomeen ilman huoltajaa,

ratkaisuvaihtoehdon ei katsottu tukevan sitä tavoitetta, jonka johdosta lainsäädäntömuutosta ehdotetaan.

5.1.4 Asumisaikavaatimus

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan asumisaikavaatimus otetaan käyttöön kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisessä. Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa edellytys olisi kohdentunut kaikkiin kansainvälistä suojelua saaviin perheenkokoajiin mutta perheen yhdistämisdirektiivi ei mahdollista edellytyksen asettamista pakolaisten vanhoille perheenjäsenille. Valmistelussa arvioitiin lisäksi asumisaikavaatimuksen soveltamista tilapäistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin. Tilapäistä suojelua saaneet perheenkokoajat kuitenkin rajattiin soveltamisalan ulkopuolelle huomioiden tilapäisen suojelun tilapäinen luonne. Lisäksi valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa asumisaikavaatimuksen edellyttämä kahden vuoden määräaika olisi laskettu niin, että oleskelulupahakemus olisi mahdollista jättää ja tutkia ennen asumisajan päättymistä, mutta päätös oleskeluluvan myöntämisestä voitaisiin tehdä vasta asumisaikavaatimuksen täyttyessä. Koska perheen yhdistämisdirektiivi mahdollistaa asumisajan rajaamisen niin, että merkityksellistä on oleskelulupahakemuksen jättämisen ajankohta, niin myös sääntelyn selkeyden näkökulmasta valmistelussa päädyttiin kyseiseen ratkaisuun.

5.1.5 Alaikäisyyden määritelmä

Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, alaikäisyyden määritelmään ehdotetut muutokset koskisivat paitsi turvapaikan saaneita niin myös sekä toissijaista suojelua saaneita perheenkokoajina toimivia huoltajia. Vaihtoehto olisi vastannut soveltamisalaltaan voimassa olevaa 38 § 2 momenttia. Valmistelussa päädyttiin rajaamaan alaikäisyyden määritelmä Euroopan unionin tuomioistuimen mukaisesti koskettamaan vain turvapaikan saaneiden huoltajien täysi-ikäistyneitä lapsia ja muuttamaan vastaavasti 38 § 2 momenttia soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi. Toteutettu vaihtoehto tarkoittaa sitä, että alaikäisyyden määritelmään sovellettavat 38 §:n 2 momentin ja uuden 3 momentin mukaiset poikkeukset koskettavat jatkossa vain turvapaikan saaneita perheenkokoajia. Ratkaisu pidettiin perusteltuna, koska se vastaa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sekä saa tukea perheen yhdistämisdirektiivin lähtökohdasta ja tarjota erityisesti pakolaisille suotuisimmat edellytykset perheen yhdistämiseen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Johdanto

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten osalta on tunnistettu seuraavia eurooppalaisia valtioita, joissa on käytössä vähimmäisikä, toimeentulo ja asumisaikaa koskevia edellytyksiä perheen yhdistämisessä.

Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa on käytössä vähimmäisikävaatimus. Ranskassa esitettiin vastikään vähimmäisikää koskevan vaatimuksen käyttöönottoa, mutta ehdotus ei menestynyt.

Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa, ja Ranskassa perheen yhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo tietyin poikkeuksin. Ruotsissa ja Ranskassa on turvattu toimeentulon lisäksi käytössä edellytys riittävästä asunnosta.

Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Ranskassa on käytössä asumisaikavaatimus.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa tiukennettiin perheenyhdistämisen edellytyksiä joulukuussa 2023 voimaan astuneilla muutoksilla. Sekä perheenkokoajan että tämän puolison täytyy lähtökohtaisesti olla vähintään 21-vuotiaita, jotta oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan myöntää. Vähimmäisikävaatimuksesta voidaan poiketa yksilöllisin perustein, esimerkiksi jos puolisoilla on yhteisiä lapsia. Ruotsissa asuvan perheenkokoajan on pystyttävä elättämään itsensä, muut kotitaloudessaan asuvat henkilöt ja oleskelulupaa hakevat perheenjäsenensä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa tietyin edellytyksin, kuten perheenkokoajan pysyvän työkyvyn heikkenemisen vuoksi esimerkiksi sairaudesta tai vammasta johtuen. Perheenkokoajalla tulee lisäksi olla riittävän kokoinen ja tasoinen koti, jossa perhe voi asua. Vuoden 2023 joulukuussa voimaan astuneilla muutoksilla toissijaista suojelua saaneilta poistettiin kolmen kuukauden poikkeus hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentulo- ja asuntoedellytystä. Jatkossa ainoastaan pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien niin sanotut vanhat perheet on vapautettu toimeentulo- ja asuntoedellytyksestä, kun perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Toimeentuloedellytystä tai asuntovaatimusta ei kuitenkaan sovelleta alaikäisiin perheenkokoajiin.

5.2.3 Norja

Norja ei ole Euroopan unionin jäsen eikä perheenyhdistämisdirektiivi velvoita sitä. Norjassa on käytössä puolisoilta vaadittava 24 vuoden vähimmäisikä tilanteissa, joissa on kyse niin sanotuista uusista perheenjäsenistä. Vähimmäisikää sovelletaan Norjassa vain niin sanottujen uusien perheenjäsenten kohdalla. Ikärajan tavoitteena on estää pakkoavioliittoja. Vähimmäisiän täyttymistä edellytetään sekä perheenkokoajalta että puolisolta ja vaatimus iästä tulee olla täytettynä sinä ajankohtana, kun hakemukseen tehdään päätös. Ikärajasta voidaan tietyin edellytyksin poiketa esimerkiksi, jos ei ole syytä epäillä, että kyseessä olisi pakkoavioliitto. Tietyissä tilanteissa, kuten humanitaarisella oleskeluluvalla, maassa oleskelevalta perheenkokoajalta vaaditaan neljän vuoden asumisaikaa ennen kuin voi hakea perheenyhdistämistä. Asumisaikavaatimus koskee vain sellaisia perheitä, jotka on muodostettu Norjaan saapumisen jälkeen. Neljän vuoden asumisaikavaatimuksen lisäksi perheenkokoajan on täytynyt aktiivisesti työskennellä tai opiskella Norjassa. Asumisaikavaatimuksesta voidaan poiketa, jos siihen on poikkeuksellisia syitä. Norjassa ei sovelleta toimeentuloedellytystä alaikäisiin perheenkokoajiin. Mikäli suojelua saaneiden (aikuisten) perheenkokoajien perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä kuuden kuukauden kuluessa perheenkokoajan suojeluaseman myöntämisestä, ei perheenyhdistämisessä vaadita toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Muutoin aikuisten kohdalla toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi.

5.2.4 Tanska

Perheenyhdistämisdirektiivi ei velvoita Tanskaa. Tanskassa on käytössä edellytys puolisoiden vähimmäisiästä perheenyhdistämisessä. Puolisoiden tulee olla vähintään 24-vuotiaita. Perhesideperusteinen oleskelulupahakemus voidaan kuitenkin jättää kuusi kuukautta ennen ikärajan täyttymistä. Vähimmäisikävaatimuksesta voidaan poiketa esimerkiksi, jos perheessä on alaikäisiä lapsia, joilla on siteitä Tanskaan, perheenkokoajalla on vakava sairaus tai vamma tai jos perheenkokoaja työskentelee erikseen nimetyillä aloilla. Lisäksi pakolaisten kohdalla vähimmäisikävaatimuksesta voidaan poiketa, jos perheenkokoaja on yhä vainon vaarassa kotimaassa. Perheenyhdistämisessä edellytetään lisäksi turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta alaikäisiin perheenkokoajiin. Tiettyjä ryhmiä koskee myös asumisaikavaatimus. Jos perheenkokoaja tai puoliso eivät ole Tanskan tai Pohjoismaiden kansalaisia, tulee heillä olla ollut pysyvä oleskelulupa vähintään kolmen vuoden ajan ennen kuin puoliso voi hakea perheenyhdistämistä. Kolmen vuoden vaatimuksesta voidaan poiketa,

jos perheessä on alaikäisiä lapsia, joilla on siteitä Tanskaan, perheenkokoajalla on vakava sairaus tai vamma tai jos tapauksessa on jokin muu poikkeuksellisen painava yksilöllinen syy. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden kohdalla asumisaikavaatimus on kaksi vuotta.

5.2.5 Alankomaat

Alankomaissa muiden kuin pakolaisten kohdalla edellytetään 21 vuoden vähimmäisikää puolisoiden perheenyhdistämisessä. Pakolaisten kohdalla ikäraja on 18 vuotta. Alankomaissa perhesideperusteisten lupien edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa esimerkiksi, jos perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa ihmiskaupan uhrina tai määräaikainen humanitaarinen lupa. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos pakolaisen perheenjäsen hakee oleskelulupaa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa. Joissakin perheenyhdistämistilanteissa sovelletaan asumisaikavaatimusta. Yhden vuoden asumisaikavaatimus tulee sovellettavaksi puolisoiden perheenyhdistämisessä esimerkiksi, jos perheenkokoajalla on oleskelulupa humanitaarisilla perusteilla.

5.2.6 Ranska

Ranskassa tiukennettiin vastikään perheenyhdistämisen kriteerejä. Perheenyhdistämiseen liittyvää asumisaikavaatimusta nostettiin 18 kuukaudesta 24 kuukauteen. Muutoksia esitettiin myös puolisoiden perheenyhdistämiseen edellyttämällä puolisoilta 21 vuoden ikää ennen kuin perheenyhdistäminen olisi mahdollista. Ikärajan nostoa koskeva muutos kuitenkin hylättiin maan perustuslakineuvoston toimesta. Puolison vähimmäisikänä säilyi siten 18 vuotta. Lähtökohtaisesti perheenkokoajaa koskee Ranskassa toimeentuloedellytys tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Perheenkokoajaa koskee myös asuntovaatimus eli hän on vastuussa perheensä majoittamiseen sopivasta ja riittävästä asunnosta. Toimeentuloedellytystä tai asuntovaatimusta ei edellytetä alaikäiseltä perheenkokoajalta. Perheenjäseniltä edellytetään lääkärintarkastusta joko ennen maahan saapumista tai maahan saapumisen jälkeen.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 11.9.-25.10.2024. Yhteensä 47 tahoa antoi lausunnon: *oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Opetushallitus, suojelupoliisi, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Pakolaisneuvonta, Suomen pakolaisapu ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen osasto, Pelastakaa lapset ry, Lastensuojelun keskusliitto, UNHCR, Suomen UNICEF ry, Helsingin Diakonissalaitos, Monika-Naiset liitto ry, Moniheli ry, Suomen opiskelijakuntien liitto (SAMOK), Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL), Siirtolaisinstituuttisäätiö, Vammaisfoorumi ry, ETU ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Kirkkohallitus, Tuomioistuinvirasto, Kansallismieliset eläin- ja luonnonsuojelijat ry sekä Helsinki left. Näistä 4 lausunnonantajaa ilmoitti, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa toimialansa osalta (eduskunnan oikeusasiamies, valtiovarainministeriö, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus). Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö, lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla ([SM003:00/2024](#)).*

Lausunnoissa esitettiin kohdennettuja huomioita jokaisesta esitysluonnoksen kokonaisuudesta. Lisäksi lausunnonantajat esittivät muita yleisiä huomioita.

Yleisesti ottaen lausunnonantajat kannattivat muutosten perusteiksi esitettyjä tavoitteita, kuten pakko- ja lumeavioliittojen ehkäisemistä, kotoutumisen edistämistä ja lasten käyttöä maahantulon välineenä ehkäisemistä. Monet lausunnonantajat kuitenkin totesivat, etteivät luonnoksessa ehdotetut muutokset välttämättä ole oikeasuhtaisia tai tarkoituksenmukaisia keinoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vähimmäisikävaatimusta koskevia huomioita esitettiin yhteensä 31 lausunnossa. Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota pääasiassa yhdenvertaisuuskysymyksiin sekä ihmisperusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Esimerkiksi *valtioneuvoston oikeuskansleri* edellytti lausunnossaan tarkennettavaksi perhe-elämän suojan rajoittamisen edellytyksiä. *Yhdenvertaisuusvaltuutetun* mukaan huomioita olisi jatkovalmistelussa kiinnitettävä mm. ikään liittyen rajoitusten hyväksyttäviin perusteisiin. Lähes poikkeuksetta lausunnonantajat toivat esiin tarpeen säätää vähimmäisikävaatimukselle nimenomaiset poikkeamisperusteet tai että edellytystä sovellettaessa tulisi vähintäänkin ottaa huomioon tapauskohtainen harkinta. Jotkin lausunnonantajista (esimerkiksi *Maahanmuuttovirasto*, *Amnesty* ja *Lastensuojelun keskusliitto*) nostivat esiin vähimmäisikävaatimuksen soveltamisen suhteessa pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien toimeentuloedellytykseen liittyvään kolmen kuukauden määräaikaan. *Oikeusministeriö* huomautti lausunnossaan siitä, että ehdotuksessa esitetyt perustelut sille, että ennen yhdeksää kuukautta tehtyihin perhesidehakemuksiin tehtäisiin kielteinen päätös ei voi sisällyttää lain esitöihin, vaan sen kaltaista hallintoviranomaisen ohjaamisesta tulisi tarvittaessa säätää tai vastaavasti kyseisissä tapauksissa hakemuksen käsittelyä voitaisiin lykätä siihen saakka, kunnes edellytykset hakemuksen käsittelylle täyttyvät. Suurin osa (esimerkiksi *valtioneuvoston oikeuskansleri*, *Lastensuojelun keskusliitto* ja *monet kansalaisjärjestöt*) lausunnonantajista ei pitänyt vähimmäisikävaatimusta tarkoituksenmukaisena välineenä pakkoavioliittojen ehkäisemiseen tai kotoutumisen edistämiseen. Muista lausunnonantajista poiketen *Poliisihallitus* piti mahdollisena, että vähimmäisikävaatimus voisi ennaltaehkäistä nuorten henkilöiden pakkoavioliittoja ja *ulkoministeriö* piti mahdollisena, että ehdotuksella voitaisiin hillitä haitallisia ilmiöitä. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* piti vähimmäisikävaatimuksen kaltaisia lieviä ja lyhytaikaisia nuorille henkilöille perheenyhdistämisessä asetettuja rajoituksia opiskeluja edistävinä ja sen vuoksi tavoiteltavina. Lausuntopalautteen johdosta selkeytettiin perusteluja siltä osin kuin on kyse niin sanotusta toimeentuloedellytyksestä koskevasta kolmen kuukauden säännöstä pakolaisen perheenyhdistämisessä. Pykälän perusteluja tarkennettiin tältä osin.

Toimeentuloedellytyksen palauttamiseen liittyviä huomioita esitti yhteensä 27 lausunnonantajaa. Useat lausunnonantajat, kuten *lapsiasiavaltuutettu*, *oikeusministeriö* ja *useat kansalaisjärjestöt* pitivät tärkeänä muutosehdotuksen perusteluiden tarkentamista. Esimerkiksi *oikeusministeriö* totesi, että esityksessä olisi selkeämmin perusteltava hyväksyttävä tavoite (lasten käyttö maahantulon välineenä ehkäiseminen). Monet lausunnonantajat kiinnittivät huomioita ehdotuksen suhteeseen vastikään säädettyyn ulkomaalaislain 36 c §:n 1 momentin 4 kohtaan, jossa on nimenomaisesti säädetty perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämisestä tilanteissa, joissa lasta on käytetty maahantulon välineenä. Esimerkiksi *yhdenvertaisuusvaltuutettu* esitti lausunnossa tarkennuspyynnön siitä, mikä on esityksessä ehdotetun muutoksen suhde tähän vastikään säädettyyn muutokseen. Jatkovalmistelussa esitystä täydennettiin tältä osin. *Oikeusministeriö* piti positiivisena, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteita ja lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja oli esitelty. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* totesi, että muutos voisi vähentää lasten lähettämistä Suomeen ja vähentää houkutusta asettaa lapsi vaaralliseen asemaan.

Asumisaikavaatimukseen esitettiin yhteensä 30 lausunnossa nimenomaisia huomioita. Vähimmäisikävaatimuksen tavoin lausunnonantajat esittivät kysymyksen siitä, saavutettaisiinko muutoksella sille asetettuja tavoitteita (lumeavioliittojen ehkäiseminen, kotoutumisen edistäminen ja sisäisen turvallisuuden edistäminen). Esimerkiksi *suojelupoliisi* lausui, että ehdotuksella voi olla kansallista turvallisuutta parantava vaikutus. *Poliisihallitus* piti mahdollisena, että asumisaikavaatimus voisi tukea perheenkokoajan kotoutumista. Esimerkiksi *Terveystieteiden tutkimuskeskus* ja *hyvinvoinninlaitoksen* sekä *hyvinvointialueiden* näkemysten mukaan asumisaikavaatimus ei tukisi kotoutumista. Monet lausunnonantajat (esimerkiksi *oikeusministeriö* ja *ulkoministeriö*) kiinnittivät huomioita perhe-elämän suojan rajoittamisen perusteluiden tarkentamiseen. Lisäksi lausunnonantajat nostivat esiin perusteluiden ja vaikutusten arvioinnin tarkentamisen erityisesti lasten oikeuksien ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. *Lapsiasiavaltuutettu* piti positiivisena sitä, että lapsen etu oli esitysehdotuksessa huomioitu poikkeamisperusteena pykälätasolla. *Maahanmuuttovirasto* toi lausunnossaan esiin asumisaikavaatimuksen soveltamisen harkittaessa lupaa kansainvälistä suojelua saaneen muille omaisille ja esitti, että poikkeamisen perusteita olisi tältä osin täsmennettävä. Lisäksi lausunnonantajat (esimerkiksi *Amnesty*, *Lastensuojelun keskusliitto* ja *Suomen pakolaisapu ry*) esittivät huolensa tilanteista, joissa toissijaista suojelua saaneen perheenkokoajan alaikäinen lapsi hakisi perheenjäsenenä oleskelulupaa, mutta ehtisi asumisaikavaatimusta sovellettaessa täysi-ikäistyä. Lausuntopalautteen johdosta esitystä täydennettiin ehdotetun muutoksen vaikutusten osalta.

Yhteensä 24 lausunnossa oli nimenomaisesti lausuttu lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevasta muutosehdotuksesta. Muutosta pidettiin kannatettavan siitä näkökulmasta, että sillä saatetaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöä. Muutos ei kuitenkaan saanut kannatusta siltä osin kuin siinä ehdotettiin alaikäisyyden määrittämisen soveltamisalan rajaamista koskettamaan pelkästään turvapaikan saaneita perheenkokoajia. Lausunnonantajat esittivät huolensa suojeluasemien eriyttämisestä ja yhdenvertaisuuskysymyksistä. Esimerkiksi *yhdenvertaisuusvaltuutettu* ja *lapsiasiavaltuutettu* painottivat soveltamisalan osalta tarkempia perusteluja.

Yhteensä 18 lausunnossa otettiin nimenomaisesti kantaa kansanterveyttä perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämisperusteen poistamista koskevaan muutosehdotukseen. Kaikissa näissä lausunnoissa muutosehdotusta pidettiin kannatettavana. *Maahanmuuttovirasto* totesi lausunnossaan, ettei sen tiedossa ole yhtäkään tapausta, jossa kyseistä epäämisperustetta olisi sovellettu.

Yksittäisiä muutosehdotuksia koskevien huomioiden lisäksi useat lausunnonantajat kiinnittivät huomioita muutosehdotusten vaikutuksiin eri suojeluasemiin. Lausunnonantajat nostivat esiin, sen että muutosten toteutuessa perheenyhdistämisen edellytykset olisivat jatkossa nykyistä enemmän sidottuina siihen, onko perheenkokoajalle myönnetty pakolaisasema vai toissijainen suojeluasema.

Monet lausunnonantajat korostivat jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota vaikutusarvioiden täydentämiseen. Esimerkiksi *oikeusministeriö* totesi, että jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota muun muassa tutkitun tiedon lisäämiseen, muutosten kumulatiivisuuteen sekä muutosten yhteisvaikutuksiin. *Helsingin kaupunki* huomautti vaikutusarvioinnin tasapuolisuuden tärkeydestä ja kehotti huomioimaan sekä muutosehdotuksia vastaan olevat argumentit, että muutosehdotuksia puoltavat argumentit. *Maahanmuuttovirasto* esitti lausunnossaan arvioita muutosten vaikutuksista virastoon kohdistuvista kustannuksista sekä työmäärän lisääntymisestä. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ylipäätään siihen, että vaikutuksia olisi syytä tarkastella lähemmin eri ihmisryhmien näkökulmasta.

Lausuntopalautteen myötä esityksen vaikutuksia käsitteleviä lukuja täydennettiin jatkovalmistelussa.

Useammassa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei esitysluonnoksessa ollut esitelty vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja. Lausunnonantajat pitivät vaihtoehtoisten toteuttamisvaihtoehtojen käsittelyä oleellisena osana valmistelua. Jatkovalmistelussa esitystä täydennettiin vaihtoehtoisilla toteuttamismalleilla.

Esimerkiksi *Maahanmuuttovirasto, valtioneuvoston oikeuskansleri ja kansalaisjärjestöt* nostivat esiin sen, ettei esityksessä ollut käsitelty muutosten siirtymäsäännöksiä. Yleisesti ottaen lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että siirtymäsäännökset tulevat huomioiduksi jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa esitykseen ehdotettiin siirtymäsäännöstä, jonka mukaan hakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa ja sen jatkolupahakemukseen, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

36 §. *Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi.* Pykälää muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin, että kansanterveyden vaarantaminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä 114 §:n tai 114 a §:n perusteella. Muutos perustuu tässä esityksessä ehdotettavaan muutokseen 114 §:n 1 momenttiin, joka perustuu siihen, että määritelmädirektiivin 2011/95/EU 23 artiklan 4 kohdan nojalla kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epääminen kansanterveydellisen syyn nojalla ei ole mahdollista.

38 §. *Edellytys lapsen alaikäisyydestä.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että alaikäisyyden määrittämistä koskeva säännös, joka on erityissäännös pykälän 1 momenttiin, rajattaisiin koskemaan vain turvapaikan saanutta ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä. Voimassa olevassa momentissa erityissäännös koskee kansainvälistä suojelua saavaa ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä. Näin ollen momentin sisältämä poikkeus ei enää jatkossa koskisi toissijaista suojelua saanutta alaikäistä ilman huoltajaa maahan tullutta perheenkokoajaa. Momenttia muutettaisiin vastaavasti myös muilta osin niin, että siinä säädettäisiin turvapaikan saaneesta alaikäisestä perheenkokoajasta. Lapsen alaikäisyyttä koskevan edellytyksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskeva ratkaisu asiassa C-550/16. Ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olleen perheenyhdistämisdirektiivin 10 artiklan 3 kohdan tarkoituksena on turvata ilman huoltajaa tulleen pakolaisaseman saaneen alaikäisen oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivin soveltamisalasta poiketen ehdotettua säännöstä päätettiin kansallisen ratkaisun johdosta soveltaa sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin (HE 273/2018). Nyt momenttia muutettaisiin niin, että sen soveltamisala rajattaisiin unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siis toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenkokoajana toimivien lasten alaikäisyyden määrittäminen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös kiintiöpakolaiset sillä perusteella, että he eivät tuomion mukaisesti hae turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi.

Uudessa 3 momentissa säädettäisiin lapsen alaikäisyyden määrittämisestä tilanteessa, jossa perheenkokoajana toimivalle huoltajalle on annettu turvapaikka, mutta perheenyhdistämistä turvapaikan antamisen jälkeen hakevasta lapsesta on tullut täysi-ikäinen turvapaikan hakemisen jälkeen. Pykälän 3 momentti olisi erityissäännös suhteessa pykälän 1 momenttiin niitä tilanteita varten, jossa perheenjäsenen oleskelulupaa hakeva perheenkokoajan lapsi on täysi-ikäistynyt

ennen hänen oleskelulupahakemuksensa ratkaisemista. Uusi 3 momentti rinnastuisi perusratkaisultaan 2 momentin sisältöön alaikäisyyden määrittämisen ajankohdan osalta. Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos perustuisi Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevaan ratkaisuun asiassa C-279/20. Ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olleen perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa on tuomioistuimen mukaan tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä onko perheenjäsenenä oleva lapsi tässä säädöksessä tarkoitettu ”alaikäinen lapsi” tilanteessa, jossa tästä lapsesta on tullut täysi-ikäinen ennen pakoalaisaseman myöntämistä perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle ja ennen perheenyhdistämisen hakemista, on se päivämäärä, jolloin perheenkokoajana toimiva vanhempi on hakenut turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi. Tuomioistuimen ratkaisussa esitetty perheenyhdistämisdirektiivin tulkinta koskee turvapaikkaa hakeneita pakolaisaseman saaneita perheenkokoajina toimivia vanhempia. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneet henkilöt eivät kuulu perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan eikä tuomioistuimen ratkaisu siten koske heitä.

Kansallisesti omaksuttaisiin unionin tuomioistuimen ratkaisua C-279/20 vastaava tulkinta siten, että lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos rajattaisiin koskettamaan tilanteita, joissa perheenkokoajana toimiva huoltaja on saanut turvapaikan. Tuomioistuimen ratkaisussa esitetty perheenyhdistämisdirektiivin tulkinta koskee turvapaikkaa hakeneita pakolaisaseman saaneita perheenkokoajina toimivia vanhempia. Ehdotettavan 3 momentin soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siis toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenkokoajana toimivien huoltajien lasten alaikäisyyden määrittäminen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös kiintiöpakolaiset sillä perusteella, että he eivät tuomion mukaisesti hae turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi. Kasvatilapsien osalta perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntäminen lapselle edellyttää käytännössä, että lapsi on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa (37 §), jonka johdosta täysi-ikäistyneen kasvatilapsen osalta alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos tulisi käytännössä sovellettavaksi biologisia lapsia harvemmin. Ehdotettavan muutoksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ryhmien osalta alaikäisyys määrittyisi jatkossakin pykälän 1 momentin mukaisesti sen ajankohdan mukaan, jolloin lapsen perhesideperustainen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Kansallisesti ei ole pidetty perusteltuna laajentaa lapsen alaikäisyyden määrittämisen ajankohtaa unionin tuomioistuimen ratkaisun soveltamisalaa laajemmaksi. Lisäksi edellytettäisiin, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulo päivänä.

Uusintahakemuksia koskevassa tilanteessa merkityksellinen hakemuksen jättämishetki olisi hakijan viimeisin turvapaikkahakemus, jonka perusteella hakijalle eli perheenyhdistämistilanteessa perheenkokoajana toimivalle huoltajalle, on annettu turvapaikka.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen turvapaikan antamisesta. Säännöksen tarkoitus on varmistaa, että perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään viipymättä, jotta perheenyhdistämisen tavoite toteutuu. Koska tavoitteena on suojata perhe-elämää, ei voitaisi pitää perusteltuna, että perheen täysi-ikäistynyt lapsi voisi hakea perheenyhdistämistä vielä vuosien päästä. Määräaika katkeaisi oleskelulupahakemuksen jättämiseen, joka voi tapahtua joko Enter Finland -asiointipalvelun sähköisen asiointin kautta tai asioimalla henkilökohtaisesti edustustossa. Myös yhteydenotto edustustoon voisi katkaista määräajan kulumisen vastaavasti kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan on tehty toimeentuloedellytystä koskevan kolmen kuukauden määräajan laskemisen suhteen. Virasto on edellyttänyt määräajan kulumisen katkaisemiseksi, että yhteydenotto edustustoon on ajanvarausta varten ja varattu ensimmäinen aika on käytetty. Hallintolain (434/2003) 8 §:n

neuvontavollisuuden mukaisesti tieto edellytyksestä hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa olisi annettava momentin soveltamisalaan kuuluville henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä.

Aikarajasta poikkeaminen tulisi arvioida erikseen. Aikarajasta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Tällainen olisi kyseessä, jos erityiset olosuhteet tekevät hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa. Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin säännös ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka perusteella suotuisampien säännösten nojalla tehty hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että hakemus on tehty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on myönnetty pakolaisasema. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, ettei kyseistä hylkäysperustetta voida käyttää tilanteissa, joissa erityiset olosuhteet tekevät tämän hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa (unionin tuomioistuin 7.11.2018, C-380/17 K ja B v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ottanut kantaa 12 artiklan 1 kohdan tulkintaan.). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, jotka ovat liittyneet ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin sisältämän toimeentuloedellytyksestä koskevan vaatimuksen sisältämän kolmen kuukauden määräajasta poikkeamisen tulkintaan, on arvioitu objektiivisesti anteeksiannettavia syitä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että edellä selostetusta unionin tuomioistuimen ratkaisusta seuraa, että ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin säännöstä oleskelulupahakemuksen jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan päätöksen tiedoksisaannista on tulkittava niin, ettei toimeentuloedellytys tule sovellettavaksi, mikäli erityiset olosuhteet tekevät hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa ja hakemuksen jättämiselle määräajan jälkeen on siten hyväksyttävä syy. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että arvioitaessa hyväksyttävän syyn olemassaoloa on otettava huomioon hakemuksen jättämiseen liittyvät seikat kokonaisuudessaan. Tällaiset syyt voivat liittyä sekä hakijan olosuhteisiin että viranomaisten menettelyyn. Hakijan osalta keskeistä on arvioida, millaiset ovat olleet hänen tosiasialliset mahdollisuutensa jättää hakemus määräajassa ottaen huomioon myös se, että hakemuksen jättämiseen voi varautua etukäteen. Hakijalta voidaan myös edellyttää, että hän jättää hakemuksensa välittömästi esteen poistuttua, jotta suotuisampaan kohteluun voidaan vedota (KHO 2021:99, ks. myös KHO 2021:98). Poikkeamisperusteena ei pidettäisi esimerkiksi sitä, että henkilöllä ei ole ollut varaa hakemuksen jättämiseen. Sen sijaan esimerkiksi hakijan vakava sairastuminen, pandemia tai merkittävä luonnonkatastrofi voisivat muodostaa poikkeamisperusteen.

Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estäisi oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella. Säännöksen tavoitteena on korostaa, että tilanteissa, joissa perheenjäsenen oleskelulupaa hakeva turvapaikan saaneen henkilön lapsi ei ole täysi-ikäistynyt perhesidemenettelyn aikana, sovellettavaksi tulee 1 momentin pääsääntö.

38 a §. Edellytys puolisoiden vähimmäisiästä. Lakiin lisättäisiin uusi 38 a §, jossa säädettäisiin puolisoiden perheenyhdistämisessä sovellettavasta 21 vuoden vähimmäisikävaatimuksesta. Uuden 38 a §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella puolisolle edellyttäisi, että kumpikin puolisoista, eli sekä perheenkokoaja että oleskelulupaa hakeva puoliso, on täyttänyt 21 vuotta sinä päivänä, jolloin oleskelulupa tulee voimaan. Vaatimus koskisi siten tilanteita, joissa perheenkokoajan maassa oleskelun perusteena on esimerkiksi työ, opiskelu taikka kansainvälinen tai tilapäinen suojelu.

Edellytystä vähimmäisiästä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle 50 §:n 1 momentin nojalla. Suomen kansalaisen puolisoa vaatimus koskisi. Edellytys vähimmäisiästä ei käytännössä rajoittaisi perhe-elämän viettämistä, jos puolisoilla on lapsi, jolla on oleskelulupa Suomessa tai jolle myönnetään oleskelulupa

Suomeen yhdessä hakijan kanssa. Lapselle olisi tällöin mahdollista myöntää oleskelulupa suhteessa oleskeluluvalla Suomessa jo olevaan tai Suomeen saapuvaan vanhempaan ja toiselle vanhemmalle suhteessa tähän lapseen.

Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tulisi olla täytettynä sinä päivänä, kun perheenjäsenen oleskelulupa tulee voimaan. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia vähimmäisiän täyttämistä ”ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse”. Ratkaisua oleskelulupahakemukseen tehtäessä tulisi huomioida, että aika oleskelulupapäätöksen tekemisen ja oleskeluluvan voimaantulon välillä ei muodostu sillä tavalla pitkäksi, että olosuhteiden muuttumista tuona aikana voitaisiin pitää todennäköisenä. Voidaan arvioida, että olosuhteiden muuttuminen on epätodennäköistä tilanteessa, jossa oleskelulupapäätöksen tekemisen ja voimaantulon välillä on kyse noin kolmesta kuukaudesta. Huomioiden perhesideperusteisten oleskelulupien päätöksen yhdeksän kuukauden tiedoksiantoajasta 69 a §:ssa säädetty, oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät käytännössä voisi täytyä, jos hakemus olisi jätetty yli yhdeksän kuukautta ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa. Siltä osin, kun on kyse lain 114 §:n 3 momentin mukaisista tilanteista eli pakolaisen vanhalle perheenjäsenelle säädetyistä oikeudesta toimeentuloedellytystä koskevaan poikkeukseen, jos perhesidehakemus on jätetty kolmen kuukauden määräajassa, perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen tiedoksianto olisi mahdollista yhdeksän kuukauden aikarajaa myöhemmin. Lain 69 a §:n mukaisena poikkeuksellisenä olosuhteena voidaan pitää sen varmistamista, että vähimmäisikävaatimus ei estä toimeentuloedellytystä koskevan kolmen kuukauden määräaikaan sidotun oikeuden toteutumista. Hakijoita tulisi ohjeistaa selkeästi vähimmäisikävaatimukseen arvioimiseen ja täyttymiseen liittyvistä aikatauluista.

Vähimmäisikävaatimus koskisi lain 37 §:n mukaisesti perheenjäseniksi määriteltäviä puolisoita. Tämä tarkoittaa aviopuolisoita, aviopuolisoihin rinnastettavia jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä sukupuolestaan riippumatta sekä samaa sukupuolta olevia henkilöitä, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan sallia avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän sellaisen henkilön maahantulon ja maassa-oleskelun jolla on perheenkokoajaan asianmukaisesti todistettu pysyvä suhde tai rekisteröity parisuhde. Lisäksi vähimmäisikää koskeva vaatimus koskisi niitä harvalukuisia tilanteita, jossa oleskelulupa myönnetään seurustelukumppanille lain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan muun erityisen syyn nojalla. Seurustelukumppani rinnastettaisiin vähimmäisikävaatimuksen soveltamisalan osalta puolisoon.

Vähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoiden riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Vähimmäisikää koskevalla vaatimuksella pyritäisiin estämään pakkoavioliittoja rajoittamalla alle 21-vuotiaan perheenkokoaja puolison, tai alle 21-vuotiaan puolison maahan saapumista. Vähimmäisikävaatimuksella puolisoiden perheenyhdistämisessä pyritäisiin edistämään Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Vähimmäisikävaatimuksella tarjottaisiin nuorelle perheenkokoajana toimivalle puolisolle ajallinen mahdollisuus kiinnittyä ja sopeutua itsenäisesti osaksi suomalaista yhteiskuntaa ennen perheenyhdistämisen tosiasiallista tapahtumista. Toisaalta edellytys estäisi tilanteita, joissa hyvin nuori henkilö asettuu Suomeen oleskeluluvalla, jossa hänen oleskeluoikeutensa on sidottu toiseen henkilöön. Tavoitteena on estää tällaisten nuorten henkilöiden hyväksikäyttöä. Vähimmäisikävaatimus kotoutumista edistävänä toimenä pyrkisi edistämään sekä perheenkokoajan että perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista. Perheenkokoajan korkea kotoutumisen aste ja pidempään kohdevaltiossa viettämä aika voivat edistää myös perheenjäsenten kotoutumista. Onnistunut kotoutuminen myös tukee maahanmuuttajien

tosiasiallisia mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään ja toimintaa yhteiskunnan täysialtaisina jäseninä.

Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohta sisältää nimenomaisen määräyksen siitä, että jäsenvaltiot voivat edellyttää 21 vuoden vähimmäisikärajaa. Direktiivin huomioiden ikärajalle on unionin oikeudessa olevat perustelut. Kyse on direktiivin salliman liikkumavaran käyttämisestä, jonka voidaan arvioida olevan perusteltua myös onnistuneen kotoutumisen tukemiseksi. Soveltamisala on kansallisen harkinnan varassa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, ettei tietyn vähimmäisiän edellyttäminen puolisoiden perheenyhdistämisessä estä perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämistä tai tee sitä suhteettoman vaikeaksi (tuomio 17.7.2014, Noorzia v. Itävalta, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092, kohta 16). Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että edellyttämällä puolisoilta tiettyä vähimmäisikää jäsenvaltiot toteuttavat direktiivin sallimaa harkintavaltaa ja varmistavat että perheenkokoaja viettää riittävän pitkän ajan kohdevaltiossa osoittaakseen tietyn tasoista kotoutumista ja edistääkseen myös perheenjäsentensä asettumista yhteiskuntaan (tuomio 27.6.2006, Euroopan Parlamentti v. Neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429). Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että direktiivin yleissääntönä on perheenyhdistäminen ja poikkeuksia tulisi tulkita suppeasti. Tuomioistuin on myös todennut, että jäsenvaltiot eivät saisi käyttää direktiivissä tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitteita, eli perheenyhdistämisen edistämistä (tuomio 4.3.2010, Chakroun v. Alankomaat, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117, kohdat 43 ja 48).

Vähimmäisikävaatimus soveltuisi lain kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) 3 §:n nojalla kyseisen lain soveltamisalan piiriin kuuluviin kolmansien maiden kansalaisiin.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus tässä esityksessä lakiin lisättäväksi ehdotettavaan 114 a §:ään. Lisäksi 114 §:n viittaus 4 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi 3 momenttiin kyseiseen pykälään tässä esityksessä ehdotettavan muutoksen johdosta.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan pykälän muuttuvaa sisältöä. Pykälä koskisi oleskeluluvan myöntämistä pakolaisen perheenjäsenelle. Voimassaolevassa pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle. Pykälä jaettaisiin kahteen niin, että toissijaista suojelua ja tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskeluluvasta säädettäisiin jatkossa uudessa 114 a §:ssä. Pykälän jakaminen olisi perusteltua, koska tässä esityksessä ehdotettavat muutokset eriyttävät eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä nykyisestä. Tämän johdosta eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten oleskeluluvista on lain ymmärrettävyyden näkökulmasta perusteltua säätää erillisissä pykälissä.

Pakolaisella tarkoitetaan lain 3 §:n 1 momentin 11 kohtaan sisältyvän määritelmän mukaan ulkomaalaista, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset. Käytännössä tämä tarkoittaa ulkomaalaista, joka on saanut Suomesta turvapaikan, joka on hyväksytty Suomeen pakolaiskiintiössä tai joka on saanut pakolaisaseman 106 §:n perusteella perheenyhdistämisen johdosta.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että sen 2 alakohta kumottaisiin. Sisällöllisesti sääntely muuttuisi niin, että kansanterveys ei enää jatkossa olisi peruste perhesiteen perusteella

myönnettävän oleskeluluvan epäämiselle pakolaisen perheenjäseneltä. Muutos perustuu siihen, että määritelmädirektiivin 23 artiklan 4 kohdan nojalla kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epääminen kansanterveydellisen syyn nojalla ei ole mahdollista, vaikka perheenyhdistämisdirektiivin 6 artikla tämän mahdollistaakin. Euroopan komissio on tältä osin käynnistänyt rikkomusmenettelyn Suomea vastaan määritelmädirektiivin virheellisestä tulkinnasta.

Lain 36 §:ssä säädetään oleskeluluvan epäämisestä yhteiskunnan edun vuoksi. Pykälän mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan muiden edellytysten ohella yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Koska 36 § on lain 4 lukuun sisältyvä yleissäännös, nyt käsiteltävän pykälän 1 momentin 2 kohtaan sisältyvästä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevasta edellytyksestä ei ole tarvetta säätää tässä momentissa enää erikseen. Muutos nyt käsiteltävän pykälän 1 momenttiin olisi tältä osin lakitekninen sikäli, että oikeustilaa ei ole tarkoitus muuttaa. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen johdosta oleskelulupaa ei myönnettäisi jatkossakaan. Vastaavasti myös lain 36 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siltä osin, kun siinä nyt säädetään oleskeluluvan epäämisestä kansanterveydellisen syyn nojalla pakolaisen perheenjäsenelle.

On huomiotava, että lain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Näin ollen kansanterveydellinen uhka on jatkossakin peruste estää henkilön maahantulo, vaikka pakolaisen perheenjäsenen oleskeluluvan epääminen kyseisellä perusteella ei enää olisikaan mahdollista.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kokonaisharkinnan osalta kirjattaisiin tässä esityksessä ehdotettavan 1 momentin 2 kohdan kumoamisen johdosta auki yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen. Tältä osin muutos olisi lakitekninen eikä sisällöllisesti muuttaisi niitä seikkoja, joiden ilmetessä kokonaisharkintaa tulee jatkossa suorittaa.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että voimassaoleva 3 momentti kumottaisiin, koska pykälän muuttunut soveltamisala ei enää kattaisi oleskeluluvan myöntämistä toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenille. Muutos olisi tältä osin sikäli lakitekninen, että samasta asiakokonaisuudesta säädettäisiin jatkossa tässä esityksessä ehdotettavan 114 a §:n 2 momentissa. Kumottavan sisällön sijaan momentissa säädettäisiin jatkossa toimeentuloedellytyksestä, josta voimassa olevassa laissa säädetään 4 momentissa.

Sisällöllisesti sääntely muuttuisi niin, että toimeentuloedellytystä koskeva alaikäistä koskeva poikkeus rajattaisiin koskemaan ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen pakolaisen perheenjäsentä, käytännössä huoltajaa, kun tämä hakee perhesideperusteista oleskelulupaa. Euroopan unionin tuomioistuimien ratkaisussaan C-560/20 todennut, että perheenyhdistämisdirektiivin 2003/86 10 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio voi vaatia, että ilman huoltajaa maahan tullut alaikäinen pakolainen tai hänen vanhempansa täyttävät direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset, jotta tämä alaikäinen pakolainen voisi saada oikeuden perheenyhdistämiseen vanhempiensa kanssa, ja näin on riippumatta siitä, onko perheenyhdistämishakemus tehty direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetyssä määräajassa. Ratkaisussa on viitattu komission toteamaan siitä, että on käytännössä mahdotonta, että ilman huoltajaa maahan tulleella alaikäisellä pakolaisella olisi itseään ja perheenjäseniään varten asunto, sairaskuutus ja riittävät varat, jotta hän voisi täyttää perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa määritellyt edellytykset. Vastaavalla tavalla tällaisen alaikäisen pakolaisen vanhempien on erittäin vaikeaa täyttää tällaiset edellytykset. Unionin tuomioistuimen mukaan se, että ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen pakolaisen mahdollisuus perheenyhdistämiseen

vanhempiensa kanssa kytkettäisiin tällaisten edellytysten täyttymiseen, johtaisi todellisuudessa siihen, että näiltä alaikäisiltä vietäisiin oikeus perheenyhdistämiseen perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan perustuvien vaatimusten mukaisesti. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen olisi kuitenkin pääsääntö silloin, kun on kyse alaikäisestä pakolaisesta, joka on maassa toisen huoltajansa kanssa. On kuitenkin huomioitava, että tällöin sovellettavaksi tulevat momentin alakohdissa säädetyt muut poikkeamisperusteet toimeentuloedellytyksen soveltamiseen, kuten niin sanottu kolmen kuukauden määräaika yksityiskohtineen sekä lain 39 §:n mukainen yleinen poikkeamisperuste lapsen edun perusteella. Näin alaikäisen pakolaisen perheenyhdistämistä koskevilla tilanteilla voidaan varmistua lapsen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisesta.

Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin uudet 1 c ja 2 c kohdat, joissa säädettäisiin toimeentuloedellytyksen soveltamista koskevasta niin sanotusta kolmen kuukauden poikkeuksesta tilanteesta, jossa perheenkokoaja on 106 §:n perusteella saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä perhesidepäätöksen myötä. Toimeentuloedellytys ei tulisi sovellettavaksi tilanteesta, jossa oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi perhesiteen perusteella hänelle myönnetyn pakolaisaseman, perhe on muodostettu ennen perheenkokoajalle perhesiteen perusteella myönnettävän pakolaisaseman antamista ja perheenyhdistäminen ei olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa massassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Muutos perustuu perheenyhdistämisdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan 3 alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Lain 106 §:n perusteella pakolaisaseman saa perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut turvapaikan Suomessa saaneen ulkomaalaisen tai pakolaishiinittönsä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen. Velvoitteeseen soveltaa poikkeusta ei liity kansallista liikkumavaraa. Siksi kolmen kuukauden määräajan olisi perheenyhdistämisdirektiivin perusteella koskettava myös heitä.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin niin, että sen sisältö muutettuna siirtyisi 3 momenttiin. Momentissa säädettäisiin jatkossa kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta pakolaisen perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikavaatimus koskisi vain tilanteita, joissa pakolaisen perhe on muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen tai sen jälkeen, kun perheenkokoaja on hyväksytty Suomeen pakolaishiinittönsä tai sen jälkeen, kun perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä. Kyse olisi siten tilanteista, joissa on kyse niin sanotusta uudesta perheenjäsenestä. On huomioitava, että 3 momentissa säädetty kolmen kuukauden määräaika koskee vain vanhoja perheenjäseniä eikä tule näissä tilanteissa lainkaan sovellettavaksi. Näitä erilaisia määräaikoja koskeva sääntely olisi tältä osin yhteensopivaa.

Perheenyhdistämisdirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheenyhdistämistä. Perheenyhdistämisdirektiivin V luvussa säädetään poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisen perheenyhdistämiselle. Direktiivin 12 artiklan mukaan 8 artiklasta poiketen jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että pakolainen on oleskellut niiden alueella tietyn ajan, ennen kuin hänen perheenjäsenensä voivat tulla hänen luokseen. Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa pakolaisten perheenyhdistämistä koskevan V luvun säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. Näin ollen pakolaisten

perheenjäsenille luvussa asetettujen poikkeusten soveltamisala on kansallisesti mahdollista rajata niin, että ne eivät koske perheenkokoajan maahan saapumisen jälkeen perustettuja niin sanottuja uusia perheitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan pakolaisilla on tarve hyötyä muita ulkomaalaisia suotuisammista edellytyksistä perheenyhdistämisessä (Tanda-Muzinga v. Ranska ja Mugenzi v. Ranska, tuomiot 10.7.2014). Pakolaisia koskevia suotuisampia edellytyksiä voidaan kuitenkin direktiivin mukaisesti tietyissä tilanteissa rajoittaa. Komission tiedonannon mukaan koska 8 artiklan 1 kohta kuuluu yleisiin säännöksiin eikä V lukuun, se on etusijalla 9 artiklaan 2 kohtaan nähden, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa suotuisampien säännösten soveltamista pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen maahantuloa. Tämän seurauksena perheeseen, joka on muodostettu perheenkokoajana toimivan pakolaisen maahantulon jälkeen, ei sovelleta lukua V poikkeuksineen.

Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulumaan ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä perheenkokoajalle. Koska edellytyksen tavoitteena on varmistaa henkilön kotoutuminen, on perusteltua, että vastaanottokeskuksessa tapahtuvaa oleskelua ei pidetä merkityksellisenä paitsi sen luonteen vuoksi niin myöskään siksi, että hakemusmenettelyn lopputuloksen ollessa avoin, voidaan arvioida, että kotoutuminen ei vielä ole kovin tehokasta. Myös yhdenvertaisuussyyt puoltavat sitä, että turvapaikkahakemusten toisistaan poikkeavia käsittelyaikoja ei pidettäisi tässä suhteessa merkityksellisinä. Tilanteissa, joissa olisi kyse kiintiöpakolaisista tai sellaisista perheenkokoajista, jotka ovat saaneet pakolaisaseman perhesiteen perusteella, kahden vuoden asumisaika laskettaisiin alkavaksi siitä hetkestä, kun perheenkokoaja tosiasiallisesti saapuu Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Sitä aikaa, jonka perheenkokoaja viettää ulkomailla tultuaan hyväksytyksi Suomeen pakolaiskiintiössä tai jonka perheenkokoaja, joka on saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä viettää ulkomailla oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja ennen Suomeen saapumista, ei lasketa osaksi kahden vuoden asumisaikaa koskevaa vaatimusta. Näin ollen kaikki pakolaisaseman saaneet perheenkokoajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on *asunut laillisesti* sen alueella vaadittavan määräajan. Näin ollen myöskään viisumilla tai viisumivapaasti tapahtuva oleskelu ei siten olisi merkityksellistä.

Asumisajan tulisi olla täytettynä silloin, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Komission tiedonannossa on avattu laillisen oleskelun (*laillisen asumisen*) käsitettä. Komission tulkinnan mukaan laillisen oleskelun pituutta määrittäessä huomioon olisi otettava aika, jonka perheenkokoaja on oleskellut jäsenvaltion alueella sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Komission mukaan tämä voi tarkoittaa oleskelua oleskeluluvan tai muun lailliseen oleskeluun oikeuttavan asiakirjan perusteella. Sen sijaan laillisenä oleskeluna ei tulisi huomioida laitonta oleskelua, kuten oleskelua maasta poistamisen estymisen ja palautuksen lykkääntymisen vuoksi. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että laillinen oleskelu on yhtäjaksoinen. Komissio on kuitenkin katsonut, ettei odotusaika sisällä aikaa, joka jäsenvaltiolla kuluu hakemuksen käsittelyyn. Komission tulkinnan mukaan hakemus voidaan esittää siitä ajankohdasta lähtien, kun perheenkokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheenyhdistämistä koskevaa oikeutta siihen asti, kunnes sen lainsäädännössä määritelty odotusaika on päättynyt.

Ennen asumisajan täyttymistä jätetty hakemus kuitenkin tutkittaisiin asumisaikaa koskevien poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. Jos poikkeamisperusteita ei olisi, hakemukseen olisi tehtävä kielteinen päätös.

Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta poikkeaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, jossa

perheenkokoaja on Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi, mutta koska asumisaikavaatimus koskisi vain uusia perheenjäseniä, tällaisia tilanteita ei käytännössä voisi olla. Poikkeaminen voisi yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja vaatisi erityistä hoitoa ja huolenpitoa vakavan sairauden tai vamman johdosta. Poikkeaminen voisi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa perheenkokoajan luona Suomessa olisi vakavasti sairas tai vammaisen lapsi, jonka hoitoon ja huolenpitoon perheenkokoaja tarvitsisi esimerkiksi lapsen toisen huoltajan tukea. Pelkästään se tosiasia, että perheessä on lapsi tai lapsia, ei siten olisi peruste poiketa asumisaikavaatimuksesta. Unionin tuomioistuimen mukaan asumisaikaa koskevaa vaatimusta on arvioitava kunkin hakemuksen yksilölliset olosuhteet huomioiden. Asumisaikaa ei siten voida käyttää yleisenä kynnysarvona sille, että lyhyemmän aikaa asuneiden perheenkokoajien perheenjäsenten hakemukset hylättäisiin järjestelmällisesti tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta. Asumisaikaa koskevaa vaatimusta on pidettävä vain yhtenä niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan (tuomio 27.6.2006, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, kohdat 99–101). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi puolisoitten erityinen keskinäinen riippuvaisuus sekä mahdolliset haasteet, jotka voivat nousta esiin pitkittyneen erossa olon vuoksi saattavat yksittäisessä tapauksessa rikkoa perhe-elämän suojan toteutumista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetulla tavalla (M.A. v. Tanska, 9.7.2021). Tapauskohtainen poikkeamisperuste olisi siten välttämätön. Poikkeamisperusteen arvioimiseksi ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä jätetty hakemus olisi tutkittava.

114 a §. *Oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Lakiin lisättäisiin uusi 114 a §, jossa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Voimassa olevassa laissa heille myönnettävästä perheenjäsenen oleskeluluvasta säädetään 114 §:ssä, joka nyt jaettaisiin kahteen erilliseen pykälään. Jatkossa 114 § koskisi vain pakolaisen perheenyhdistämistä.

Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnettäisiin perhesiteen perusteella toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muutttoa varten. Toissijaista suojelua saaneella tarkoitetaan tilannetta, jossa toissijainen suojeluasema on myönnetty kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella tai 106 §:n nojalla perhesiteen perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Tältä osin momentin sisältö vastaisi voimassa olevaa 114 §:n 2 momenttia. Lain 36 §:ssä säädetään siitä, että oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Muutoksena nykytilaan kansanterveys ei enää jatkossa olisi syy, jonka perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan evätä toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäseneltä. Muutos perustuu siihen, että määritelmädirektiivin 2011/95/EU 23 artiklan 4 kohdan nojalla kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epääminen kansanterveydellisen syyn nojalla ei ole mahdollista.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otettaisiin huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole. Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan 114 §:n 3 momenttia, joka ehdotetaan tässä esityksessä

kumottavaksi. Tarkoituksena ei ole muuttaa oikeustilaa. Edellytys perustuu siihen, että aseellisen selkkauksen tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden voidaan tietyissä olosuhteissa olettaa voivan palata kotimaahansa. Sen sijaan pakolaisaseman tai muista syistä oleskeluluvan toissijaisen suojelun tarpeen perusteella saaneet eivät lähtökohtaisesti voi palata kotimaahansa. Jälkimmäisessä tilanteessa perheenjäsenet asuivat joko yhdessä kolmannessa maassa taikka asuivat erillään riippuen kokonaisharkinnan lopputuloksesta.³³

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytys koskisi jatkossa myös alaikäistä perheenkokoajaa. Lain 39 §:ssä säädetään, että toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys ja että erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp). Korkein hallinto-oikeus on todennut, että lapsen etu ei edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattaa johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja ja olosuhteita. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen onkin mahdollista vain laissa erikseen säädetyn perusteella silloin kun yksittäisen tapauksen olosuhteet sitä edellyttävät. Toimeentuloedellytyksen tarkoituksena on osaltaan taata maan taloudellinen hyvinvointi siten, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen oleskelu aiheuta kohtuutonta raskautta maan julkiselle taloudelle. Toimeentuloedellytys on ulkomaalaislain selkeä pääsääntö, jonka asettamiselle Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut olevan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaaleessa edellytetty hyväksyttävä tarkoitus (KHO:2014:50).

Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella ei tarkoita, että poikkeaminen olisi perusteltua pelkästään sillä perusteella, että perheenkokoajana on lapsi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsi on maassa toisen huoltajan kanssa lapsen toisen huoltajan hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella, poikkeamisperustetta ei pääsääntöisesti olisi, koska maassa oleskelevalla huoltajalla voidaan arvioida olevan tosiasiallinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei lapsen etu edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen johtaisi yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää yksilöllisiä konkreettisesti lapsen etuun vaikuttavia seikkoja ja olosuhteita (KHO:2019:112). Poikkeaminen olisi perusteltua, jos tapauksessa olisi painavia lapsen etuun liittyviä syitä. Säännöstä sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen edun toteutumiseen tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua ainakin silloin, kun Suomeen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista. Esimerkiksi lapsen vaatiman erityissairaanhoidon, joka vie paljon vanhempien voimavaroja sekä perheessä olevien muiden kouluikäisten lasten olemassaolo on katsottu sellaiseksi poikkeukselliseksi tilanteeksi, jossa toimeentuloedellytyksestä oli painavan lapsen etuun liittyvän syyn perusteella poikettava (KHO:2014:51). Niin ikään tapauksessa, jossa lähes koko elämänsä Suomessa asunut lapsi, joka sai hoitoa ja erityispalveluja Suomessa

³³ HE 28/2003 vp, s. 194.

näkövämmänsä vuoksi ja jonka omaishoitajana lapsen äiti toimi, korkein hallinto-oikeus katsoi, että lapsen vaatima terveydentila ja hoito muodostivat sellaisen voittamattoman esteen, joka käytännössä esti perheen asumisen lähtömaassa ja tästä syystä toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle oli poikkeuksellisen painava syy (KHO:2010:18).

Pykälän 5 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että toissijaista suojelua saanut perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi myönnettäessä oleskelulupaa tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Asumisaikaa koskevan vaatimuksen soveltaminen tilapäistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin ei ole perusteltua huomioiden tilapäisen suojelun määräaikainen luonne ja muut erityispiirteet.

Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulumaan ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä perheenkokoajalle. Koska edellytyksen tavoitteena on varmistaa henkilön kotoutuminen, on perusteltua, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottokeskuksessa tapahtuvaa oleskelua ei pidetä merkityksellisenä paitsi sen luonteen vuoksi niin myöskään siksi, että hakemusmenettelyn lopputuloksen ollessa avoin, voidaan arvioida, että kotoutuminen ei vielä ole kovin tehokasta. Myös yhdenvertaisuusyyt puoltavat sitä, että turvapaikkahakemuksen keskenään poikkeavia käsittelyaikoja ei pidettäisi tässä suhteessa merkityksellisinä. Tilanteissa, joissa olisi kyse sellaisista perheenkokoajista, jotka ovat saaneet toissijaisen suojeluaseman perhesiteen perusteella, kahden vuoden asumisaika laskettaisiin alkavaksi siitä hetkestä, kun perheenkokoaja tosiasiallisesti saapuu Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Sitä aikaa, jonka perheenkokoaja, joka on saanut toissijaisen suojelun aseman perheenjäsenenä viettää ulkomailla oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja ennen Suomeen saapumista, ei lasketa osaksi kahden vuoden asumisaikaa koskevaa vaatimusta. Näin ollen kaikki toissijaisen suojeluaseman saaneet perheenkokoajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on *asunut laillisesti* sen alueella vaadittavan määräajan. Näin ollen myöskään viisumilla tai viisumivapaasti tapahtuva oleskelu ei siten olisi merkityksellistä.

Asumisajan tulisi olla täytettynä silloin, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Komission tiedonannossa on avattu laillisen oleskelun (*laillisen asumisen*) käsitettä. Komission tulkinnan mukaan laillisen oleskelun pituutta määrittäessä huomioon olisi otettava aika, jonka perheenkokoaja on oleskellut jäsenvaltion alueella sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Komission mukaan tämä voi tarkoittaa oleskelua oleskeluluvan tai muun lailliseen oleskeluun oikeuttavan asiakirjan perusteella. Sen sijaan laillisena oleskeluna ei tulisi huomioida laitonta oleskelua, kuten oleskelua maasta poistamisen estymisen ja palautuksen lykkääntymisen vuoksi. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että laillinen oleskelu on yhtäjaksoinen. Komissio on kuitenkin katsonut, ettei odotusaika sisällä aikaa, joka jäsenvaltiolla kuluu hakemuksen käsittelyyn. Komission tulkinnan mukaan hakemus voidaan esittää siitä ajankohdasta lähtien, kun perheenkokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheenyhdistämistä koskevaa oikeutta siihen asti, kunnes sen lainsäädännössä määritelty odotusaika on päättynyt. Vaikka perheenyhdistämisdirektiivi ei koske toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämistä, yhdenvertaisuusnäkökulmat puoltavat sitä, että direktiivin reunaehtoja asumisaikaa koskevilta osin sovellettaisiin myös heidän kohdallaan tässä esitetyllä tavalla.

Ennen asumisajan täyttymistä jätetty hakemus kuitenkin tutkittaisiin asumisaikaa koskevien poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. Jos poikkeamisperusteita ei olisi, hakemukseen olisi tehtävä kielteinen päätös.

Asumisaikavaatimuksen johdosta ja huomioiden lain 38 §:n 1 momentissa alaikäisyyden määrittämisestä säädetty, perheen yhdistäminen ei lähtökohtaisesti olisi mahdollista, kun on kyse tilanteesta, jossa osapuolena on 16 vuotta täyttänyt lapsi.

Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Pelkästään se tosiasia, että perheessä on lapsi tai lapsia, ei kuitenkaan olisi peruste poiketa asumisaikavaatimuksesta. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta poikkeaminen voisi kuitenkin tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja on Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi. Lisäksi poikkeaminen voisi yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja vaatisi erityistä hoitoa ja huolenpitoa vakavan sairauden tai vamman johdosta. Poikkeaminen voisi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa perheenkokoajan luona Suomessa olisi vakavasti sairas tai vammaisen lapsi, jonka hoitoon ja huolenpitoon perheenkokoaja tarvitsisi esimerkiksi lapsen toisen huoltajan tukea. Unionin tuomioistuimen mukaan asumisaikaa koskevaa vaatimusta on arvioitava kunkin hakemuksen yksilölliset olosuhteet huomioiden. Asumisaikaa ei siten voida käyttää yleisenä kynnysarvona sille, että lyhyemmän aikaa asuneiden perheenkokoajien perheenjäsenten hakemukset hylättäisiin järjestelmällisesti tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta. Asumisaikaa koskevaa vaatimusta on pidettävä vain yhtenä niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan (tuomio 27.6.2006, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, kohdat 99–101). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi puolisoiden erityinen keskinäinen riippuvaisuus sekä mahdolliset haasteet, jotka voivat nousta esiin pitkittyneen erossa olon vuoksi saattavat yksittäisessä tapauksessa rikkoa perhe-elämän suojan toteutumista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetulla tavalla (M.A. v. Tanska, 9.7.2021). Tapauskohtainen poikkeamisperuste on siten välttämätön. Poikkeamisperusteen arvioimiseksi ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä jätetty hakemus olisi tutkittava.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin lakitekninen muutos niin, että muotoilu ”momentista ilmenevällä tavalla” korvattaisiin muotoilulla ”momentin mukaisesti”. Tavoitteena ei ole muuttaa sääntelyn sisältöä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että siitä poistettaisiin alaikäisiä perheenkokoajia koskeva poikkeus toimeentuloedellytyksen soveltamiseen. Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi myös silloin, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen muulle omaiselle. Lain 39 §:ssä säädetään, että toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys ja että erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp).

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan muulle omaiselle edellyttäisi, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun muun omaisen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulumaan ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä perheenkokoajalle. Koska edellytyksen tavoitteena on varmistaa henkilön kotoutuminen, on

perusteltua, että kasainvälistä suojelua hakevan vastaanottokeskuksessa tapahtuvaa oleskelua ei pidetä merkityksellisenä paitsi sen luonteen vuoksi niin myöskään siksi, että hakemusmenettelyn lopputuloksen ollessa avoin, voidaan arvioida, että kotoutuminen ei vielä ole kovin tehokasta. Myös yhdenvertaisuussyyt puoltavat sitä, että turvapaikkahakemuksen keskenään poikkeavia käsittelyaikoja ei pidettäisi tässä suhteessa merkityksellisinä. Tilanteissa, joissa olisi kyse sellaisista perheenkokoajista, jotka ovat saaneet pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman perhesiteen perusteella, kahden vuoden asumisaika laskettaisiin alkavaksi siitä hetkestä, kun perheenkokoaja tosiasiallisesti saapuu Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Sitä aikaa, jonka perheenkokoaja, joka on saanut pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman perheenjäsenenä viettää ulkomailla oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja ennen Suomeen saapumista, ei lasketa osaksi kahden vuoden asumisaikaa koskevaa vaatimusta. Näin ollen kaikki suojeluaseman saaneet perheenkokoajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on *asunut laillisesti* sen alueella vaadittavan määräajan. Esimerkiksi viisumilla tai viisumivapaasti tapahtuva oleskelu ei siten olisi merkityksellistä.

Asumisajan tulisi olla täytettynä silloin, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Komission tiedonannossa on avattu laillisen oleskelun (*laillisen asumisen*) käsitettä. Komission tulkinnan mukaan laillisen oleskelun pituutta määrittäessä huomioon olisi otettava aika, jonka perheenkokoaja on oleskellut jäsenvaltion alueella sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Komission mukaan tämä voi tarkoittaa oleskelua oleskeluluvan tai muun lailliseen oleskeluun oikeuttavan asiakirjan perusteella. Sen sijaan laillisenä oleskeluna ei tulisi huomioida laitonta oleskelua, kuten oleskelua maasta poistamisen estymisen ja palautuksen lykkääntymisen vuoksi. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että laillinen oleskelu on yhtäjaksoinen. Komissio on kuitenkin katsonut, ettei odotusaika sisällä aikaa, joka jäsenvaltiolla kuluu hakemuksen käsittelyyn. Komission tulkinnan mukaan hakemus voidaan esittää siitä ajankohdasta lähtien, kun perheenkokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheenyhdistämistä koskevaa oikeutta siihen asti, kunnes sen lainsäädännössä määritelty odotusaika on päättynyt. Vaikka perheenyhdistämisdirektiivissä ei säännellä toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämisestä ja muiden kuin direktiivissä määriteltyjen perheenjäsenten perheenyhdistämisen edellytykset on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan, yhdenvertaisuusnäkökulmat puoltavat sitä, että direktiivin reunaehtoja asumisaikaa koskevilta osin sovellettaisiin myös muiden omaisten kohdalla tässä esitetyllä tavalla.

Lain 115 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Kahden vuoden asumisajalla on väistämättä vaikutus perhe-elämän viettämiseen, mutta perhe-elämän kiinteyttä ja täyttä riippuvuutta arvioitaisiin kuten nykyäänkin kuitenkin niin, että pelkästään perheenkokoajan ja muun omaisen kahden vuoden eri maissa viettämä aika ei olisi peruste arvioida, että edellytys perhe-elämän kiinteydestä tai täydestä riippuvuudesta ei täyty.

Ennen asumisajan täyttymistä jätetty hakemus kuitenkin tutkittaisiin asumisaikaa koskevien poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. Jos poikkeamisperusteita ei olisi, hakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös.

Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Asumisaikaa koskevasta

vaatimuksesta poikkeaminen tulisi kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheen kokoaja on Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi, jonka alaikäinen sisarus hakee oleskelulupaa muuna omaisena. Unionin tuomioistuimen mukaan asumisaikaa koskevaa vaatimusta on arvioitava kunkin hakemuksen yksilölliset olosuhteet huomioiden. Asumisaikaa ei siten voida käyttää yleisenä kynnysarvona sille, että lyhyemmän aikaa asuneiden perheen kokoajien perheenjäsenten hakemukset hylättäisiin järjestelmällisesti tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta. Asumisaikaa koskevaa vaatimusta on pidettävä vain yhtenä niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan (tuomio 27.6.2006, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, kohdat 99-101). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi puolisoiden erityinen keskinäinen riippuvaisuus sekä mahdolliset haasteet, jotka voivat nousta esiin pitkittyneen erossa olon vuoksi saattavat yksittäisessä tapauksessa rikkoa perhe-elämän suojan toteutumista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetulla tavalla (M.A. v. Tanska, 9.7.2021). Tapauskohtainen poikkeamisperuste on siten välttämätön.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 15.5.2025.

Lain voimaantuloon ehdotetaan siirtymäsäännöstä. Ennen lain voimaantuloa jätettyihin hakemuksiin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä sovellettaisiin myös näihin hakemuksiin tehtyjen oleskelulupapäätösten jatkolupahakemuksiin sekä sellaisiin jatkolupahakemuksiin, joita koskien oleskelulupapäätös on tehty ennen lain voimaantuloa. Tavoitteena on suojata sellaisten perheenjäsenten perhe-elämää, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa perhesiteen perusteella tai saaneet oleskeluluvan kyseisen perhesiteen perusteella ennen lain voimaantuloa. Pyrkimys sääntelyn selkeyteen puoltaa yksinkertaisia siirtymäsäännöksiä.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Johdanto

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. PeVL 51/2006 vp). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp).

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan

pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheenyhdistämisen edellytyksenä otettaisiin käyttöön 21 vuoden vähimmäisikäraja puolisoille (pois lukien Suomen kansalaiset), asetettaisiin toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille perheenkokoajille (pois lukien ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset pakolaiset), asetettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen (pois lukien pakolaisen vanhat perheenjäsenet) perheenyhdistämisen edellytykseksi vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin, muutettaisiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä turvapaikan saaneen perheenkokoajan lapsen ja toissijaista suojelua saaneen ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen osalta sekä poistettaisiin kansanterveydellinen syy kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämisperusteena.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan sekä 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Ehdotettavalla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Tämän vuoksi sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoittamisedellytykset (PeVM 25/1994 vp).

9.2 Yhdenvertaisuus

Esitys on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perusoikeudet eivät yleensä ole siten ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään edellytyksillä tai missään laajuudessa rajoittaa tai niiden käyttöä säännellä. Jotkut perusoikeussäännökset on kuitenkin muotoiltu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisetkin perusoikeussäännökset sitovat myös lainsäätäjää. Siksi niistä ei voida tavallisella lailla poiketa. Tällaisiin ehdottomiin kieltoihin lukeutuu syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993, s. 42–43). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 7, PeVL 53/2016 vp) Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin

erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 32/2022 vp, PeVL 75/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 70/2022 vp, PeVL 102/2022 vp, s. 3, PeVL 68/2022 vp, s. 3, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2).

Ulkomaalaislailla säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemaa, mikä erityisesti korostaa tarvetta huolehtia siitä, että sääntelyssä otetaan huomioon kaikkien yhdenvertainen kohtelu. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset kohdistuisivat eri tavoin eri taustaisiin ihmisiin. Jatkossa maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat aiempaa enemmän siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi saada perheenjäsenen oleskeluluvan. Esityksessä ehdotetaan rajoituksia perheenyhdistämiseen niin, että osa rajoituksista kohdentuisi kolmansien maiden kansalaisiin (vähimmäisikävaatimus), osa kohdentuisi kolmansien maiden kansalaisista vain kansainvälistä suojelua saaneisiin ja niin, että edellytysten soveltaminen poikkeaisi sen mukaan onko henkilölle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua (toimeentuloedellytys ja asumisaikavaatimus) ja osa kohdentuisi tiettyyn ikäryhmään (vähimmäisikävaatimus). Rajoituksille ehdotettavaan soveltamisalaan vaikuttavat muun muassa perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisala ja sen sisältämät edellytykset sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Erottelut eivät siten ole mielivaltaisia.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, jotka eriyttäisivät eri suojeluasemien saajien perheenyhdistämisen edellytyksiä toisistaan. Suojeluasemien eriytymiselle voidaan kuitenkin katsoa joissakin tilanteissa olevan perusteltuja syitä, vaikkei toissijaista suojelua saaneiden tai pakolaisiksi tunnustettujen henkilöiden aseman eriyttämisestä perheenyhdistämisessä vallitsekaan Euroopassa tai kansainvälisellä tasolla konsensusta. (M.T. & Muut v. Ruotsi, 20.10.2022, ks. kohdat 95, 98-117 & M.A. v. Tanska, 9.7.2021, kohta 177). Perustuslakivaliokunta ei aiemmassa lausuntokäytännössään ole pitänyt ongelmallisena sääntelyä, jossa perheenyhdistämisen edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys on perheenyhdistämisdirektiivin sisältämien edellytysten johdosta kohdennettu pakolaisaseman saaneille sekä toissijaista suojelua saaville niin, että edellytys on pakolaisaseman saaneille suotuisampi (PeVL 27/2016 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut eri pituisia oleskelulupien pituuksia pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille ja todennut tämän mahdolliseksi, joskaan ei ongelmattomaksi, koska eriyttämiselle oli kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet eikä erottelu kohdellut ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti (PeVL 20/2017 vp, myös PeV 20/2024 vp, jossa valiokunta ei ole lausunut asiasta). Vaikka sekä pakolaisasemassa että toissijaisessa suojelussa on kyse kansainvälisestä suojelusta, kyseessä on kuitenkin kaksi eri kategoriala, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetty suojeluasemat ovat oikeudellisesta näkökulmasta erilaiset. Unionin oikeus mukaan lukien perheenyhdistämisdirektiivi asettaa henkilöryhmät eri asemaan myös heille annettavien oikeuksien näkökulmasta. Eri suojeluasemiin liittyvät toisistaan poikkeavat oikeudet eivät siten valikoidu mielivaltaisesti, vaan perustuvat unionin oikeuden mukaiseen kansallisen liikkumavaran käyttöön. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei olekaan oikeudellista estettä, voi mahdollisimman yhdenmukaista kohtelua, mahdollisuuksien mukaan, pitää tavoiteltavana asiantilana yksilöiden näkökulmasta ja esimerkiksi myönnetystä suojeluasemasta tehtyjen valitusten minimoimiseksi. Koska esityksen tavoitteena kuitenkin on muuttaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ja tiukennusten vaikuttavuus on sidoksissa tiukennusten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan, joka eri suojeluasemien osalta on sidoksissa

perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan ja sen sisältämiin edellytyksiin, esityksen tavoite huomioiden eri suojeluasemien erilaista kohtelua voidaan pitää perusteltuna.

Esityksessä ehdotetaan, että perheenyhdistäminen edellyttäisi puolisoilta 21 vuoden vähimmäisikää. Tämä asettaisi täysi-ikäiset alle ja yli 21-vuotiaat eri asemaan puolisolle myönnettävän oleskeluluvan osalta. Alle 21-vuotiaat puoliset eivät voisi viettää perhe-elämää Suomessa puolison kanssa toisin kuin yli 21-vuotiaat puoliset. Edellytys koskisi kaikkia perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia eli esimerkiksi työntekijöiden, opiskelijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämistä. Poikkeuksen muodostaisivat Suomen kansalaiset. Sellaisten perheenkokoajien, jotka ovat Suomen kansalaisia, osalta voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on jo olemassa tiettyjä erityissäännöksiä kuten se, että perheenjäsen voi hakea oleskelulupaa myös Suomesta ja että Suomen kansalaisen perheenjäsenelle oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että toimeentulo olisi turvattu. Tältä osin kyse olisi erityiskohtelusta sen tavoitteen edistämiseksi, että Suomen kansalaisen ikä ei vaikuttaisi tämän oikeuteen viettää perhe-elämää nimenomaan Suomessa. Suomen kansalaisen puolison kohdalla vähimmäisikävaatimus tulisi kuitenkin sovellettavaksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut ikään perustuvan sääntelyn, erityisesti silloin kun se perustuu tarkkaan ikärajaan, olevan perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin halunnut korostaa, että ikärajojen asettaminen sinänsä ei ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän syyn on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, perusoikeusuudistuksenkin esitöissä korostetun, että perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon normatiivisen näkökulman, ensinnäkin erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetet päämäärät. Valiokunta on tyypillisesti tukeutunut tutkimus- ja tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (PeVL 44/2010 vp). Esimerkiksi etuuksien tai eläkkeiden määräytymistä eri tavoin eri-ikäisille henkilöille perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (esim. PeVL 60/2002, PeVL 46/2002 vp ja 60/2002 vp). Ikärajat tulee kuitenkin perustella (PeVL 60/2002 vp).

Esityksellä ei ole vaikutusta henkilön oikeuteen avioitua tai valita puolisoa tai perustaa perhettä, mutta se vaikuttaisi mahdollisuuteen saada oleskelulupa Suomeen perhesiteen perusteella, kun on kyse alle 21-vuotiaasta perheenjäsenestä tai perheenkokoajasta. Perhe ei voisi saada oleskelulupaa voidakseen viettää perhe-elämää Suomessa. On huomioitava, että vähimmäisikää koskevan edellytyksen vaikutus on määräaikainen ja olisi kaikkien hakijoiden osalta saavutettavissa ajan kulumisen myötä. Edellytyksen vaikutus ainoastaan lykkää oleskeluoikeuden saamista Suomeen.

Vähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoiden riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Voidaan arvioida, että hyvin nuori henkilö voi olla alttiimpi perheen tai suvun painostukselle avioliiton osalta. On mahdollista, että tämä altistaa nuoria henkilöitä pakkoavioliittoon, joka on yksi ihmiskaupan muoto. Ulkopuolisen määräysvallan ja sen myötä riskin pakkoavioliitosta voidaan arvioida vähenevän nuoren kasvamisen ja itsenäistymisen myötä. Kun oleskelulupaa ei myönnettäisi tilanteessa, jossa on kyse alle 21-vuotiaasta kolmannen maan kansalaisesta perheenkokoajasta tai alle 21-vuotiaasta perheenjäsenestä, vaatimuksella olisi mahdollista estää henkilön nuoruudesta seuraavia pakkoavioliittoja.

Pakkoavioliitot Suomessa eivät luonnollisestikaan rajoitu pelkästään oleskelulupaa hakeviin nuoriin, mutta tilastollisesti tiedetään, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin otetuista pakkoavioliiton uhreista noin 20 % on ollut alle 21-vuotiaita (ks. luku 2.2 s. 18). On keskeistä painottaa nuorten, joskin täysi-ikäistyneiden, haavoittuvaa asemaa ja pyrkiä vahvistamaan keinoja puuttua tämän yksilön ja yhteiskunnan kannalta haitallisen ilmiön ilmentymiseen Suomessa. Myös perheenyhdistämisdirektiivin ja sen soveltamista koskevan komission tiedonannon perusteella ikäraja voidaan vaatia pakkoavioliittojen riskien välttämiseksi mutta myös kotoutumisen edistämiseksi. Vähimmäisikävaatimuksella edistettäisiinkin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Vähimmäisikävaatimuksella taattaisiin nuorelle perheenkokoajana toimivalle puolisolle ajallinen mahdollisuus kiinnittyä ja sopeutua itsenäisesti osaksi suomalaista yhteiskuntaa ennen perheenyhdistämisen tosiasiallista tapahtumista. Vähimmäisikävaatimus kotoutumista edistävänä toimenä pyrki edistämään sekä perheenkokoajan että perheenjäsenen yhteiskuntaan asettumista. Kotoutumisen ja Suomeen asettumisen näkökulmasta perheenkokoajan omalla kotoutumisella voi olla vaikutusta myöhemmin maahan saapuvien perheenjäsenen kotoutumisen edistymiseen. Perheenkokoaja voi joissakin tilanteissa olla valmiimpi vastaanottamaan perheensä, kun on ensin itse elänyt Suomessa arkielämää ja oppinut Suomen kieltä siinä määrin että esimerkiksi asiointi viranomaisissa, terveyspalveluissa ja työelämässä helpottuvat. Toisaalta edellytys estäisi tilanteita, joissa hyvin nuori henkilö asettuu Suomeen oleskeluluvalla, jossa hänen oleskeluoikeutensa on sidottu toiseen henkilöön. Tavoitteena on estää tällaisten nuorten henkilöiden hyväksikäyttöä. Tavoite on siten merkityksellinen perustuslain 7 §:n sisältämä jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen huomioiden. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan turvallisuuden nimenomainen mainitseminen kyseissä kohdassa korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenen suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja (HE 309/1993 vp). Esityksen tavoitteena on ehkäistä nuoriin kohdistuvaa hyväksikäyttöä.

Ikärajan asettaminen nimenomaan 21 vuoteen perustuu perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan nimenomaiseen säännökseen siitä, että jäsenvaltiot voivat edellyttää enintään 21 vuoden vähimmäisikää ennen aviopuolison tuloa perheenkokoaja luokse. Unionin oikeuden näkökulmasta vähimmäisikä ei voi olla korkeampi kuin 21 vuotta. Direktiivi ei estä ikäraja asettamista 18 ja 21 vuoden väliin vaan jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista liikkumavaraa mainitussa vaihteluvälissä. Ilmiön vakavuus kuitenkin puoltaa mahdollisimman laajaa soveltamisalaa samoin kuin verrokkimaiden yleiseurooppalainen viitekehys, jossa vähimmäisikärajaksi on sitä soveltavissa valtioissa asetettu joko 21 vuotta taikka 24 vuotta, jos direktiivi ei tule sovellettavaksi. Direktiivi huomioon ottaen ehdotettu ikäraja ei siten ole lähtökohtaisesti mielivaltainen, vaan sillä on unionin oikeudessa olevat perustelut. Tältä osin kyse olisi direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on useissa sääntely-yhteyksissä painottanut olevan tärkeää, että Euroopan unionin lainsäädäntöön nähden riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa. Sääntelyratkaisuja on pohdittava oikeasuhtaisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta (ks. esim. PeVL 78/2022 vp ja PeVL 73/2022 vp). Tässä yhteydessä kansallisen liikkumavaran käyttö voi rohkaista perheenjäseniä itsenäisten lupien viireyttämiseen ja siten edistää kotoutumisen näkökulmasta tärkeiden olosuhteiden kehittymistä. Vähimmäisikävaatimuksen käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna kotoutumisen edistämisen ja maahanmuuttajan oman vastuun kasvattamisen näkökulmasta ja edellytys on yksi niistä välineistä, joilla pyritään kitkemään yksilölle ja yhteiskunnalle haitallisia ilmiöitä kuten pakkoavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksen tavoitetta voidaan pitää yhteiskunnan intressien näkökulmasta hyväksyttävänä. Koska kaikki hakijat saavuttavat 21 vuoden ikärajan suoraan

ajan kulumisen perusteella, eikä aikaa ole pidettävä kohtuuttoman pitkänä, voidaan arvioida, että säännöksen tavoite huomioiden edellytystä ei ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden kohtuuttomana.

Alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutokset edistäisivät lasten ja henkilöiden, jotka ovat olleet alaikäisiä lapsia heidän huoltajansa turvapaikkahakemuksen tullessa vireille, keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista, kun oikeus perheenyhdistämiseen ei riippuisi sattumanvaraisesti perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voi johtaa huomattaviinkin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä. Käsittelyn kesto voi voimassa olevan lain mukaan vaikuttaa siten, että hyvin samanlaisissa tapauksissa hakemusten lopputulokset poikkeavat toisistaan niin, että toisen lapsen oikeus perhe-elämään ja lapsen etu voi toteutua ja toisen lapsen ei. Lisäksi perheenkokoajana toimivan alaikäisen lapsen ja perheenjäsenenä perheenyhdistämistä hakevan lapsen asemat olisivat jatkossa yhdenvertaisemmat, siltä osin kuin kyse olisi tilanteista, joissa perheenkokoajalle on myönnetty turvapaikka.

9.3 Yksityiselämän suoja

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja siihen kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta. Perhe-elämän suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 9 artiklassa taataan oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe kyseisen oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Sops 8/1976) 23 artiklassa turvataan perhe-elämän suoja ja avioliittoiässä oleville oikeus solmia avioliitto.

Vapaus solmia henkilökohtaisia suhteita sekä avioliiton solmiminen vapaasti ovat keskeisiä ilmentymiä perustuslaissa suojatusta henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta. Sen, että joku saatetaan pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon tai että jotakuta estetään irtaantumasta tällaisesta liitosta, voi katsoa puuttuvan perustavalla tavalla tämän henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.³⁴ Kyse on myös perustuslain 7 §:ssä turvatus jokaisen oikeuden turvaamisesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esitys rajoittaa tietyn ikäisten tai taustaisten henkilöiden mahdollisuutta viettää perhe-elämää Suomessa tiettyinä rajoitettuna ajanjaksona. Esityksessä ei puututa yksilöiden oikeuteen solmia avioliittoja.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 7 ja 8/1976) ei takaa nimenomaista oikeutta perheenyhdistämiseen. Yleissopimuksen 17 artiklassa säädetään kuitenkin yleisestä oikeudesta perhe-elämään. 23 artiklassa puolestaan todetaan, että perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun. Näitä kahta artiklaa on sovellettu yhdessä perheenyhdistämistä koskeviin asioihin. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan sopimusvalvontaelimen, yleissopimuksella perustetun ihmisoikeuskomitean yleiskommentin nro 19 (1990) perheen suojelusta, oikeudesta avioliittoon ja aviopuolisoiden yhdenvertaisuudesta 5 kohdan mukaan oikeus perustaa perhe merkitsee lähtökohtaisesti mahdollisuutta muun ohella elää yhdessä. Valtioiden tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin

³⁴ HE 65/2024 vp s. 63.

varmistaa perheiden yhtenäisyyden tai perheiden jälleenyhdistämisen erityisesti silloin, kun perheenjäsenet ovat joutuneet erilleen poliittisista, taloudellisista tai vastaavista syistä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan (esim. Ahmut v. Alankomaat 28.11.1996, kohta 67 ja Gül v. Sveitsi 19.2.1996, kohta 38) seuraa valtiolle velvollisuutta päästää alueelleen maahanmuuttajien sukulaisia. Tapauskohmainen harkinta kussakin tilanteessa vaihtelee näiden henkilöiden erityisolosuhteiden ja yleisen edun mukaan. Valtiolla on oikeus valvoa ei-kansalaisten maahantuloa. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, ettei perheenyhdistämisdirektiivin 8 artikla ole sellaisenaan ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden tai lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa. Tuomioistuimen tulkinnan mukaan asumisaikaa koskevan vaatimuksen soveltaminen ei estä kaikkea perheenyhdistämistä, vaan sillä jätetään jäsenvaltiolle tietty rajallinen harkintavalta, jonka avulla jäsenvaltio voi varmistua siitä, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa sen jälkeen, kun perheenkokoaja on oleskellut vastaanottavassa valtiossa vakiintuneen asettautumisen ja tietynasteisen kotoutumisen kannalta riittävän pitkän ajanjakson. Tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisen myöhentäminen direktiivissä tarkoitetulla kahdella tai kolmella vuodella ei siten ole ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden kanssa siten, kun se on ilmaistu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tai sellaisena kuin sitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinut. Tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että jäsenvaltiossa oleskelun pituus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan, eikä vähimmäisasumisaikaa voida määrätä ottamatta huomioon yksittäisissä tilanteissa kaikkia asiaankuuluvia seikkoja ja alaikäisten lasten etua. (tuomio 27.6.2006, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, ECLI:EU:C:2005:517, kohdat 97-101 ja 103). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan jäsenvaltioille tulisi taata laaja mahdollisuus käyttää harkintavaltaa päättäessään sovelletaanko perheenyhdistämisessä asumiseen liittyvää odotusaikaa toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden kohdalla. Vaikka tuomioistuin ei näe syytä kyseenalaistaa kahden vuoden odotusajan järkevyyttä, on se katsonut, että kahden vuoden jälkeen perhe-elämästä nauttimisen ylitsepääsemättömät esteet alkuperämaassa saavat asumisaikaa koskevan vaatimuksen pidentyessä asteittain suuremman merkityksen oikeudenmukaisen tasapainon arvioinnissa. (tuomio 20.10.2022, M.T & Muut v. Ruotsi, kohdat 161 ja 162). Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut, etteivät jäsenvaltiot saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta (ks. esim. tuomio 13.3.2019, E. v. Alankomaat, C-635-/17, ECLI:EU:C:2019:192 ja tuomio 21.4.2016, M.K. v. Espanja, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285). Perheenyhdistämisdirektiivin 17 artiklan mukaan perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on tutkittava ottamalla yksilölliset olosuhteet huomioon ja tutkinnassa on otettava huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Erityistä huomioita on tuomioistuimen mukaan kiinnitettävä lasten etuun ja perhe-elämän suojaan. Tuomioistuin on korostanut, ettei yksikään seikka yksinään saa missään tapauksessa johtaa automaattisesti tiettyyn päätökseen. (tuomio 13.3.2019, E. v. Alankomaat, C-653-/17, ECLI:EU:C:2019:192). Asumisaikavaatimukseen on tämän johdosta esitetty poikkeamisperustetta.

Perheenyhdistämisdirektiivin 8 artiklassa säilytetään jäsenvaltioilla rajallinen harkintavalta vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Edellytykselle voidaan direktiivi huomioiden katsoa olevan unionin

oikeudessa olevat perustelut. Kyse on direktiivin sallimasta jäsenvaltion kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Säännöksen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita varmistamaan, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa, kun perheenkokoaja on oleskellut vastaanottavassa valtiossa vakiintuneen asettautumiseen ja tietynasteisen kotoutumisen kannalta riittävän pitkän ajanjakson (C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 97 ja 98 kohta). Direktiivin 8 artiklan tarkoitus on edellyttää tietynasteista asuinpaikan vakituisuutta ja kotoutumista sen varmistamiseksi, että perheenyhdistämisen olosuhteet ovat hyvät. Liikkumavaran käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna kotoutumisen edistämisen tavoittelemiseksi. Myös sisäisen ja kansallisen turvallisuuden edistämistä voidaan pitää perusteltuna syynä käyttää direktiivin sisältämää liikkumavaraa asumisaikavaatimuksen osalta. Komission tiedonannossa todetaan, että jos jäsenvaltio päättää soveltaa edellytystä, se ei voi asettaa yleistä ja kattavaa odotusaikaa, jota sovellettaisiin samalla tavoin kaikkiin hakijoihin ottamatta huomioon tapausten erityisiä olosuhteita ja alaikäisten lasten etua. Direktiivin 17 artikla ja 5 artiklan 5 kohta edellyttävät näiden seikkojen huomioimista. Euroopan unionin tuomioistuin on painottanut, että jäsenvaltiossa oleskelun pituus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan, eikä odotusaikaa voida määrätä ottamatta yksittäisissä tilanteissa huomioon kaikkia asiaankuuluvia seikkoja ja alaikäisten lasten etua (C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 99–101 kohta). Tämä varmistetaan poikkeamisperusteen olemassaololla.

9.4 Lapsen etu ja lapsen oikeudet

Esitys on lisäksi merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (PeVL 58/2006 vp). Merkitystä on myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksillä.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut 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 (PeVL 27/2016, ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL, 4/2004 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena toimeentuloedellytyksen asettamista pääsäännöksi alaikäiselle perheenkokoajalle. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Erityisen merkittäväksi on siten muodostunut ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp). Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on merkityksellinen myös arvioitaessa toimeentuloedellytyksen kohtuullisuutta, jonka tulokinnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut ratkaisukäytännössään. Poikkeamismahdollisuuden tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi perhe-elämälle. Poikkeusta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niin, että sen nojalla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien haavoittuva asema itsessään olisi peruste poiketa edellytyksestä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että turvatus toimeentulon

perheenyhdistämisen edellytykseksi asettamisen perustarkoituksena voidaan nähdä olevan se, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu kohtuuttomasti rasittaisi maan julkista taloutta (PeVL 27/2016).

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuskomitea on 26.3.2021 antanut loppupäätelmät (CCPR/C/FIN/CO/7) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Komitean mukaan Suomen tulisi jouduttaa pyrkimyksiään vahvistaa maahan tulleiden, etenkin ilman huoltajaa saapuneiden, lasten oikeuksia ottaen huomioon, että lasten etua on kunnioitettava.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Lapsen oikeuksien komitean mukaan eri tekijöitä punnittaessa on muistettava, että lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen tarkoituksena on taata kaikkien yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nautinta sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys (yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) (CRC/C/GC/14). Lapsen edun kanssa vastakkaisten argumenttien on oltava oikeuspohjaisia eivätkä esimerkiksi yleiseen maahanmuuttokontrolliin perustuvat ei-oikeuspohjaiset argumentit voi ylittää lapsen etua (yleiskommentti nro 6, kohta 86).

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 6 muistutetaan jäsenvaltioita siitä, että perheenjälleenyhdistämisen ollessa lapsen ja vanhempien kotimaassa mahdotonta, tulisi soveltaa yleissopimuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisia velvollisuuksia ja artiklojen tulisi ohjata sopimusvaltion päätöksiä perheen jälleenyhdistämisessä (yleiskommentti nro 6 (2005) CRC/CG2005/6, kohta 83). Lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi painoarvo eikä sitä tulisi pitää vain yhtenä huomioon otettavista seikoista. Lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle tulisi antaa enemmän painoarvoa (yleiskommentti nro 14 (2013) CRC/C/GC/14, kohta 39). Lapsen edun voidaan arvioida toteutuvan parhaiten silloin, kun lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Sellaisen kasvuympäristön takaaminen, jossa lasta suojellaan kaikenlaiselta väkivallalta ja hyväksikäytöltä tukee lapsen edun toteutumista ja luo perustaa lapsen muiden oikeuksien toteutumiselle. Sellaisten lasten, jotka ovat maassa ilman huoltajaansa, oikeussuojan tarve korostuu.

Lapsen oikeuksien komitean on kehottanut Suomea varmistamaan, että sellaisia toimenpiteitä vahvistetaan, joilla varmistetaan turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja maahanmuuttajien lasten etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttopäätöksissä ja -menettelyissä (CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 39). Lisäksi YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut Suomelle suosituksen lasten toimeentuloedellytyksen poistamisesta (CCPR/C/FIN/CO/7, kohta 33).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämästä (8 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Valtioilla katsotaan olevan aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että perhe-elämän suojaa kunnioitetaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että kun asiassa on kyse lapsista, tulee heidän etunsa ottaa huomioon (mm. Tuquabo-Tekle ja muut v. Alankomaat, nro 60665/00,

1.12.2005, § 44; Neulinger ja Shuruk v. Sveitsi, nro 41615/07, 6.7.2010, § 135; ja X v. Latvia, nro 27853/09, ECHR 2013, § 96). Tuomioistuin on todennut, että sekä sopimusvaltioissa että kansainvälisessä oikeudessa on saavutettu laaja yhteisymmärrys siitä, että lapsia koskevassa päätöksenteossa lapsen etu on ensisijaisen merkittävässä asemassa (Neulinger ja Shuruk; ja X v. Latvia). Tuomioistuin on kuitenkin painottanut, että lapsen etua ei tule käyttää ”valttikortina” oleskeluoikeuden laillistamiseksi (El Ghatet v. Sveitsi, nro 56971/10, 8.11.2016, § 46).

Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnassaan korostanut perhe-elämän merkitystä lapselle ja painottanut Euroopan unionin jäsenvaltioiden velvollisuutta ottaa huomioon lapsen etu. Oikeus perhe-elämään ei kuitenkaan luo perheenjäsenille subjektiivista oikeutta saada lupaa saapua tietyn valtion alueelle. (tuomio 27.6.2006, Euroopan Parlamentti v. Neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, kohdat 59-60) Vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklassa korostetaan perhe-elämän merkitystä lasten kannalta, artikloja ei voida kuitenkaan tulkita siten, että niillä evättäisiin jäsenvaltioilta harkintavalta, kun ne tutkivat perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia (tuomio 6.12.2012, O. & S. v. Maahanmuuttovirasto, yhdistetyissä asioissa C-356/11 ja C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt kohtuuttomana vaatimusta siitä, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, onko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen (”reasonable”) (Konstatinov v. Alankomaat (26.4.2007), kohdat 48 ja 50).

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että vaikka jäsenvaltioilla on mahdollisuus vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, tätä mahdollisuutta on käytettävä siten, että otetaan huomioon perusoikeuskirjan 7 artikla ja 24 artiklan 2 ja 3 kohta, joissa jäsenvaltiot veloitetaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan ottamaan huomioon asianomaisten lasten edun ja suosimaan perhe-elämää, ja että vältetään sekä kyseisen direktiivin tavoitteen että sen tehokkaan vaikutuksen loukkaaminen (tuomio 2.12.2012 O. & S. v. Suomi, C-356/11 ja C-357/11).

Ehdotetuista muutoksista erityisesti toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkokoajille sekä alaikäisyyden määritelmää koskevilla muutoksilla olisi suoria vaikutuksia lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumiseen. Myös asumisaikavaatimuksella olisi vaikutuksia lapsiin. Vähimmäisikävaatimusta koskeva muutos tulisi sovellettavaksi vain puolisoiden perheenyhdistämisessä. Edellytyksellä ei olisi vaikutuksia sellaisiin perheisiin, joissa on lapsi tai lapsia, koska lapsella olisi oikeus oleskelulupa suhteessa vanhempaan ja toisella vanhemmalla suhteessa lapseen. Vähimmäisikää koskeva vaatimus ei käytännössä tule sovellettavaksi, jos puolisoilla on lapsi eikä siten estä lapsen oikeuden perhe-elämään toteutumista.

Esityksessä ehdotetaan toimeentuloedellytyksen käyttöönottamista kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenille. Sääntely kohdentuisi tilanteisiin, joissa on kyse Suomessa ilman huoltajaa oleskelevasta alaikäisestä lapsesta, jolle on myönnetty toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua. Käytännössä kyse olisi lähinnä toissijaista suojelua saaneista, koska tilapäistä suojelua saaneiden ilman huoltajaa maassa oleskelevien perheenjäsenet ovat lähtökohtaisesti itsekin oikeutettuja saamaan tilapäistä suojelua eikä toimeentuloedellytys tule silloin sovellettavaksi. Euroopan unionin tuomioistuimen

perheenyhdistämisdirektiiviä koskevan tulkinnan mukaan toimeentuloedellytyksen täyttymistä ei voida vaatia ilman huoltajaa maassa oleskelevalta alaikäiseltä pakolaiselta (ks. luku 2.3.).

Toimeentuloedellytyksen asettaminen alaikäiselle perheenkokoajalle tarkoittaa direktiivissä olevan kansallisen liikkumavaran käyttöä. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Direktiivi huomioiden toimeentuloedellytyksellä on unionin oikeudessa olevat perustelut. Kyse on direktiivin salliman liikkumavaran käyttämisestä. Toimeentuloedellytys on asetettu alaikäisille perheenkokoajille ensimmäisen kerran vuonna 2016 (HE 43/2016), mutta se poistettiin sittemmin (HE 100/2022). Kun toimeentuloedellytys asetettiin alaikäiselle perheenkokoajalle, oli sen tavoitteena toteuttaa ulkomaalaislain perusperiaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisen henkilön maassa oleskelu ei voi perustua toimeentulotukeen. Lisäksi muutoksella tavoiteltiin kotoutumista (HE 43/2016 vp s. 18). Myös nyt käsillä olevassa tilanteessa voidaan pitää perusteltuna käyttää direktiivissä olevaa liikkumavaraa kotoutumisen edistämiseksi ja lasten käyttämisen maahantulon välineenä estämiseksi. Perustuslakivaliokunta ei aiemmin pitänyt ratkaisua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mutta totesi lausunnossaan, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys ja että erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena (PeVL 27/2016 vp). Poikkeamisperuste on laissa voimassa samassa muodossa edelleen. Toimeentuloedellytyksen tavoitteena on vähentää lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä poistamalla laista kannustin lapsen lähettämislle yksin hakemaan turvapaikkaa Suomesta, koska perheenyhdistäminen tapahtuu voimassaolevan lainsäädännön nojalla silloin pääsäännöstä poiketen ilman toimeentuloedellytystä. Lasten hyväksikäyttäminen maahantulon välineenä on vakava hyväksikäytön muoto ja vaarantaa lapsen fyysisen ja psyykkisen terveyden. Ilmiöön on välttämätöntä puuttua kaikilla sellaisilla keinoilla, joiden voidaan arvioida ehkäisevän sitä. Edellytys täydentäisi syyskuussa 2024 voimaan tullutta ulkomaalaislain sääntelyä, jonka mukaan oleskelulupa evätään sillä perustella, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä (UlkL 36 c §:n 1 mom 4 k).

Ehdotus perustuu siihen, että perhe-elämän suojaa painavampana on pidettävä paitsi yleiseen etuun liittyviä näkökulmia niin ennen kaikkea lapsen oikeutta turvallisuuteen, koska tavoitteena on ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Lapsen oikeuksien komitea mukaan lapsen erottamisen vanhemmistaan pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Voidaan arvioida, että lapsen hyväksikäyttö maahantulon välineenä huomioiden sen aiheuttamat riskit lapsen psyykkiselle, sosiaaliselle ja fyysiselle turvallisuudelle ja jopa oikeudelle elää voi asettaa lapsen vaaraan kokea välitöntä vahinkoa, ja on selvästi vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta. Lapsen oikeuksien komitea on myös nimenomaisesti todennut (CRC/GC/C/14), että lapsen edun arvioinnissa käytettävät tekijät voivat olla ristiriidassa, kun arvioidaan tiettyä tapausta ja sen olosuhteita. Komitea on nimenomaan todennut, että esimerkiksi perheen säilyttäminen voi olla ristiriidassa sen kanssa, että lasta on tarve suojella riskiltä joutua vanhempien väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi. Tällaisissa tilanteissa tekijöitä on punnittava suhteessa toisiinsa sellaisen ratkaisun löytämiseksi, joka on lapsen tai lasten etu. Komitea on nimenomaisesti todennut, että lapsen edun arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös lapsen turvallisuus. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoiteltavana pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”.

Esityksessä ehdotetaan asumisaikavaatimuksen käyttöönottoa. Edellytys kohdentuisi myös lapsiin sekä perheenjäseninä että perheenkokoajina. Asumisaikavaatimus koskisi kansainvälistä suojelua saavia. Kun on kyse lapsista, niin käytännössä kyse olisi tilanteesta, jossa perheenkokoaja on saanut toissijaista suojelua.

Asumisaikavaatimuksen tavoitteena on edistää kotoutumista. Kotoutumisen edistämistä voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena maahantuloa koskevalle sääntelylle. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää edellytyksen mahdollisimman laajaa soveltamisalaa. Oletus on, että myös perheenjäsenen kotoutuminen on helpompaa, kun perheenkokoajalla on ajallinen mahdollisuus työllistyä ja kouluttautua ja kiinnittyä suomalaiseen yhteiskuntaan. Tavoitetta voidaan pitää merkityksellisenä erityisesti silloin kun on kyse tilanteesta, jossa huoltaja toimii perheenkokoajana. Lapsen mahdollisuus kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan on todennäköisesti parempi, jos huoltaja on ehtinyt kotoutua paremmin ennen lapsen saapumista maahan. Asumisaikavaatimuksen osalta ehdotetaan, että vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Pelkäämään se tosiasia, että perheessä on lapsi tai lapsia, ei kuitenkaan olisi peruste poiketa asumisaikavaatimuksesta. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta poikkeaminen voisi kuitenkin tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja on Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi. Tarkoituksena on huomioida kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevat lapset. Koska esityksen tavoitteena on lisäksi kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiötä kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä, on pidetty perusteltuna, että lakiin ei sisältyisi lapsia koskevaa sellaista erityissääntelyä, jolla saattaisi olla tällaiseen lapsen näkökulmasta aivan erityisen haitalliseen toimintaan kannustavaa vaikutusta. Ehdotetulla poikkeussäännöksellä varmistettaisiin lapsen edun toteutuminen kyseisen edellytyksen osalta. On huomioitava, että asumisaikavaatimuksen vaikutus oleskelulupa on lykkäävä, ei lopullinen. Kuitenkin sellaiset lapset, jotka ovat täyttäneet 16 vuotta ehtisivät täysi-ikäistyä ennen perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättämistä.

Siltä osin kuin tässä esityksessä rajoitetaan lapsen oikeutta perhe-elämän viettämiseen, muutoksille on perustelut eurooppalaisessa oikeuskäytännössä yleisesti tunnustetusta periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus kontrolloida maahanmuuttoa. Tässä esityksessä ehdotetuilta osin, ja erityisesti lapsiin kohdistuen, ehdotettujen muutosten hyväksyttävät perusteet liittyvät kotoutumisen ja sitä kautta myös valtion taloudellisen kantokyvyn ja hyvinvoinnin edistämiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena sitä, että maahan muuttavan ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu ei saisi kohtuuttomasti rasittaa maan julkista taloutta (PeVI 27/2016 vp). Myös EIT on vakiintuneesti todennut maahanmuuton kontrollin olevan oikeutettu tavoite rajoittaa perhe-elämän suojaa. EIT on todennut valtiolla olevan oikeus rajoittaa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua valtion taloudellisen hyvinvoinnin nojalla. (B.F. v. Sveitsi, 4.10.2023, Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007 ja Hasanbasic v. Sveitsi, 11.7.2013). Lisäksi tavoitteena on suojella lapsia hyväksikäytöltä erityisesti käyttämiseltä maahantulon välineenä. Hallintovaliokunta on pitänyt tavoiteltavana pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä” (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on perhe-elämän suojan toteutumisen osalta lausuntokäytännössään korostanut poikkeamismahdollisuudesta säätämistä siltä osin kun se on lausunut lasta perheenkokoajana koskevasta toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp). Sekä toimeentuloedellytystä että asumisaikaa koskevilta osin lapsen etu on nyt ehdotettavassa sääntelyssä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Poikkeamismahdollisuuden tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen tai asumisaikavaatimuksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi lapsen oikeudelle viettää perhe-elämää ja lapsen edun toteutumiselle.

9.5 Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mahdollisimman hyvää kotoutumista voidaan pitää hyväksyttävänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Perus- ja ihmisoikeuksista ei muodostu tietyin poikkeuksin ja rajauksin ehdotonta estettä asettaa maahanmuutolle lailla edellytyksiä, jotka ohjaavat perheenyhdistämistä tilanteisiin, joissa maahan muuttavilla perheillä on mahdollisimman hyvät edellytykset kotoutua. Onnistunut kotoutuminen osaltaan myös tukee maahanmuuttajien tosiasiallisia mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään ja toimintaan täysivaltaisina yhteiskunnan jäseninä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeen erityisesti sen vuoksi, että esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin uutta 38 a ja 114 a §:ää sekä muutoksia lain 38, 114 ja 115 §:iin, joiden johdosta maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat aiempaa enemmän siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi hakea perheenyhdistämistä. Kansainvälistä suojelua saavat olisivat lisäksi aiempaa enemmän keskenään eri asemassa sen mukaan ovatko he saaneet turvapaikan vai toissijaista suojelua. Lisäksi edellä mainitut ehdotettavat muutokset tiukentavat perheenyhdistämisen edellytyksiä ja yhdessä vaikuttavat perhe-elämän suojan toteutumiseen. Koska perheisiin voi kuulua myös lapsia, muutokset vaikuttavat myös lapsen oikeuksien ja edun toteutumiseen erityisesti siltä osin, kun on kyse lapsen ja tämän vanhemman yhteisen perhe-elämän viettämisestä Suomessa. Tämä koskee erityisesti esityksen 38, 114 ja 114 a §:iä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 ja 38 §, 39 §:n 1 momentti sekä 114 ja 115 §, sellaisina kuin ne ovat, 36 § laissa 472/2024, 38 § laissa 1167/2022, 39 §:n 1 momentti laissa 505/2016 sekä 114 ja 115 § osaksi laeissa 332/2016 ja 1167/2022, sekä *lisätään* lakiin uusi 38 a ja 114 a § seuraavasti:

36 §

Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa, taikka oleskeluluvan myöntämistä 114 tai 114 a §:n perusteella. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen turvapaikan saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti hakemuksen, jolla hänelle annettiin turvapaikka. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen turvapaikan antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä lapselle, oleskeluluvan myöntäminen turvapaikan saaneen lapselle edellyttää, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenkokoaja jätti hakemuksen, jolla hänelle annettiin turvapaikka. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen turvapaikan antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

38 a §

Edellytys puolisoiden vähimmäisiästä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella puolisolle edellyttää, että kumpikin puolisoista on täyttänyt 21 vuotta, kun oleskelulupa tulee voimaan. Edellytystä vähimmäisiästä ei sovelleta Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle.

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, ellei 114 §:n 3 momentista, 114 a §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten.

Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen pakolainen, tai jos:

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

- a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta;
- b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä; tai
- c) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen perhesiteen perusteella hänelle myönnetystä pakolaisasemasta;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen:

- a) perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka;
 - b) perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; tai
 - c) perheenkokoajalle perhesiteen perusteella myönnettävän pakolaisaseman antamista; ja
- 3) perheen yhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

Jos perhe on muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on hyväksytty Suomeen pakolaiskiintiössä tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä, tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään.

Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

114 a §

Oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten.

Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen muulle omaiselle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun muun omaisen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hakemukseen, joka on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, ja sen jatkolupahakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 6.3.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 ja 38 §, 39 §:n 1 momentti sekä 114 ja 115 §,
sellaisina kuin ne ovat, 36 § laissa 472/2024, 38 § laissa 1167/2022, 39 §:n 1 momentti laissa
505/2016 sekä 114 ja 115 § osaksi laeissa 332/2016 ja 1167/2022, sekä
lisätään lakiin uusi 38 a ja 114 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

36 §

36 §

*Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun
vuoksi*

*Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun
vuoksi*

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa, *taikka oleskeluluvan myöntämistä 114 tai 114 a §:n perusteella*. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen *turvapaikan* saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti *hakemuksen, jolla hänelle annettiin turvapaikka*. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen *turvapaikan* antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä lapselle, oleskeluluvan myöntäminen turvapaikan saaneen lapselle edellyttää, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenkokoaja jätti hakemuksen, jolla hänelle annettiin turvapaikka. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen turvapaikan antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Aikarajan noudattamatta jättäminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä, jos se voitaisiin myöntää 1 momentin perusteella.

Edellytys puolisoiden vähimmäisiästä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella puolisolle edellyttää, että kumpikin puolisoista on täyttänyt 21 vuotta, kun oleskelulupa tulee voimaan. Edellytystä vähimmäisiästä ei sovelleta Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle.

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, ellei 114 §:n 3 momentista, 114 a §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

- 1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja
- 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhelämää hakijan kanssa jossain kolmannessa

Oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten.

Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhelämää hakijan kanssa jossain kolmannessa

maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen tai, jos:

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta; tai

b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:

a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai

maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen pakolainen, tai jos:

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta;

b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä; tai

c) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen perhesiteen perusteella hänelle myönnettystä pakolaisasemasta;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen:

a) perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka;

b) perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; tai

c) perheenkokoajalle perhesiteen perusteella myönnettävän pakolaisaseman antamista; ja

3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

Jos perhe on muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on hyväksytty Suomeen pakolaiskiintiössä tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä, tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja

3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

114 a §

Oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella *toissijaista* tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten.

Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. *Toimeentulosedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen.*

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen muulle omaiselle edellyttää, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun muun omaisen oleskelulupahakemus jätetään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Hakemukseen, joka on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, ja sen jatkolupahakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
