

**Subject:** Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)  
**Sent:** 11.9.2024, 15:41:18  
**From:** Sisäministeriö<noreply@lausuntopalvelu.fi>  
**To:** kirjaamo

---

Arvoisa vastaanottaja,

Sisäministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen).

Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön oheisen linkin kautta.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=05ea81f8-fa62-4838-b6fe-a468e9ddcd91>

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Voit pyytää tukea palvelun käyttöön osoitteesta [lausuntopalvelu.om@gov.fi](mailto:lausuntopalvelu.om@gov.fi).

**HUOM! Tämän viestin liitteenä saamanne linkki on organisaatio-/henkilökohtainen, joten ettehan jaa sitä edelleen. Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.**

Tämä on lausuntopalvelu.fi:n lähettämä automaattiviesti.

Lausuntopalvelu.fi on oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelu.

\*\*\*

Bästa mottagare,

Sisäministeriö ber om ert utlåtande om:

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)

Vänligen lämna utlåtandet genom att svara på begäran om utlåtande i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtandet kan lämnas via länken nedan.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=05ea81f8-fa62-4838-b6fe-a468e9ddcd91>

För att lämna in ett utlåtande ska man registrera sig och logga in i tjänsten utlåtande.fi. Närmare anvisningar om hur tjänsten kan användas finns på utlåtande.fi > Anvisningar > Bruksanvisning. Du kan be om hjälp för att använda tjänsten på adressen [lausuntopalvelu.om@gov.fi](mailto:lausuntopalvelu.om@gov.fi).

**OBS! Skicka inte vidare länken som är bifogad till detta meddelande, eftersom länken är person- eller organisationsspecifik. Alla utlåtanden som lämnas in är offentliga och publiceras i tjänsten utlåtande.fi.**

Detta är ett automatiskt meddelande från tjänsten utlåtande.fi.

Utlåtande.fi upprätthålls av justitieministeriet.



## Lausuntopyyntö koskien luonnosta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee perheenyhdistämisen edellytysten muuttamista.

Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison perheenyhdistämisessä. Vähimmäisikävaatimusta ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenen oleskeluluvan pääsääntöiseksi edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi ilman huoltajaa maassa oleskeleviin alaikäisiin pakolaisiin. Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisiin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämisen ajankohtaa perhesideperustaisissa oleskeluluvissa sekä kumottavaksi säännös koskien kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla.

Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2025.

### Tausta

Ehdotukset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin. Tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin sisältämiä lisäedellytyksiä hallitusohjelman edellyttämällä tavalla.

Edellä mainitun lisäksi ehdotuksilla saatetaan osaksi kansallista sääntelyä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu sekä kumotaan kansallinen säännös komission käynnistämän rikkomusmenettelyn johdosta.

### Tavoitteet

Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamat puolisoiden vähimmäisikää, toimeentuloedellytystä sekä asumisaikaa koskevat lisäedellytykset tietyin poikkeuksin. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi. Perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä muutettaisiin tukemaan uudistuvan kotoutumisjärjestelmän muutoksia. Lisäksi tavoitteena on kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja.



### Vastausohjeet

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse. Myös tahot, joita ei ole erikseen mainittu jakelussa, voivat toimittaa lausunnon.

VAHVA-asianhallintajärjestelmää käyttäviä ministeriöitä pyydetään kuitenkin viemään lausuntonsa suoraan kyseiselle asialle VAHVA:ssa sekä toimittamaan lausunto tiedoksi osoitteeseen [maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi](mailto:maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi).

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta [lausuntopalvelu.om@gov.fi](mailto:lausuntopalvelu.om@gov.fi).

Kaikki palvelussa annetut lausunnot ovat julkisia. Lausunnoista laadittava yhteenveto julkaistaan valtioneuvoston hankeikkunassa (SM:003:00/2024).

### Lausuntoaika

Lausuntoaika päättyy 25.10.2024.

### Valmistelijat

Lisätietoja antavat johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen ([tuuli.tuunanen@gov.fi](mailto:tuuli.tuunanen@gov.fi) p. 0295 488 658) ja erityisasiantuntija Miira Mikonsaari ([miira.mikonsaari@gov.fi](mailto:miira.mikonsaari@gov.fi) p. 0295 488 309).

**Liite** Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (luonnos 10.9.2024)

**Jakelu** Sisäministeriö/poliisiosasto  
Sisäministeriö/rajavartio-osasto  
Sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö  
Oikeusministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Ulkoministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Eduskunnan oikeusasiamies  
Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu  
Lapsiasiainvaltuutettu  
Maahanmuuttovirasto  
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä  
Poliisihallitus  
Opetushallitus  
Suojelupoliisi  
Korkein hallinto-oikeus  
Helsingin hallinto-oikeus  
Helsingin kaupunki



# Sisäministeriö

## Inrikesministeriet

Lausuntopyyntö  
11.9.2024

VAHVA asianumero:  
VN/1960/2024

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue  
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue  
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue  
Varsinais-Suomen hyvinvointialue  
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue  
Pirkanmaan hyvinvointialue  
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue  
Hyvil Oy  
Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos (THL)  
Kuntaliitto  
Kansaneläkelaitos  
Elinkeinoelämän keskusliitto  
Pakolaisneuvonta  
Suomen pakolaisapu ry  
Turvapaikanhakijoiden tuki ry  
Ihmisoikeusliitto  
Ihmisoikeuskeskus  
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)

### Tiedoksi

Sisäministeri Ranne  
Valtiosihteeri Salminen  
Kansliapäällikkö Pimiä  
Erityisavustaja Paaso  
SM/HKO/HEO  
SM/viestintä  
SM/MMO esittelijät

## Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että myönnettäessä oleskelulupa perhesiteen perusteella puolisolle, kummaltakin puolisolta ja puolisoon rinnastettavalta edellytettäisiin 21 vuoden vähimmäisikää. Edellytystä vähimmäisiästä ei sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta sekä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskeva säännös komission rikkomusmenettelyn johdosta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2025.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Perheenyhdistämisestä yleisesti .....	3
2.1.1 Ulkomaalaislaki .....	3
2.1.2 Perheenyhdistämisdirektiivi.....	7
2.1.3 Muut kansainväliset velvoitteet.....	8
2.1.4 Perheenyhdistäminen lukuina .....	11
2.2 Vähimmäisikävaatimus puolison perheenyhdistämisessä.....	12
2.3 Toimeentuloedellytys kasainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenellä .....	16
2.4 Asumisaikavaatimus .....	20
2.5 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen .....	21
2.6 Oleskeluluvan epäminen kansanterveydellisin syin kasainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä .....	23
3 Tavoitteet .....	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	24
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	24
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
4.2.1 Yleistä .....	24
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	25
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen .....	26
4.2.3.1 Vaikutukset perhe-elämän suojaan .....	27
4.2.3.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen .....	28
4.2.4 Vaikutukset lapsiin.....	30
4.2.5 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	31
4.2.6 Vaikutukset yksilön asemaan.....	33
4.2.7 Vaikutukset kotoutumiseen .....	35
4.2.8 Vaikutukset sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen .....	36
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	37
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	37
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	37
6 Lausuntopalaute.....	38
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	38
8 Voimaantulo .....	50
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	50
LAKIEHDOTUS .....	58
<a href="#">Laki</a> ulkomaalaislain muuttamisesta .....	58
RINNAKKAISTEKSTI.....	62
<a href="#">Laki</a> ulkomaalaislain muuttamisesta .....	62

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan (s. 201), että perheenyhdistämisen edellytyksiä muutetaan. Hallitusohjelman mukaisesti 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 asu-misaikavaatimus 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 määritelmädirektiivin 2011/95/EU 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 virkatyönä. 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.

### 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 työnteko, 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 myöntäessä 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 olemainen 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 yksittäisissä tapauksissa 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 perheen yhdistämisestä. Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisesti katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettua toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuten 2 momentissa on säädetty 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 lähtökohdaisesti 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 vireille kaikissa tilanteissa sähköisesti 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. Utta 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 artiklan<sup>1</sup> 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. 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 perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen perheenkokoajalle myönnettävää oleskeluoikeutta.

Ulkomaalaislain 3 §:n 12 a kohdan mukaan toissijaisella suojeluasemalla tarkoitetaan asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua. Toissijaisen suojeluase-

---

<sup>1</sup> 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.

man 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 huomiotava, 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. 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. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi.

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 muutttoa 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 erityisesti 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.

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.

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 perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista.

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 enenevässä määrin maahanmuuttajia, 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 täytyessä 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 pakolais sopimuksen 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.

Perheenyhdistämisdirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Täytäntöönpanon jälkeen perheenyhdistämisen edellytyksiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu useilla ulkomaalaislain muutoksilla (549/2010, 631/2011, 332/2016, 505/2016, 437/2019, 148/2022).

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 asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta; c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen 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 määräajan 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. Kuitenkin 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 veloitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltiansa.

### 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 moraalisen 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, Vabales 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 tosiasiasa 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 (Rodriguez 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 viettäminen 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, 21.1.2001).

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-elämänsä kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa 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.

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 lapsen soveltuviin lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Sopimuksen 2 artiklan mukaan lasta tulee suojata kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumukseen. 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 sukulaisuhteensa 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 soveltuviin lakien ja menettelytapojen mukaisesti. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa 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 koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin 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 tasapainoitettava 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 toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (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) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa (CRC/C/GC/23), 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.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jaksamattomia, 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 määärtyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumisesta. Yksittäistapauksessa lapsen etua määrittäessä tulisi huomioida lapsen näkemykset, lapsen identiteetti ja haavoittuva tilanne, perhesuhteiden säilyttäminen, lapsen huolenpito, suojeleminen ja turvallisuus sekä lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen. Lapsen edun määrittämisessä on kyse aina kokonaisuutena. 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), perheystävällisyyden 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. Vuoden 2024 tammikuussa työperusteisia oleskelulupahakemuksia jätettiin paria viime vuotta vähemmän. Hakemuskasvuun on vaikuttanut erityisesti talouden taantuma. Opiskelijoiden hakemuskasvu on kasvanut noin kolmanneksella vuodesta 2022 vuoteen 2023. Opiskelijoiden hakemuskasvuun taustalla ovat muun muassa opiskelijoita koskevan lainsäädännön uudistuminen keväällä 2022, kansainvälisille opiskelijoille suunnattujen vieraskielisten koulutusohjelmien lisääminen, oppilaitosten ulkomaisille opiskelijoille suuntaamat markkinointitoimet sekä Suomen näkyvyyden lisääntyminen sosiaalisessa mediassa.

Perhesiteen perusteella haettavien hakemusten määrät ovat olleet kasvussa viime vuosina. Perheenjäsenien ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia jätettiin ennätysmäärä vuonna 2023, jolloin oleskelulupahakemuksia jätettiin yhteensä 21 583, ja hakemuskasvu kasvoi 14 % verrattuna vuoteen 2022. Hakemuskasvu on pysynyt korkealla tasolla myös vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla. Vuonna 2024 tammikuussa perheenjäsenien oleskelulupahakemuksia jätettiin yhteensä 10 929. Tammikuun – kesäkuun 2024 hakemuskasvu on mittauksien<sup>2</sup> suurin.

Perhesiteperusteisia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia jätettiin vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 65 257 kappaletta. Vuodesta 2021 lähtien hakemuskasvu on ollut nousujohteinen. Vuonna 2021 hakemuksia jätettiin yhteensä 13 764, vuonna 2022 yhteensä 18 981 ja vuonna 2023 yhteensä 21 583. Vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana hakemuksia jätettiin yhteensä 10 929. Vuoden 2021 ja vuoden 2023 välillä ensimmäisten perhesiteperusteisten oleskelulupahakemusten määrä kasvoi lähes 57%. Suurin hakijaryhmä vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden välillä ovat olleet ulkomaalaisten lapset (25 962), muun ulkomaalaisen puoliset (20 942) ja Suomen kansalaiset puoliset (8976). Maahanmuuttoviraston tilastoissa muulla ulkomaalaisella tarkoitetaan muuta kuin kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä eli esimerkiksi työntekijä tai opiskelun perusteella Suomessa oleskelevia perhekokonaisuutta ja heidän perheenjäseniään. Seuraavaksi eniten hakemuksia jättivät kansainvälistä suojelua saaneiden lapset (4004) ja kansainvälistä suojelua saaneiden puoliset (1361). Myös Suomen kansalaisten lapset (1012), Suomen kansalaisten muut omaiset (827), Suomen kansalaisten huoltajat (431), kansainvälistä suojelua saaneiden muut omaiset (1015), kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajat (390), muun ulkomaalaiset

---

<sup>2</sup> Mittaushistoria 2011 alkaen.

huoltajat (225) ja muun ulkomaalaisen muut omaiset (112) jättivät perheenyhdistämishakemuksia kolmen vuoden ajanjaksolla.

Perhesideperusteisiin ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin tehtiin päätöksiä vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 60 575 . Kielteisiä päätöksiä tehtiin yhteensä 4520, joka edustaa noin 7% tehdyistä päätöksistä. Vaikka hakemusmäärät ovat nousseet merkittävästi, kielteisten päätösten määrät ovat pysyneet suhteellisen tasaisina. Vuonna 2021 kielteisiä päätöksiä tehtiin yhteensä 1146, vuonna 2022 yhteensä 1236, vuonna 2023 yhteensä 1364 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 774. Sen sijaan myönteisten päätösten määrät ovat nousseet hakemusmäärien noustessa. Myönteisiä päätöksiä oleskelulupahakemuksiin tehtiin vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 54 616, joka vastaa noin 90% kaikista päätöksistä.

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 on pysynyt vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla maltillisella tasolla. Vuonna 2024 tammi-kesäkuun aikana turvapaikkahakemuksia jätettiin Suomessa yhteensä 1481, joista ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia oli 1203. 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. Vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemusten määrät ovat kääntyneet laskuun.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan Euroopan unionin alueelle kohdistuvan muuttoliikepaineen odotetaan jatkuvan korkeana myös 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 kasvaa tai pysyy nykyisellä tasolla.

## **2.2 Vähimmäisikävaatimus puolison perheenyhdistämisessä**

Ulkomaalaislaki ei sisällä erillistä säännöstä puolisoitten vähimmäisiäkstä perheenyhdistämisen edellytyksenä. Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää (kts. kohta 2.2.1). Ulkomaalaislain lisäksi perhesuhteita arvioidaan perheenyhdistämisessä avioliittolain (234/1929) perusteella. Avioliittolain 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 kansalaisliityntä. 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.

Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan puolisoitten 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. 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 valintaan<sup>3</sup>. Pakkoavioliitossa aviopuoliso ei ole tehnyt avioliiton solmimispäätöstä omasta vapaasta tahdostaan, vaan se on syntynyt muun henkilön oikeudenvastaisen pakottamisen johdosta<sup>4</sup>. Lapsiavioliitot ovat yksi pakkoavioliittojen muoto. Alaikäisinä lapset eivät kykene ikänsä vuoksi antamaan täyttä vapaata ja tietoon perustuvaa suostumustaan avioliittoon. 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 vähenvän nuoren kasvamisen ja itsenäistymisen myötä. Voidaan arvioida, että tyypillisesti pakkoavioliittojen uhrin ovat naisia ja tyttöjä ja kyse on pitkälti sukupuolittuneesta ilmiöstä.

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 säätämiseksi rangaistavaksi (37 artikla). Euroopan parlamentin varhais- ja pakkoavioliittojen vastaista EU:n ulkoista strategiaa koskevassa päätöslauselmassa (4.7.2018, 2020/C 118/07) 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 täsmällistä kuvaa tai saatavilla tarkkaa tietoa. Aihetta on tutkittu Suomessakin varsin vähän. Avioliittoon pakottamista koskevista tapauksista ja niiden yleisyydestä voidaan Suomen osalta kuitenkin saada jonkinlaista käsitystä yksittäisten järjestöjen ja viranomaisten laatimista tilastoista. Asiaa koskevissa selvityksissä sekä oikeusministeriön asettaman työryhmän järjestämien kuulemisten

---

<sup>3</sup> [Ihmiskauppa.fi](https://ihmiskauppa.fi)

<sup>4</sup> HE 172/2021 vp, s.26

mukaan Suomessa avioliittoon pakottamisen ja pakkoavioliittojen solmimisen osalta liittyy monesti se, että henkilö viedään tai kuljetetaan ulkomaille tai hän matkustaa Suomeen ulkomailta.<sup>5</sup> 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 ryhmän muodostavat maahanmuuttajataustaiset tytöt, jotka asuvat Suomessa ja ovat usein Suomen kansalaisia ja jotka naitetaan ulkomailta asuvan miehen kanssa. Tällaisissa tapauksissa Suomessa elävä puoliso on käynyt ulkomailta 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 tosiasiallisesti ulkomaalainen vaimo saattaa joutua avioliitossa monin tavoin hyväksikäytetyksi. Uhkailun ja alistamisen seurauksena naisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia poistua liitosta tai edes riittävästi tietoa asiasta.<sup>6</sup> Neljännessä tilanteessa perheenjäsenet vievät alaikäisen tytön Suomesta ulkomaille avioliittoa varten.<sup>7</sup> Ihmisoikeusliiton selvityksessä haastateltujen pakkoavioliitoiksi luokittelemat ja tunnistamat liitot ovat pääasiassa ylirajaisia, Suomen rajojen ulkopuolella solmittuja liittoja. Ylirajaisia pakkoavioliittoja solmitaan usein sen jälkeen, kun nuori nainen on lähetetty joko omasta suostumuksestaan tai vastentahtoisesti ulkomaille.<sup>8</sup> Ylirajaisien pakkoavioliittojen solmiminen ja siten myös niiden ehkäiseminen on usein sidoksissa oleskelulupien myöntämiseen puolisoille.

Helsingin yliopiston yhteydessä toimivan Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin vuonna 2017 toteuttaman selvityksen mukaan avioliittoon pakottaminen ilmiönä vaikutti lisääntyneen.<sup>9</sup> Pakkoavioliiton määriä ei ole Suomessa virallisesti tilastoitu. Siksi tarkkaa tietoa perheenyhdistämisen kautta Suomeen tulleiden tai täällä oleskelevien perheenkokoajien iästä ei ole saatavilla. Vuosien 2019 ja 2023 välisenä aikana ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hyväksytyistä uusista asiakkaista 248 oli pakkoavioliittoon liittyvän ihmiskaupan uhria.<sup>10</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettujen pakkoavioliiton uhrien määrästä on kuitenkin saatavilla jonkin verran tilastotietoja. Esimerkiksi vuosien 2021-2023 aikana auttamisjärjestelmään otettiin yhteensä 53 pakkoavioliittoon joutunutta asiakasta, jotka ovat olleet pakkoavioliitossa myös tai ainoastaan Suomessa. Luvuissa ei näy asiakkaita, joiden pakkoavioliitto on alkanut ja päättynyt ulkomailta eikä liittymäpintaa Suomeen ole. Vuoden 2024 toukokuun loppuun mennessä pakkoavioliittoon joutuneita asiakkaita oli rekisteröity auttamisjärjestelmään yhteensä 12. Perheenyhdistämiseen liittyviä tapauksia eli perhesidelluvalla Suomeen saapuneita puolisoita näistä yhteensä 65 tapauksesta oli 34 tapausta. Loput tapauksista liittyivät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä esiin tulleisiin pakkoavioliittoihin. Alle 21-vuotiaita pakkoavioliittoon joutuneita ja auttamisjärjestelmään otettuja asiakkaita oli 1.1.2021-30.5.2024 välisenä aikana yhteensä 17, nuorimman ollessa auttamisjärjestelmän asiakkuuden alkaessa 15-vuotias. Kaikki auttamisjärjestelmään otetut pakkoavioliiton uhrin ovat olleet naisia.<sup>11</sup> Auttamisjärjestelmän tilastot kattavat kuitenkin vain ne henkilöt, joita auttamisjärjestelmään otettavaksi esitetään ja jotka hyväksytään auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Luvut antavat siis tietoja

---

<sup>5</sup> [Oikeusministeriö 2024.](#)

<sup>6</sup> [Toivonen 2017 ja Ihmiskauppa.fi](#)

<sup>7</sup> [Ihmiskauppa.fi](#)

<sup>8</sup> [Ihmisoikeusliitto 2016](#)

<sup>9</sup> [Toivonen 2017](#)

<sup>10</sup> [Ihmiskauppa.fi](#)

<sup>11</sup> Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.

vain viranomaisten tietoon tulleista tapauksista. Edellä esitettyjä lukuja voidaan siten pitää vain suuntaa-antavina.

Kun tarkastellaan puolisoille myönnettyjä perhesideperustaisia oleskelulupia koskevia tilastoja, niin havaitaan, että Suomessa oleskelevien perheenkokoajien ikäjakaumasta ei ole saatavilla kaikenkattavaa tilastoitua tietoa. Maahanmuuttoviraston tilastoista saadaan tietoja alle 21-vuotiaista perheenkokoajana toimivista puolisoista, joiden Suomessa oleskelu perustuu joko kansainväliseen suojeluun tai esimerkiksi opiskeluun tai työhön (muu ulkomaalainen). Vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana alle 21-vuotiaita perheenkokoajia, joiden puolisoille myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella, rekisteröitiin yhteensä 412. Niistä perheenkokoajista, joista tietoja on saatavilla, noin 77 % rekisteröitiin muun ulkomaalaisen puoliso kategoriassa eli kyse on esimerkiksi työntekijöiden tai opiskelijoiden puolisoista. Tarkemmat luvut on esitetty alla olevassa taulukossa. Kaikkien perheenkokoajina toimivien Suomen kansalaisten tietoja ei ole linkitetty ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) eikä tieto perheenkokoajina toimivien Suomen kansalaisten iästä tai sukupuolesta näin ollen ole saatavissa. Näitä perheenkokoajia on yhteensä 280.

<b>Myönteinen ensimmäinen oleskelulupapäätös, alle 21-vuotiaat perheenkokoajat</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>1-6/2024</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Kv. suojelua saanut perheenkokoaja</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>47</b>
Mies	3	9	19	10	41
Nainen	1	2	2	1	6
<b>Muun ulkomaalaisen perheenkokoaja</b>	<b>40</b>	<b>78</b>	<b>125</b>	<b>77</b>	<b>320</b>
Mies	34	69	90	56	249
Nainen	5	9	35	21	70
<b>Suomen kansalaisen perheenkokoaja</b>	<b>53</b>	<b>105</b>	<b>120</b>	<b>49</b>	<b>327</b>
Mies	2	7	19	10	38
Nainen	1	4	3	1	9
Ei tiedossa*	50	94	98	38	280
<b>Yhteensä</b>	<b>97</b>	<b>194</b>	<b>266</b>	<b>137</b>	<b>694</b>

\*Tilastoissa perheenkokoajan ikä on rekisteröity päätöshetken perusteella. Ei tiedossa-rivillä ilmoitettuihin lukuihin sisältyvät ne perheenkokoajat joiden ikää tai sukupuolta koskevia tietoja ei ole saatavilla. Tiedot puuttuvat sellaisilta perheenkokoajilta, jotka ovat Suomen kansalaisia, koska Suomen kansalaisten tietoja ei tallenneta UMA:an tilastoitavassa muodossa.

**Taulukko 1.** Myönteiset (ensimmäiset) oleskelulupapäätökset puolisoille vuosina 2021-2023 ja vuoden 2024 kuudelta ensimmäiseltä kuukaudelta (yhteensä), kun perheenkokoajan on alle 21-vuotias. *Lähde: maahanmuuttovirasto.*

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan alle 21-vuotiaille oleskelulupaa hakeville puolisoille myönnettiin vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 694 ensimmäistä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Alle 21-vuotiaille puolisoille perhesiteen perusteella myönnetty oleskeluluvat ovat olleet nousussa viimeisen kolmen vuoden aikana. Pääasiassa alle 21-vuotiaat perheenjäsenet ovat saaneet oleskeluluvan joko muun ulkomaalaisen puolisona (noin 46 %) tai Suomen kansalaisen perheenkokoajan puolisona (noin 47 %). 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.

<b>Myönteinen ensimmäinen oleskelulupapäätös, alle 21-vuotiaat oleskelulupaa hakevat puoliset</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>1-6/2024</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Kv. suojelua saaneen perheenkokoajan puoliso</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>47</b>
Mies	1	1	2	1	5
Nainen	3	10	19	10	42
<b>Muun ulkomaalaisen perheenkokoajan puoliso</b>	<b>40</b>	<b>78</b>	<b>125</b>	<b>77</b>	<b>320</b>
Mies	5	9	34	23	71
Nainen	35	69	91	54	249
<b>Suomen kansalaisen perheenkokoajan puoliso</b>	<b>53</b>	<b>105</b>	<b>120</b>	<b>49</b>	<b>327</b>
Mies	15	23	29	9	76
Nainen	38	82	91	40	251
<b>Yhteensä</b>	<b>91</b>	<b>194</b>	<b>266</b>	<b>137</b>	<b>694</b>

\* Tilastoissa perheenjäsenenä toimivan puolison ikä on rekisteröity päätöshetken perusteella.

**Taulukko 2.** Myönteiset (ensimmäiset) oleskelulupapäätökset puolisolle vuosina 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana (yhteensä), kun oleskelulupaa hakeva puoliso on alle 21-vuotias. *Lähde: maahanmuuttovirasto.*

Sellaisten alle 21-vuotiaiden perheenkokoajien lukumäärä, joista on saatavilla tilastotietoja on 412 taulukossa mainitulla tarkastelujaksolla. Alle 21-vuotiaiden perheenyhdistämistä hakevien puolisojen kohdalla puhutaan yhteensä 694 henkilöstä. Edellä esitetty huomioiden, puolisojen perheenyhdistämisessä vaadittavaa 21 vuoden vähimmäisikää koskevaa vaatimusta voidaan tarkastella erityisesti huomioiden pakkoavioliitoista 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 keskeisestä keinosta vaikuttaa ilmiön torjuntaan. Vähimmäisikävaatimuksella voitaisiin pyrkiä estämään oleskelulupien väärinkäyttöksiä ja ehkäisemään nuorten ja alaikäisten kesken tai kanssa solmittuja pakkoavioliittoja.

### **2.3 Toimeentuloedellytys kasainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenellä**

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että oleskeluluvan hakijan toimeentulo on turvattu (kts 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 hyväksymisestäään 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 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 2015-2023 kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten lasten huoltajat jättivät yhteensä 612 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Kaikista vuosina 2015-2023 huoltajille tehdyistä päätöksistä noin 53 % (yhteensä 327 päätöstä 612 päätöksestä) oli myönteisiä ja noin 30 % (yhteensä 187 päätöstä 612 päätöksestä) oli kielteisiä. Kyseisenä ajanjaksona puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä päätöksiä huoltajille tehtiin yhteensä 27. Huomioiden, ettei alkuvuoden 2023 jälkeen alaikäiseltä perheenkokoajalta ole vaadittu turvattua toimeentuloa.

Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Vuonna 2023 hakemuksia jätettiin yhteensä 348, vuonna 2022 yhteensä 246 ja vuonna 2021 yhteensä 136. Vuoden 2024 tammi-kesäkuun aikana ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat olivat jättäneet yhteensä 103 hakemusta. Suurin hakijaryhmä on ollut somalialaiset, joiden suhtellinen osuus hakijoista on ollut kasvussa viime vuosina. Vuonna 2023 jätetystä 348 hakemuksesta yhteensä 179 oli Somalian kansalaisten tekemiä.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrässä viime vuosina tapahtuneeseen merkittävään kasvuun vaikuttaneita syitä voi olla monelaisia. Toimeentuloedellytyksen poistamisen vaikutusta kasvaneisiin haekemuseriäisiin 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 hakemuseriäisissä on ollut jo tätä aiemmin. 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 2023 jätettiin yhteensä 706 hakemusta, vuonna 2022 yhteensä 1294 hakemusta ja vuonna 2021 yhteensä 342 hakemusta. Vaihteluväli on ollut suurta mutta voidaan todeta, että hakemukset ovat joka tapauksessa olleet merkittävässä kasvussa viime vuosina.

<b>Alaikäisten turvapaik- kahakemukset</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>1-6/2024</b>	<b>Yhteensä</b>
Ilman huoltajaa maahan tullut alaikäinen	136	246	348	103	833
Perheen mukana tullut alaikäinen	324	1294	706	262	2548
<b>Yhteensä</b>	460	1540	1064	365	3381

**Taulukko 3.** Kansainvälistä suojelua hakeneiden alaikäisten hakemusmäärät. *Lähde: maahanmuuttovirasto.*

Vuosina 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajat jättivät yhteensä 305 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Oleskelulupapäätöksiä tehtiin kyseisenä ajanjaksona yhteensä 234. Päätöksistä myönteisiä oli noin 71 %. Sekä oleskelulupahakemusten ja oleskelulupapäätösten määrä, että varsinkin myönteisten päätösten määrä ja osuus ovat olleet selvässä kasvussa. Vuonna 2023 tehtiin 110 myönteistä oleskelulupapäätöstä.

<b>Kv. suojelua saaneiden huoltajat</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>1-6/2024</b>	<b>Yhteensä</b>
Oleskelulupahakemukset	64	134	107	85	390
Oleskelulupapäätökset	45	65	124	43	277
- Myönteiset	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>110</b>	<b>34</b>	202
- Kielteiset	14	17	10	8	49
- Rauennut	4	17	4	1	26

**Taulukko 4.** Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden huoltajien ensimmäiset oleskelulupahakemukset ja oleskelulupapäätökset. *Lähde: maahanmuuttovirasto.*

Eurooppaan ja myös Suomeen lähetettäneen yksin lapsia, toisinaan vastoin heidän tahtoaan, jotta lapsen mahdollisesti saatua oleskeluluvan hänen perheenjäsenensä voisivat myöhemmin hakea oleskelulupia 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 heikoimmista 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.

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 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 myöskään kuulu tuomion soveltamisalan piiriin eikä rajoitus toimeentuloedellytyksen soveltamiseen koske heitä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut sitä, että toimeentuloedellytyksen tulee olla kohtuullinen (Konstantinov v. Alankomaat 26.4.2007). 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") (Konstantinov v. Alankomaat, 26.4.2007, kohdat 48 ja 50). EIT on lisäksi todennut valtiolla olevan oikeus rajoittaa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassaoleskelua valtion taloudellisen hyvinvoinnin nojalla (Konstantinov v. Alankomaat, 26.4.2007 & Hasanbasic v. Sveitsi, 11.7.2013).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena toimeentuloedellytyksen asettamista pääsäännöksi alaikäiselle perhenkokoajalle. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perhenkokoajalla 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, mahdollisuutta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niin, että sen nojalla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien haa-voittuva asema itsessään olisi peruste poiketa edellytyksestä.

Viime vuosien erityisesti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvu sekä kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten huoltajien myönteisten perhesidelpäätösten lisääntyminen puoltavat vuonna 2023 poistetun toimeentuloedellytyksen palauttamista alaikäisille perhenkokoajille. Euroopan unionin ratkaisun C-560/20 johdosta edellytystä ei kuitenkaan ole mahdollista soveltaa silloin kun perhenkokoaja on ilman huoltajaa maassa

oleva alaikäinen pakolainen. Toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkoajille ehkäistäisiin lasten käyttöä maahanmuuton välineinä. Lainmuutoksella annettaisiin selkeä signaali siitä, että huoltajien oleskelulupa edellyttää lähtökohtiasesti turvattua toimeentuloa. Lisäksi muutos tukisi ulkomaalaislain peruseriaa, jonka mukaan ulkomaalaisen henkilön maassa oleskelun tulee perustua turvattuun toimeentuloon.

#### **2.4 Asumisaikavaatimus**

Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty perheenkokoajaa koskevasta asumisaikavaatimuksesta perheenyhdistämisessä. Oikeus perheenyhdistämiseen 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.

Tilanteissa, joissa perheenjäsenen oleskelulupaa haetaan hyvin pian perheenkokoajan oleskeluluvan saamisen jälkeen, 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 järjestyksen tai turvallisuuteen (36 §) liittyvät edellytykset eivät enää ole olemassa.

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. Perheenjäsenten kotoutumisen voidaan arvioida olevan sitä tehokkaampaa mitä paremmin perheenkokoaja on ehtinyt kotoutua perheenjäsenten saapuessa. Mahdollisuus nopealle perheenyhdistämiselle on myös riskitekiä 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. Perheenyhdistämisdirektiivin 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 viranomaisella 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 myöhempiä kehityksiä (KHO:2016:166)

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuosien 2021-2023 aikana ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana perhesideperustaisiin oleskelulupahakemuksiin tehtiin kielteisiä päätöksiä lumeliittoepäilyn perusteella yhteensä 68. Tilastot sisältävät luvut niistä tapauksista,



jotka ovat tulleet viranomaisten tietoon ja joissa epäily lumeliitosta on viranomaisen toimesta katsottu perustelluksi syyksi evätä oleskelulupahakemus. Tilastot kertovat että ilmiö on todellinen, mutta ne eivät kerro tarkkaa tietoa lumeliittojen yleisyydestä. Oletettavaa on, että kaikki lumeliittotapaukset eivät tule 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. Direktiivin 12 artiklan 3 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 maahantulon. 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 2021-2023 aikana yhteensä 191. Yli puolet (109) 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) ennakkoratkaisupyynnöön, jonka oli tehnyt Bundesverwaltungsgericht, Saksan liittotasavalta. Ennakkoratkaisupyynnö koski perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan ja 16 artiklan tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt Bundesverwaltungsgericht halusi selvittää, onko direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan 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 perheenyhdistämistä koskevan hakemuksensa jättämistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt Bundesverwaltungsgericht tiedustelee 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 perheenyhdistämisen hakemista, on 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 perheenyhdistämistä varten, mahdollista ottaa huomioon perheenyhdistämistä varten tehdyn maahantulo- ja maassaoleskeluhakemuksen ajankohtaa edeltävä ajankohta eli kyseisen vanhemman jättämän turvapaikkahakemuksen ajankohta.

Tuomioistuimien toteaa, että direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan päivämäärä, jona asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisratkaisee asianomaisen vanhemman tekemän turvapaikkahakemuksen tai se myöhempi ajankohta, jona asianomainen lapsi hakee viisumia perheenyhdistämistä varten, ei olisi direktiivin niiden tavoitteiden mukaista, joilla pyritään edistämään perheenyhdistämistä 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 perheenyhdistämistä 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 kante ratkaistaan, eikä hakijan vastuulla olevista seikoista. Koska tämän tulkinnan seurauksena asianomaisen alaikäisen lapsen oikeus perheenyhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista, jotka ovat täysin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisten ja tuomioistuinten vastuulla, tulkinta voisi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä jäsenvaltioiden välillä ja yhden saman jäsenvaltion sisällä (ks. analogisesti tuomio 16.7.2020, Belgian valtio, C-133/19 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 perheenyhdistämistä on haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle on tunnustettu pakolaisasema. Tältä osin on merkityksellistä, 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 täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema. Henkilöä oli pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä arvioitaessa hänen huoltajan oikeutta oleskelulupaan 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 38 §:n uuden 3 momentin soveltamisalan johdosta olisi yhdenmukaisuuden johdosta perusteltua muuttaa säännöstä niin, että sen soveltamisalan olisi rajattu unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti koskevan ai-noastaan turvapaikan saaneita ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä.

## **2.6 Oleskeluluvan epääminen kansanterveydellisin syin kasainvälistä suojelua saaneen ulko-maalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä**

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 jär-jestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Suomi on 26.1.2023 vastaanottanut virallisen huomautuksen (INFR(2022)2154; määritelmädi-rektiivin 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 kasainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja hen-kilöiden, 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 yhdenmu-kainen direktiivin kanssa, koska Suomi on saattanut sen osaksi kansallista lainsäädäntöään vir-heellisesti. Direktiivin 23 artiklan 4 kohta on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 6 luvun 114 §:llä. Kyseisen ulkomaalaislain säännöksen mukaan oleskeluluvan epääminen on siten mahdol-lista sellaisen kasainvälistä 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 kasainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenyhdistämistä koskevia harkintaperusteita ja perheenyhdistämistä koskevan direktiivin (2003/86/EY) harkintaperus-teita. Jälkimmäisessä kansanterveys on sovellettavana harkintaperusteena. Komissio on vuoro-puhelussa todennut, että nämä kaksi tulisi erottaa toisistaan. Suomi on antamissaan vastauksissa painottanut lisäksi kokonaisharkinnan tekemistä. Komissio on kuitenkin katsonut, että koko-naisharkinnalla ei ole vaikutusta päätelmään siitä, että direktiivin 23 artiklan 4 kohtaa ei ole sen mukaan saatettu täysin asianmukaisesti osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä ulkomaalais-lain säännöksellä, jossa sallitaan oleskeluluvan epääminen kasainvälistä suojelua saaneen hen-kilön perheenjäseneltä, jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi kansanterveydelle. Viittaus kan-santerveydellisiin näkökohtiin, joista ei säädetä direktiivissä, olisi sen vuoksi poistettava kan-sallisesta lainsäädännöstä. Komission rikkomusmenettelyssä toteama määritelmädirektiivin vir-heellinen täytäntöönpano edellyttää siten ulkomaalaislain 114 §:n muuttamista.

## **3 Tavoitteet**

Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä otta-malla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamat puolisoiden vähimmäisikä, toi-meentuloedellytystä sekä asumisaikaa koskevat lisäedellytykset tietyin poikkeuksin. Tavoit-teena on hallitusohjelman mukaisesti lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi. Perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä muutettai-

siin tukemaan uudistuvan kotoutumisjärjestelmän muutoksia. Lisäksi tavoitteena on kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahan-tulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja.

Lisäksi tavoitteena on saattaa perheenyhdistämisen edellytyksenä oleva lapsen alaikäisyyttä koskeva ulkomaalaislain säännös vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua 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**

Hallitusohjelman mukaisesti perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin perheenyhdistämisdirektiivin sisältämiä lisäedellytyksiä käyttöönottamalla. Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison ja puolisoon rinnastettavan perheenyhdistämisen edellytyksenä. Edellytystä vähimmäisiästä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Lisäksi palautettaisiin viime vaalikautta edeltänyt oikeustila huomioiden Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut. Muutos tarkoittaisi, että alaikäisen kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen, käytännössä huoltajan, oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisiin käyttöön tietyin poikkeuksin 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 tiukennuksia perheenyhdistämiseen. Eri muutokset kohdentuvat erilaisiin kohderyhmiin. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että ehdotetut muutokset edistävät perheiden omaa taloudellista vastuuta, kannustavat työllistymään, kouluttautumaan ja kiinnittymään suomalaiseen yhteiskuntaan. Ehdotetut muutokset siirtävät painopistettä maahan-tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä maahan-tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Muutosten myötä maahanmuuttajat ovat 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 hillitään haitallisia ilmiöitä, joita perhesideperustaiset oleskeluluvat saattavat mahdollistaa, kuten lasten käyttämistä maahan-tulon välineenä, pakkoavioliittoja sekä lumeavioliittoja, kun oleskelulupia ei enää myönnettäisi tilanteissa, joissa voidaan arvioida olevan kohonnut

riski väärinkäytöksille ja hyväksikäyttöön. Muutosten tavoitteena on estää maahantulosäännösten kiertämistä. Tavoitteena on, ettei osaksi suomalaista yhteiskuntaan olisi mahdollista päästä vilpillisin keinoin. Muutokset kokonaisuutena hillitsevät maahanmuuton vetovoimatekijöitä. Muutosten kokonaisuus edistää maahanmuuton hallintaa ja lisää sisäistä turvallisuutta.

Esityksen vaikutukset ovat moniulotteisia ja koostuvat erilaisista osioista.

Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen saattaisi vähentää tai siirtää perheenyhdistämistä myöhemmäksi. Muutokset todennäköisesti vähentäisivät maahanmuuttoa jonkin verran huomioiden että perheenyhdistäminen on yksi tyypillisimmistä syistä saapua Suomeen. Tarkkojen lukumääriä arvioiden tekeminen ei tässä esityksessä ei 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 koostuvat siitä kokonaisuudesta, jossa tehdään muutoksia esimerkiksi kansainvälisen suojelun myöntämiseen sekä työ- että opiskeluperusteista maahanmuuttoa koskevaan lainsäädäntöön. Tämän johdosta muutosten vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti vasta pitkällä aikavälillä.

#### 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla olisi taloudellisia vaikutuksia, jotka kohdistuisivat pääsääntöisesti Maahanmuuttovirastoon sekä hyvinvointialueilla toimiviin lastensuojelusta vastaaviin toimijoihin. Ehdotetuista muutoksista seuraisi julkiseen talouteen kohdistuvia suoria kustannuksia. Samanaikaisesti ehdotetuilla muutoksilla voi olla joitain vaikutuksia myös kansantaloudellisesta näkökulmasta.

Maahanmuuttovirastolle ehdotetuista muutoksista seuraisi taloudellisia vaikutuksia erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuvien muutosten osalta. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tietojärjestelmämuutokset, kuten automaatiokehittäminen ja ylläpito tulevat kustantamaan yhteensä noin 100 000 euroa. Viraston arvion mukaan myös ohjeistuksia tulisi päivittää. Ulkoiseen viestintään käänöksineen olisi viraston arvion mukaan varattava noin 10 000 euroa. Myös perheenyhdistämistä koskevia asiakkaille tarkoitettuja hakemuslomakkeita tulisi päivittää. Paperisten lomakkeiden päivittämisen arvioidaan maksavan noin 8 000 euroa ja sähköisten lomakkeiden noin 20 000 euroa. Viraston arvion mukaan ehdotettujen perheenyhdistämistä koskevien lisäedellytysten myötä hakemuksen käsittelyyn ja päätöksentekoon tulisi lisää manuaalista työtä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan myös henkilöstöresursseihin tulisi lisätarpeita noin kahden henkilötyövuoden verran, koska kielteiset päätökset ja poikkeamisharkinta lisääntyvät. Ehdotetut muutokset ja niiden resurssi-vaikutukset voidaan kattaa Maahanmuuttoviraston kehyyksessä olevan määrärahan puitteissa.

Toimeentuloedellytyksen asettaminen ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten perheenkokoajien perhenjäsenille, pois lukien alaikäiset pakolaiset, tarkoittaisi, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lapsia saattaisi jäädä aiempaa enemmän lastensuojelun vastuulle, jolla 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 per lapsi. Koska muutoksen soveltamisala koskisi pääasiassa toissijaista suojelua saaneita ja toissijaista suojelua annetaan ainakin tällä hetkellä aika vähän, ei kysymyksessä olisi kuitenkaan merkittävä taloudellinen kustannus. Vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana toissijaista suojelua on myönnetty alaikäisille ilman huoltajaa massa oleville lapsille yhteensä 21 tapauksessa. Voidaan myös arvioida, että

muutoksella saattaisi olla positiivinen taloudellinen vaikutus sellaisissa tilanteissa, joissa huoltajalle tehtäisiin toimeentuloedellytyksen perusteella kielteinen päätös ja lapsi siirtyisi viettämään perhe-elämää vanhempiensa kanssa johonkin kolmanteen valtioon. Koska ehdotetulla muutoksella tavoitellaan lasten käyttämisen vähentämistä maahantulovälineenä, tavoitella olisi toteutuessaan tältäkin osin myönteistä taloudellista vaikutusta.

Asumisaikavaatimusta koskevalla muutoksilla voidaan arvioida olevan joitain taloudellisia vaikutuksia kansantaloudellisesta näkökulmasta, mutta arvion tekeminen on haastavaa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan mitä pidemmän aikaa kansainvälistä suojelua saava henkilö viettää kohdemaassa, sitä todennäköisemmin hän on työllistynyt<sup>12</sup>. 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. Maahanmuuttaneiden ansioiden ja työllisyyden on havaittu parantuneen maassa vietetyn ajan myötä<sup>13</sup>. Toisaalta 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. Voidaan myös arvioida, että 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.<sup>14</sup> Perheenyhdistämisen vaikeutuminen voi väliaikaistaa perheenkokoajan orientoitumista kohdemaahan ja lisätä poismuuton todennäköisyyttä.

#### 4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Vähimmäisikä ja asumisaikaa koskevaa vaatimusta sekä alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttamista koskevalla muutoksilla on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, erityisesti perhe-elämän suojaan sekä yhdenvertaisuuteen. Ehdotetut muutokset perustuvat perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamiin niin sanottuihin lisäedellytyksiin. Valtiolla on oikeus säännellä maahantuloa ja säättää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Ehdotettujen muutosten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin täyttävät oikeuksien rajoitusedellytykset eivätkä siten muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä (kts. tarkemmin luku 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos 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 oleskelulupahemuksen epäämisperusteena on kuitenkin nykyisellään harvinaista. Oletettavaa on että muutoksen vaikutukset jäisivät siltä osin vähäisiksi.

---

<sup>12</sup> [TEM 2024](#)

<sup>13</sup> [Vaalavuo & Rask 2022.](#)

<sup>14</sup> [OECD 2019](#)

#### 4.2.3.1 Vaikutukset perhe-elämän suojaan

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

Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutos sekä kansanterveydellisen syyn poistaminen perhesideperusteisen oleskeluluvan hylkäämisperusteena edistävät perhe-elämän suojan toteutumista.

Ehdotettava 21 vuoden ikäraja puolisoiden perheenyhdistämisessä rajaisi tätä nuorempien henkilöiden perheenyhdistämistä lykkäämällä perheenjäsenten 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 pyritään erityisesti ehkäisemään nuorten henkilöiden pakko- ja lumeavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksen vaikutukset perhe-elämän suojaan kohdistuvat rajattuun (alle 21-vuotiaat) hakijaryhmään ja perheenkokoajiin. Ikärajaa koskevan vaatimus tulisi sovellettavaksi vain puolisoiden perheenyhdistämisessä. Suomen kansalaisen puolison hakiessa perheenyhdistämistä sovellettaisiin vähimmäisikävaatimusta ainoastaan puolisoon, ei perheenkokoajana toimivaan Suomen kansalaiseen.

Ehdotettava asumisaikavaatimus rajoittaisi perhe-elämän suojan toteutumista. Perhe-elämän suojaan kohdistuvat rajoitukset eivät olisi lopullisia, vaan verrannollisia vähimmäisikärajan lykkävään vaikutukseen. Ehdotettujen poikkeamisperusteiden myötä perheenyhdistäminen voisi olla mahdollista myös ennen kahden vuoden asusumisajan täyttymistä. Viranomainen olisi aina velvoitettu arvioimaan poikkeusperusteiden olemassaolon.

Perhe-elämä voi pitkittyneen erossa olon myötä yksittäisissä tapauksissa katketa ja johtaa perhesuhteiden päättymiseen. Tältä osin asumisaikavaatimuksen myötä voisi syntyä yksittäisessä tapauksessa tilanne, jossa ei olisi enää perhe-elämää, jota olisi tarve suojata. Säännöksen tarkoitus on suojata todellista perhe-elämää.

Toimeentuloedellytyksen palauttaminen alaikäisille perheenkokoajille, poislukien ilman huoltajaa maassa oleskelevat pakolaiset, rajoittaisi lasten ja heidän huoltajiensa mahdollisuutta viettää yhdessä perhe-elämää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on 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 tuomioistuimien 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).

Alaikäisyyden määritelmää koskevalla muutoksella edistetään perhe-elämän suojan toteutumista ja laajennetaan perheenyhdistämisen mahdollisuuksia. Euroopan unionin tuomioistuimen mukainen ja Maahanmuuttoviraston jo soveltama käytäntö saatetaan lain tasolle.

Kansanterveydellisen syyn poistaminen perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämisen perusteena teoriassa edistää perhe-elämän suojan toteutumista. Käytännössä vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi, koska epäämisperusteena yksin kansanterveydellinen syy on tähänkin asti ollut poikkeuksellinen.

#### 4.2.3.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Ehdotetuista muutoksista vähimmäisikävaatimus, asumisaikavaatimus, alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellyksen palauttaminen ja alaikäisyyden määritelmään liittyvät muutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

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.

Suomen kansalaiset ehdotetaan jätettäväksi vähimmäisikävaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Suomen kansalaisten puolisoilta 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. Heidän kohdallaan ei esimerkiksi edellytetä turvattua toimeentuloa.

Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäseniin. Lisäksi perheenyhdistämisdirektiivin pakolaisille tarkoitettujen suotuisampien edellytysten soveltaminen rajaa sitä, missä määrin asumisaikavaatimusta voitaisiin pakolaisiin soveltaa. Kahden vuoden asumisaikaa voisi edellyttää vain sellaisilta pakolaisilta, 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. Asumisaikavaatimuksen käyttöönotto eriyttäisi eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä nykyisestä, jossa eroavaisuutta on ollut lähinnä toimeentuloedellytyksen soveltamisessa. Voimassaolevassa lainsäädännössä eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten oleskeluluvasta säädetään samassa 114 §:ssä.

Toimeentuloedellytyksen palauttamisella perheenkokoajien yhdenvertaista asemaa edistettäisiin, kun edellytyksen soveltaminen ei enää olisi sidoksissa ala- tai täysi-ikäisyyteen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yhdenvertaisuutta koskevalla perustuslain 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).



Toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkokoajille olisi myös sellaisia vaikutuksia, jotka eivät edistäisi yhdenvertaisuuden toteamista. Ehdotettu alaikäisiin ulottuva toimeentuloedellytys ei koskisi alaikäisiä ilman huoltajaa maassa oleskelevia pakolaisia. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämän arvioidaan eriyttävän suojelua saaneiden perheenkokoajien perheen yhdistämisen mahdollisuuksia. 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.<sup>15</sup> Perheyhteyden säilyttämisen onkin katsottu olevan pakolaisten tärkeä oikeus ja perheen yhdistäminen on perustuvanlaatuinen peruste asettua uudelleen sellaisille ihmisille, jotka ovat panneet vainoa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan alaikäiseltä perheenkokoajalta ei ole edellytetty turvattua toimeentuloa. Muutoksella olisi vaikutuksia melko pieneen joukkoon alaikäisiä perheenkokoajia. Vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana toissijaista suojelua myönnettiin yhteensä 21 ilman huoltajaa maahan saapuneelle turvapaikanhakijalle. Soveltamisalaa lukeutuvia alaikäisiä arvioidaan jatkossakin olevan vuosittain todennäköisesti vain muutamia. Toimeentuloedellytyksestä 39 § 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 toimeentulo vaatimuksen 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, joka 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).

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 aseman eriytymistä lisääviä vaikutuksia sekä kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen edellytysten eriytymistä suhteessa muihin perheenkokoajiin. Jatkossa kansainvälistä suojelua saavien osalta perheen yhdistämiselle asetettavat edellytykset olisivat osin riippuvaisia myös 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 kriteerejä ja lisäedellytysten vaikuttavuus on sidoksissa uusien edellytysten mahdollisimman laajaan soveltamisalaa, 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 säätää siitä, millaisissa tilanteissa lisäedellytyksiä on mahdollista soveltaa

---

<sup>15</sup> HE 309/1993 vp s. 44.

pakolaisiin. Perheenkokoajien aseman näkökulmasta eriytymistä tapahtuisi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta suhteessa muihin perheenkokoajiin. Ehdotuteilla muutoksilla on vaikutuksia erityisesti kolmansien maiden kansalaisiin.

Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutoksen edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista. Nyt ehdotetulla muutoksella säädetään Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti perheenjäsenenä hakevan lapsen alaikäisyyden määrittämisaikajankohda. 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 lapsia että perheenjäseninä olevia lapsia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti perheenkokoajan turvapaikkahakemuksen käsittelyajoista riippumatta. Ehdotetuilla muutoksilla edistettäisiin myös perheenkokoajina toimivien lasten ja perheenjäseninä toimivien lasten yhdenvertaisuutta muuttamalla perheenkokoajana toimivan ilman huoltajaa maassa oleskelevan alaikäisen perheenkokoajan alaikäisyyden määrittämisen ajankohtaa koskevaa soveltamisalaa. Jatkossa myös niissä tilanteissa, joissa lapsi olisi perheenkokoajan asemassa, alaikäisyyden määrittämistä koskeva sääntely saatettaisiin koskettamaan vain pakolaisaseman saaneita lapsia. Näin alaikäisyyden määritelmä vastaisi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuiden soveltamisalaa ja olisi sisällöltään yhteneväinen, riippumatta siitä toimisiko lapsi perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa perheenjäsenenä vai perheenkokoajana.

Kansanterveydelliseen syyhyn nojaaminen perhesideperusteisen oleskeluluvan epäamisperusteena on ollut poikkeuksellista. Jatkossakin ulkomaalaislain 11 § tultaisiin soveltamaan arvioitaessa yleisiä maahantulon edellytyksiä. Näiltä osin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet olisivat muiden perheenkokoajien perheenjäseniä vastaavassa asemassa.

#### 4.2.4 Vaikutukset lapsiin

Ehdotetuista muutoksista toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäisille perheenkokoajille sekä alaikäisyyden määritelmää koskevilla muutoksilla olisi vaikutuksia lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumiseen. Ehdotetuilla muutoksella lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kannalta keskeinä seikkoina voidaan pitää lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 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 vanhempaansa (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 toimenetuloedellytyksen poistamista alaikäisiltä perheenkokoajilta puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä päätöksiä tehtiin vuosina 2015–2023 huoltajille yhteensä 27.

Toimeentuloedellytyksen palauttamisella alaikäiselle perheenkokoajalle estettäisiin 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).

Toimeentuloedellytystä koskevalla muutoksella ei olisi vaikutuksia kaikkiin perheenkokoajan asemassa oleviin alaikäisiin lapsiin. Euroopan unionin tuomioistuimen päätöskäytäntö huomioden se voidaan ulottaa koskettamaan muita kuin alaikäisiä ilman huoltajaa maassa oleskelevia pakolaisia. Käytännössä tämä tarkoittaisi toissijaista ja tilapäistä suojelua saaneita alaikäisiä lapsia ja heidän huoltajiaan. Käytännössä toimeentuloedellytyksen täyttyminen olisi lapsen huoltajan vastuulla. Lapsilla ei käytännössä ole mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa eikä välttämättä perheenyhdistämistä hakevilla huoltajillakaan. Jatkossakin toimeentuloedellytyksestä olisi yksittäistapauksessa mahdollista poiketa 39 §:n säädetyllä tavoin. Sellaiset lapset joiden tilanteessa ei olisi syitä poikkeamiselle jäisivät käytännössä lastensuojelun vastuulle ja lastensuojelun tukitoimien piiriin.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset huoltajana toimivan turvapaikan saaneen perheenkokoajan lapsen alaikäisyyden määrittämiseen edistävät lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Jatkossa lapsi määritettäisiin alaikäiseksi ja siten oikeutetuksi perheenyhdistämiseen aiempaa useammin kun lapsen alaikäisyyden määrittämishetkeksi tulisi lapsen oleskelulupahakemuksen jättämisen 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 lapsen oleskeluluvan saaminen ei riipu sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voisi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä.

#### 4.2.5 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.

Esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksista perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten määriin voidaan tehdä vain suuntaa-antavia arvioita. Merkittäviä muutoksia hakemuseräisiin ei ennakoita. On kuitenkin mahdollista, että perheenyhdistämishakemuserät tulisivat hieman laskemaan vähimmäisikävaatimuksen ja asumisaikavaatimuksen myötä. Toisaalta voidaan arvioida, että edellytyksillä olisi perheenyhdistämishakemuksia enimmäkseen lykkäävä vaikutus. Viimeisen kolmen vuoden aikana, 2021-2023, perhesidehakemuksia jätettiin keskimäärin 18 000 hakemusta vuodessa (ks. tarkemmin luku 2.1.4.).

Alaikäisyyden määritelmää koskevan muutoksen myötä hakemusmäärät voivat hieman kasvaa, kun nykytilasta poiketen 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. Mahdollista kuitenkin on, että perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen saattaisi lisätä sellaisten perheenjäsenten turvapaikkahakemuksia, jotka eivät jatkossa täyttäisi perheenyhdistämisen edellytyksiä.

Ehdotettujen muutosten vaikutusta perheenyhdistämistä koskevien päätösten myönteisten ja kielteisten päätösten osuuteen voidaan arvioida vain suunta-antavasti. Vuosien 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana perhesideperusteisiin hakemuksiin tehtiin Maahanmuuttovirastossa yhteensä 50 623 päätöstä. Päätösjakauma on ollut seuraava 90 % myönteisiä, 7,4 % kielteisiä ja 2,6 % sellaisia päätöksiä joihin on tehty raukeamis päätös. 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 asiämäärään. Kielteisten päätösten maltillisen nousun myötä hallintotuomioistuimille tehtävien valitusten määräkin saattaisi kasvaa. Valitusasioiden määrän noustessa myös oikeusavun määrän arvioidaan jonkin verran lisääntyvän.

Muutosten johdosta Maahanmuuttoviraston tulisi päivittää asiakasviestintään tarkoitettuja net-tisivusisältöjä 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 arvioitavaksi. 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 asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) tulisi todennäköisesti toteuttaa ehdotettujen muutosten myötä manuaalisten työvaiheiden välttämiseksi (Ks. Muutosten taloudelliset vaikutukset luvusta 4.2.2).

Toimeentuloedellytyksen laajentaminen koskettamaan myös alaikäisiä perheenkokoajia, pois lukien alaikäiset pakolaiset, tarkoittaisi sitä, että edellytyksen kohteena oleva henkilöryhmä laajenee. Muutoksen myötä myös mahdollisuus yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä 39 §:n tarkoitettua poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun nojalla tulisi

niin ikään koskettamaan laajempaa henkilöpiiriä. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta muutos tarkoittaisi sitä, että nykyistä useammassa tilanteessa mahdolliset poikkeamisperusteet tulisivat tutkittavaksi.

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

#### 4.2.6 Vaikutukset yksilön asemaan

Jatkossa oleskelulupia perhesiteen perusteella myönnettäisiin mahdollisesti nykyistä vähemmän. Vähimmäisikävaatimuksen osalta saatavilla olevien tilastotietojen (ks. luku 2.2.) perusteella puhutaan vuositasolla mahdollisesti noin sadasta hakijasta, jotka eivät täyttäisi vähimmäisikävaatimusta. Toimentuloedellytyksen käyttöön oton osalta vaikutukset myönnettyihin perheenyhdistämislupiin jäisivät oletettavasti melko vähäisiksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmin toteuttamassaan selvityksessä katsonut, ettei toimeentuloedellytyksen 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 kainsainvälistä suojelua saavien perheenjäsenille ja muille omaisille myönnettiin vuosina 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana yhteensä 4698 perhesideperusteista oleskelulupaa. Asumisaikavaatimus tulisi käytännössä koskettamaan pakolaisten niin sanottuja uusia perheitä ja toissijaista suojelua saaneita perheenkokoajia. Uusien perheiden määristä ei ole saatavilla tilastotietoja, mutta toissijaista suojelua myönnettiin samana ajanjaksona yhteensä 417 hakijalle. Hyvin suuntaantavana alustavana arviona on, että jatkossa lupaharkinnassa voisi vuositasolla olla noin 100 sellaista perheenjäsentä, joiden kohdalla perheenkokoajalta edellytettäisiin 2 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 samalla supistettaisiin perheenkokoajana toimivien alaikäisten lasten osalta koskettamaan vain pakolaisaseman saaneita, jolla olisi hakemusmääriä rajaava vaikutus. Kansanterveydellisen syyn poistaminen kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenien oleskelulupien epäämisperusteena ei oleteta olevan vaikutusta myönnettyjen oleskelulupien määrään, huomioiden että kyseistä epäämisperustetta on sovellettu nykyisinkin harvoin.

Muutokset vaikuttavat toisiin yksilöihin toisia enemmän. Kolmannen maan kansalaisiin muutoksilla arvioidaan olevan eniten vaikutuksia.

Muutoksilla 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 pakkoavoliittoja ja lasten hyödyntämistä maahantulon välineenä.

21-vuoden ikärajaa koskeva vaatimus rajoittaisi tietyn ikäisten puolisoitten perheen yhdistämistä. Vähimmäisikävaatimuksella pyritään takaamaan puolisoitten riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Vähimmäisikää koskevalla lisäedellytyksellä pyritään estämään pakkoavioliittoja. Pakkoavioliittojen ehkäiseminen nähdään yhteiskunnallisesti sekä ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta tavoiteltavana päämääränä. Suomen kansalaiset on rajattu vähimmäisikävaatimuksen ulkopuolelle.

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. Suomeen saapuvien opiskelijoiden ja heidän perheenjäsentensä määrän kasvu on ollut kasvava trendi. Tulevaisuudessa joissakin tilanteissa opiskelijat perheineen saattavat jättää tulematta Suomeen ja suuntautua sellaisiin maihin, joissa ei ole käytössä vastaavaa vaatimusta. Toisaalta vähimmäisikävaatimuksella voisi olla niin sanottuja itsenäisiä lupia lisäävä ja niihin kannustava vaikutus, kun muutoksen myötä opiskelijoiden puolisoit saataisivat hakea itselleen oleskelulupaa esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella sen sijaan, että he saapuvat maahan perheenjäseninä. Tällainen vaikutus olisi hallitusohjelman yksilön velvollisuuksia ja vastuuta korostavan mukainen.

Asumisaikavaatimuksella edistetään perheenkokoajan mahdollisuuksia kiinnittyä suomalaiseen yhteiskuntaan, kouluttautua ja työllistyä. Yksilön näkökulmasta vaatimus rajoittaa tai ainakin hidastaa perheen Suomeen saapumista. Asumisajasta voitaisiin erikseen mainituissa tilanteissa poiketa ja asumisajan täytyttyä perheen yhdistäminen olisi muut edellytykset huomioiden viimeistään 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 perheen yhdistämisen pitkittyminen saattaa lisätä henkisten ja taloudellisten resurssien suuntaamista itse perheen yhdistämisprosessiin. Tällöin varsinaiseen kotoutumiseen voida jäädä vähemmän henkilökohtaisia resursseja.<sup>16</sup> Arvioiden mukaan ne perheenkokoajat joiden perheenjäseniä oleskelee jo vastaanottajavaltiossa keskittyvät todennäköisemmin paremmin kotoutumiseen. Toisaalta joissakin lähteissä on arvioitu, että esimerkiksi vuoden odotusaika perheen yhdistämisessä nostaa hiukan perheenkokoajan työllistymismahdollisuuksia pitkällä aikavälillä<sup>17</sup>. Joissakin tilanteissa perheenjäsenten läsnäolo voi myös hidastaa kotoutumista, kun on henkilökohtainen tukiverkko johon turvautua ja perheenjäsenen maahantuloa saattaa edistää perheiden eriytymistä muusta yhteiskunnasta<sup>18</sup>. Myös pelkkä yhteydenpito muissa maissa asuviin perheenjäseniin ja muihin läheisiin voi edistää yksilön hyvinvointia<sup>19</sup>.

Alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen käyttöönotto vaikuttaisi yksikön asemaan sekä edistävästi että heikentävästi. Ehdotetun sääntely tavoitteena on osoittaa, ettei lapsen lähettäminen Suomeen muun perheen maahantulovalineena ole kannattava vaihtoehto. Ehdotetun säännöksen tavoitteena on turvata lapsen oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon. Kun huoltajan oikeus perheen yhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä, silloin kun kyseessä on ilman huoltajaa maahan tullut alaikäinen poistuisi, kannustin lähetettää lapsia Suomeen poistuisi. Oleskeluluvan saaminen huoltajille olisi epätodennäköisempää. Vaikutukset kohdistuisivat erityisesti niihin lapsiin, jotka ovat saaneet toissijaista suojelua. Mikäli toimeentuloedellytys

---

<sup>16</sup> [Spitzer 2018.](#)

<sup>17</sup> [OECD 2019.](#)

<sup>18</sup> [Strik et al 2013.](#)

<sup>19</sup> [Oppedal & Idsoe 2015.](#)

ei täytyisi, lapsi jäisi lastensuojelun hoidettavaksi. Lapsen oleskelu Suomessa ilman vanhempiaan 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 maassa vanhempiensa kanssa, jossa hänellä on oikeus oleskella. Hallitusohjelman mukaan hädänalaisimpia on tarkoitus ensisijaisesti auttaa lähtöalueilla.

Alaikäisyyden määritelmää koskevan muutoksen näkökulmasta yksilön 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.

#### 4.2.7 Vaikutukset kotoutumiseen

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaisen 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 koulutautua. Ensimmäiset vuodet maahan saapumisen jälkeen ovat työmarkkinoille integroitumisen näkökulmasta erityisen tärkeitä<sup>20</sup>. Kun ihminen pääsee nopeasti osaksi työmarkkinoita ja oppimaan paikallista kieltä, syntyy positiivinen kierre<sup>21</sup>. 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. Muutoksilla saattaa siten olla käyttäytymisvaikutuksia ihmisten toimintaan kotoutumisen näkökulmasta.

Perheenyhdistämisen estymisestä ja perheen erossaolon vaikutusten tutkimusta on saatavilla melko rajatusti. Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisen suhde kotoutumisen edistämiseen on vaikeasti mitattavissa. Kotoutuminen ja integraatio ovat pitkä prosessi. Kotoutumiseen vaikuttaa monia eri tekijöitä, kuten henkilön taloudellinen tilanne, koulutus ja muut henkilökohtaiset olosuhteet.

Muutoksilla voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös perheenkokoajien sekä perheenjäsenten eriaikaiseen ja eriasteiseen kotoutumiseen.

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 työllisyys on noin 70 %, kun suomalaistaustaisen henkilön keskimääräinen työllisyysaste on 80 %. Perheenkokoajan lupatyypillä näyttäisi olevan vaiku-

---

<sup>20</sup> [OECD 2018.](#)

<sup>21</sup> [Filomena 2023.](#)

tusta siihen miten perheenjäsen työllistyy ja millainen tulokehitys hänellä on. Parhaiten työmarkkinoilla pärjäävät suomalaisten perheenjäsenet ja heikoiten kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet.<sup>22</sup>

#### 4.2.8 Vaikutukset sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen

Ehdotuksilla koskien vähimmäisikä- ja asumisasikavaatimusta 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 osittain päällekkäisten vaikutusten näkökulmasta arvioidaan, että sitoutuminen ja kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan saattaisi tehostua.

Ehdotetulla vähimmäisikävaatimuksella ehkäistäisiin 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 väärää tietoa oleskeluluvan saamiseksi eivät tulisi ainakaan merkittävästi kasvamaan. Mahdollista on, että joissakin yksittäisissä tapauksissa esimerkiksi perhesidehakemuksen tekemä puoliso saattaisi pyrkiä esiintymään ikäistään vanhempana täyttääkseen vähimmäisikävaatimuksen.

Asumisaikavaatimus edistäisi sisäisen turvallisuuden toteutumista. Asumisaikavaatimuksen johdosta kannustin solmia niin sanottuja lumeliittoja vähentyisi. Perhesideperusteista oleskelulupaa suhteessa Suomessa oleskelemaan perheenkokoajaan voisi hakea vasta perheenkokoajan kahden vuoden asumisajan täytyttyä. Muutoksen johdosta perheenkokoajasta olisi 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 väärää tietoa taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen taikka jos esimerkiksi yleisen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät edellytykset eivät enää ole olemassa

---

<sup>22</sup> [TEM 2024](#)



## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

### 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten osalta on tunnistettu seuraavia eurooppalaisia valtioita, joissa on käytössä vähimmäisikä, toimeentuloa ja asumisaikaa koskevia edellytyksiä perheenyhdistämisessä.

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

Ruotsissa, Norjassa ja Ranskassa perheenyhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo tietyin poikkeuksin. Ruotsissa ja Ranskassa on turvattu toimeentulon lisäksi käytössä edellytys riittävästä asunnosta.

Norjassa on lisäksi käytössä neljän vuoden asumisaikavaatimus, jota sovelletaan humanitaarisella luvalla maassaoleskeleviin. Ranskassa vaaditaan kahden vuoden asumisaikaa.

**Ruotsissa** tiukennettiin perheenyhdistämisen edellytyksiä joulukuussa 2023 voimaan astuneilla muutoksilla. Vuoden 2023 joulukuusta alkaen 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. Jatkokossa 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 missään olosuhteissa alaikäisiin perheenkokoajiin.

**Norja** ei ole Euroopan unionin jäsen eikä siellä sovelleta perheenyhdistämisdirektiiviä. Norjassa on kuitenkin käytössä puolisoilta vaadittava vähimmäisikä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu Norjaan saapumisen jälkeen ja tilanteissa, joissa perheenkokoaja on elänyt Norjassa koko elämänsä. Näissä tilanteissa edellytetään 24-vuoden ikärajaa. Ikärajan tavoitteena on estää pakkoavioliittoja. 24-vuoden ikärajaa edellytetään sekä perheenkokoajalta että puolisoilta 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 oleskeluvalla, maassaoleskelevältä perheenkokoajalta vaaditaan neljän vuoden asumisaikaa ennen kuin perheenyhdistämistä voi hakea. 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 alaikäisille perheenkokoajille. Mikäli suojelua saaneiden (aikuisten) perheenkokoajien perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä kuuden kuukauden kuluessa perheenkokoajan suojeluaseman myöntämisestä, ei perheenyhdistämisessä vaadita toimeentuloedellytyksen täyttymistä.

**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 lukuunottamatta. 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

### 7 Säännöskohtaiset perustelut

36 §. *Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin, että kansanterveyden vaarantaminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä 114 §:n tai 114 a §:n perusteella perusteella. Muutos perustuu tässä esityksessä ehdotettavaan muutokseen 114 §:n 4 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 momentissa koskeva poikkeus pykälän 1 momenttiin rajattaisiin koskemaan vain turvapaikan saanutta ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä. Voimassaolevassa momentissa poikkeus 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 nimenomaan 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 tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti direktiivin soveltamisalan mukaiseksi. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siis toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenkokoajana toimivien lasten alaikäisyyden määrittäminen. Soveltamisalan ulko-puolelle 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 ennen turvapaikan antamista huoltajalle. Uusi 3 momentti rinnaistuisi logiikaltaan voimassa olevan 2 momentin sisältöön

alaikäisyyden määrittämisen ajankohdan osalta, mutta olisi soveltamisalan osalta tavallaan käänteinen.

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.

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 alakohdalla on tuomioistuimen mukaan tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä onko perheenjäsenenä oleva lapsi tässä säädöksessä tarkoitettu ”alikäinen lapsi” tilanteessa, jossa tästä lapsesta on tullut täysi-ikäinen ennen pakolaisaseman 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 perhesidperusteisen 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 määrittyy jatkossakin pykälän 1 momentin mukaisesti sen ajankohdan mukaan, jolloin lapsen perhesidperustainen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Kansallisesti ei ole pidetty perusteltuna laajentaa lapsen alikäisen määrittämisen ajankohtaa unionin tuomioistuimen ratkaisun soveltamisalaa laajemmaksi. Lisäksi edellytettäisiin, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

Uusintahakemuksia koskevassa tilanteessa merkityksellinen hakemuksen jättämishetki olisi 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 perhesidperusteella 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 asionnin kautta tai asioimalla henkilökohtaisesti edustustossa.

Myös yhteydenotto edustustoon voisi katkaista määräajan kulumisen vastaavasti kuin voimassaolevan lainsäädännön mukaan on tehty toimeentuloedellytystä koskevan kolmen kuukauden määräajan laskemisen suhteen. Hallintolain (434/2003) 8 §:n neuvontavelvollisuuden mukaisesti tieto edellytyksestä hakea perheen yhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa olisi annettava momentin soveltamisalaa kuuluville henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä.

Aikarajasta poikkeaminen tulisi arvioida erikseen. Aikarajasta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, mikäli 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 ratkaisussa, jotka ovat liittyneet ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin sisältämän toimeentuloedellytystä 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 viranomaisen 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, kts 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 lapsi ei ole täysi-ikäistynyt perhesidemennettelyn aikana, sovellettavaksi tulee 1 momentin pääsääntö.

38 a §. *Edellytys puolisoiden vähimmäisiäst.* Lakiin lisättäisiin uusi 38 a §, jossa säädettäisiin puolisojen perheen yhdistämisessä sovellettavasta 21 vuoden vähimmäisikävaatimuksesta. Uuden 38 a §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella puolisolalle tai puolisoon rinnastettavalle edellyttäisi, että kumpikin puolisoista, eli sekä perheenkokoaja että oleskelulupaa hakeva puoliso, ovat täyttäneet 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 vähimmäisiäst ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettävässä oleskelulupa tämän puolisolalle 50 §:n 1 momentin nojalla. Suomen kansalaisen puolisoa vaatimus koskisi.

Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tulisi olla täytettyä sinä päivänä, kun perheenjäsenen oleskelulupa tulee voimaan. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia vähimmäisiän täyttämistä ”ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse”. Ratkaisu oleskelulupahakemukseen voitaisiin tehdä enintään noin kolmen kuukautta ennen oleskeluluvan voimaantuloa. Huomioiden perhesideperusteisten oleskelulupien käsittelyaika, oleskelupahakemukseen tulisi tehdä kielteinen päätös, jos se olisi jätetty yli yhdeksän kuukautta ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa. 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 maassaoleskelun jolla on perheenkokoajaan asianmukaisesti todistettu pysyvä suhde tai rekisteröity parisuhde. Lisäksi vaatimus koskisi niitä harvalukuisia tilanteita, jossa oleskelulupa voidaan myöntää seurustelukumppanille lain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan muun erityisen syyn nojalla.

Vähimmäisikävaatimuksella pyrittäisiin takaamaan puolisoitten riittävä kypsyyttä omasta avioitumisestaan. Vähimmäisikää koskevalla vaatimuksella pyrittäisiin estämään pakkoavioliittoja rajoittamalla alle 21 vuotiaan perheenkokoajan puolison, tai alle 21 vuotiaan puolison maahan saapumista. Vähimmäisikävaatimuksella puolisoitten perheenyhdistämisessä edistettäisiin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Vähimmäisikävaatimuksella taattaisiin 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 toimena pyrki edistämään sekä perheenkokoajan että perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista.

Perheenyhdistämisdirektiivi ei aseta rajoituksia vähimmäisikää koskevan edellytyksen soveltamisalalle, joten sitä voidaan soveltaa myös pakolaisaseman saaneisiin perheenkokoajiin ja heidän puolisoihinsa. Soveltamisala on kansallisen harkinnan varassa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, ettei tietyn vähimmäisiän edellyttäminen puolisoitten 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).

Vähimmäisikää koskevaan edellytykseen ei sisältyisi tapauskohtaista harkintaa sisältävää poikkeamismahdollisuutta. On huomioitava, että vähimmäisikää koskevalla vaatimuksella ei ole vaikutusta lapsen ja huoltajan välisen perhesideperustaisen oleskeluluvan myöntämiseen.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän 1 momenttiin listättäisiin viittaus tässä esityksessä lakiin lisättäväksi ehdotettavaan 114 a §:ään.

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 perheenjästen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä nykyisestä. Tämän johdosta eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjästen 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 saanut pakolaisaseman 106 §:n perusteella perheen yhdistämisen myötä.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että sen 2 alakohta poistettaisiin. Sisällöllisesti sääntely muuttuisi niin, että kansanterveys ei enää jatkossa olisi peruste perhesiteen perusteella saadun oleskeluluvan epäämiselle pakolaisen 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 vaikka perheen yhdistämisdirektiivin 6 artikla tämän mahdollistaakin. Komissio on tältä osin käynnistänyt rikkomusmenettelyn Suomea vastaan direktiivin 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 on tältä osin lakitekninen sikäli, että oikeustilaa ei ole tarkoitus muuttaa. Myös lain 36 §:ään ehdotetaan muutettavaksi tässä esityksessä siltä osin, kun siinä säädetään oleskeluluvan epäämisestä kansanterveydellisen syyn nojalla pakolaisen perheenjäsenelle.

On huomioitava, 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 oleskeluluvan epääminen kyseisellä perusteella 114 §:n tilanteissa ei enää olisikaan mahdollista.

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

Pykälän 3 momentti kumottaisiin, koska pykälän muuttunut soveltamisala ei enää kattaisi oleskeluluvan myöntämistä toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenille. Muutos on sikäli lakitekninen että asiasta säädettäisiin jatkossa tässä esityksessä ehdotettavan 114 a §:n 2 momentissa.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin niin, että toimeentuloedellytystä koskeva alaikäistä koskeva poikkeus rajattaisiin koskemaan ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen pakolaisen perheenjäsentä, käytännössä huoltajaa, kun tämä hakee perhesideperusteista oleskelulupaa. Lapsen alaikäisyys määrittäisi lain 38 §:n mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin on 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 säädetty 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 säädettyssä määräajassa. Ratkaisussa on viitattu komission toteamaan siitä, että on käytännössä mahdotonta, että ilman huoltajaa maahan tulleella alaikäisellä pakolaisella olisi itseään ja perheenjäseniään varten asunto, sairausvakuutus 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 siten pääsääntö silloin, kun on kyse alaikäisestä pakolaisesta, joka on maassa toisen huoltajansa kanssa. On kuitenkin huomioitava, että tällöin sovellettavaksi tulevat momentin alakohdissa säädetty muut poikkeamisperusteet toimeentuloedellytyksen soveltamiseen, kuten niin sanottu kolmen kuukauden määräaika yksityiskohtineen.

Lisäksi pykälän 4 momenttiin lisättäisiin uudet 1 c ja 2 c kohdat, joissa säädettäisiin toimeentuloedellytyksen soveltamista koskevasta niin sanotusta kolmen kuukauden poikkeuksesta tilanteessa, jossa perheenkokoaja on 106 §:n perusteella saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä perhesidepäätöksen myötä. Toimeentuloedellytys ei tulisi sovellettavaksi tilanteessa, 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 perheenjäsenelle 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 pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen. Asiaan ei liity kansallista liikkumavaraa. Siksi kolmen kuukauden määräajan olisi perheenyhdistämisdirektiivin perusteella koskettava myös heitä.

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta pakolaisen perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pykälässä tarkoitettua oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus tehdään. Asumisaikavaatimus koskisi vain tilanteita, joissa pakolaisen perhe on

muodostettu perheenkokoajan maahantulon jälkeen tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on hyväksytty Suomeen pakolaiskiintiössä tai sen jälkeen kun perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman perheenjäsenenä. Kyse olisi siten tilanteista, joissa on kyse niin sanotusta uudesta perheenjäsenestä. On huomioitava, että pykälässä 4 säädetty toimeentuloedellytys on pääsääntö kun on kyse uudesta perheenjäsenestä eikä kolmen kuukauden määräaika tule silloin sovellettavaksi.

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. 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 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 kuuluu 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 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 voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, 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 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.

114 a §. *Oleskeluluvan myöntäminen toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Lakiin lisättäisiin uusi 114 a §, jossa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Voimassa olevassa laissa näiden ulkomaalaisten perheenjäsenten oleskeluluvasta säädetään 114 §:ssä, joka nyt jaettaisiin kahteen erilliseen pykälään. Jatkossa 114 § koskisi 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 sekä tilanteita, jossa toissijainen suojeluasema on myönnetty kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella tai 106 §:n perusteella 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 voimassaolevaa 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 epäminen 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 selkauksen 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 asuisivat joko yhdessä kolmannessa maassa taikka asuisivat erillään riippuen kokonaisharkinnan lopputuloksesta.<sup>23</sup>

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettua oleskeluluvan myöntäminen toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Säännös vastaa voimassa olevan 114 §:n 4 momenttia. Tarkoituksena ei ole muuttaa oikeustilaa.

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 yksioimaan siitä syystä, että oleskeluluvan epäminen 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 säädettyin perustein silloin kun yksittäisen tapauksen olosuhteet sitä edellyttävät. Toimeentuloedellytyksen tarkoituksena on osaltaan taata maan taloudellinen hyvinvointi siten, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen oleskelu aiheuta kohtuutonta rasitusta maan julkiselle taloudelle. Toimeentuloedellytys on ulkomaalaislain selkeä pääsääntö, jonka asettamiselle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on katsonut olevan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa edellytetty hyväksyttävä tarkoitus (KHO:2014:50).

Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella ei tarkoita, että poikkeaminen olisi perusteltua aina tai edes pääsääntöisesti pelkästään sillä perusteella, että perheenkokoajana on lapsi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsi on maassa toisen huoltajan kanssa lapsen toisen huoltajan hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perustella, poikkeamisperustetta ei pääsääntöisesti olisi, koska maassa oleskelevalla huoltajalla voidaan arvioida olevan tosiasiallinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei lapsen

---

<sup>23</sup> HE 28/2003 vp, s. 194.

etu edellytä toimeentuloedellyksestä 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 yksin 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 näkövammansa 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 tehdään. 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 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 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. 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 kuulu 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 perheenyhdistämidirektiivissä ei säännellä toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämisestä 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 tehtäisiin kielteinen päätös.

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 siten 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 perheenjäsenen 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 tarkoitettulla tavalla (M.A. v. Tanska, 9.7.2021). Tapauskohtainen poikkeamisperuste on siten välttämätön.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 2 momentti muutettaisiin niin, että siitä poistettaisiin alaikäisiä perheenkokoajia koskeva poikkeus toimeentuloedellytyksen soveltamiseen. Toimeentuloedellytys tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi 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 tehdään. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulumaan ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä perheen kokoajalle. 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 turvapaikkahakemuksen keskenään poikkeavia käsittelyaikoja ei pidettäisi tässä suhteessa merkityksellisinä. Tilanteissa, joissa olisi kyse sellaisista perheen kokoajista, jotka ovat saaneet pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman perhesiteen perusteella, kahden vuoden asumisaika laskettaisiin alkavaksi siitä hetkestä, kun perheen kokoaja tosiasiallisesti saapuu Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Sitä aikaa, jonka perheen kokoaja, joka on saanut pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman perheen jäsenenä viettää ulkomailla oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ja ennen Suomeen saapumista, ei lasketa osaksi kahden vuoden asumisaikaa koskevaa vaatimusta. Näin ollen kaikki suojeluaseman saaneet perheen kokoajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa.

Perheen yhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheen kokoaja on *asunut laillisesti* sen alueella vaadittavan määräajan. Esimerkiksi viisumilla tai viisumivapaasti tapahtuva oleskelu ei siten olisi merkityksellistä. Asumisajan tulisi olla täytettyinä silloin, kun perheen jäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Komission tiedonannossa on avattu laillisen oleskelun (laillisen asumisen) käsitettä. Komission tulkin mukaan laillisen oleskelun pituutta määrittäessä huomioon olisi otettava aika, jonka perheen kokoaja 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 tulkin mukaan hakemus voidaan esittää siitä ajankohdasta lähtien, kun perheen kokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta siihen asti, kunnes sen lainsäädännössä määritelty odotusaika on päättynyt. Vaikka perheen yhdistämisdirektiivissä ei säännellä toissijaista suojelua saaneiden perheen kokoajien perheen yhdistämisestä ja muiden kuin direktiivissä määriteltyjen perheen jäsenten perheen yhdistämisen edellytykset on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan, yhdenvertaisuusnäkökulmat puoltavat sitä, että direktiivin reunaehtoja asumisaikaa koskevilta osin sovellettaisiin myös muiden omaisten kohdalla tässä esitetyllä tavalla.

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. Koska muun omaisen kohdalla edellytettävää täyttä riippuvutta on tulkittu suppeasti niin, että muun omaisen tilanne edellyttää, että perheen kokoaja huolehtii hänestä nimenomaan

Suomessa (esimerkiksi KHO 2016:167 ja KHO:2016:171), muun tyyppiset poikkeamisperusteet tulisivat käytännössä harvoin sovellettavaksi. Unionin tuomioistuimen mukaan asumisaikaa koskevaa vaatimusta on arvioitava kunkin hakemuksen yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. 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 tarkoitettulla tavalla (M.A. v. Tanska, 9.7.2021). Tapauskohtainen poikkeamisperuste on siten välttämätön.

## 8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.5.2025.

## 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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 **syryjinnän ja mielivallan kielto 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 (pois lukien Suomen kansalaiset), asetettaisiin toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille perheenkokoajille tietyin poikkeuksin, asetettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenyhdistämisen edellytykseksi vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poik-

keuksin, muutettaisiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä sekä poistettaisiin kansanterveydelliset syyt 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 ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan 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).

### **Yksityiselämän suoja**

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvattun 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.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan (esim. Ahmut v. Alankomaat 28.11.1996, kohta 67 ja Gül v. Sveitsi 19.2.1996, kohta 38) valtion velvollisuus päästää alueelleen maahanmuuttajien sukulaisia vaihtelee näiden henkilöiden erityisolosuhteiden ja yleisen edun mukaan ja että 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 harkintavaltia, 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 tulkinnut. 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 neuvosto, C-540/03, ECLI:EU:C:2005:517, kohdat 97-101 ja 103). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan jäsenvaltioille tulisi taata laaja mahdollisuus käyttää harkintavaltia päättäessään sovelletaanko perheenyhdistämisessä asumiseen liittyvää odotusaikaa toisijaista 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).

Asumisaikaa ja vähimmäisikää koskevien muutosten arvioidaan jonkin verran rajoittavan oikeutta perhe-elämään. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan olla rajoittamassa yksilöiden oikeutta solmia avioliittoja tai kohtuuttomasti vaikeuteta oikeutta perustaa perhettä, vaan muutosten vaikutukset liittyvät pääasiassa tosiasiallisen perhe-elämän viettämisen lykkääntymiseen tai myöhentymiseen.

### **Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset**

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 siten 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 ehdotomiin 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 kiello 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). Perustuslaki ei edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. 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).

Esityksessä ehdotetaan rajoituksia perheenyhdistämiseen niin, että osa rajoituksista kohdentuisi vain kolmansien maiden kansalaisiin (vähimmäisikävaatimus), osa kohdentuisi kolmansien maiden kansalaisista vain kansainvälistä suojelua saaneisiin niin, että edellytysten soveltaminen



poikkeaisi sen mukaan onko henkilölle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua (toimeentuloedellytys ja asumisaikavaatimus) ja osa kohdentuisi alle 21 vuotiaisiin (vähimmäisikävaatimus). Rajoituksille ehdotettavaan soveltamisalaan vaikuttavat muun muassa perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisala ja sen sisältämät edellytykset sekä Euroopan unionin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Ulkomaalaislailla säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemaa, mikä erityisesti korostaa tarvetta huolehtia siitä, että sääntelyssä otetaan huomioon kaikkien yhdenvertainen kohtelu. Esityksessä ehdotetaan muutoksia, jotka eriyttäisivät eri suojeluasemia koskevia edellytyksiä toisistaan. Eri suojelukategorioiden 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 toisistaan pakolaisaseman saaneille sekä toissijaista suojelua saaville niin, että edellytys on pakoliaseman saaneille suotuisampi (PeVL 27/2016 vp). Vaikka kummassakin tapauksessa on kyse kansainvälisestä suojelusta, kyseessä on kuitenkin kaksi eri kategoriaa, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetty suojeluasemat ovat oikeudellisesta näkökulmasta erilaiset. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei olekaan oikeudellista estettä, voi sitä mahdollisuuksien mukaan pitää tavoiteltavana asiantilana yksilöiden näkökulmasta ja esimerkiksi myönnettystä suojeluasemasta tehtyjen valitusten minimoimiseksi. Koska esityksen tavoitteena kuitenkin on tiukentaa 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 erilainen kohtelua voidaan pitää perusteltuna.

Esityksessä ehdotetaan, että perheenyhdistäminen edellyttäisi 21 vuoden vähimmäisikää. Poikkeuksen muodostaisivat Suomen kansalaiset. Suomen kansalaisten perheenkokoajien 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. Suomen kansalaisen puolison kohdalla vähimmäisikävaatimus tulisi sovellettavaksi. Vähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoitten riittävä kypsyyttä omasta avioitumisestaan. Voidaan arvioida että hyvin nuori henkilö voi olla altimpi 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 tilanteissa, jossa on kyse alle 21 vuotiaasta kolmannen maan kansalaisesta perheenkokoajasta tai alle 21 vuotiaasta perheenjäsenestä, vaatimuksella olisi mahdollista estää henkilön nuoruudesta seuraavia pakkoavioliittoja. Lisäksi vähimmäisikävaatimuksella puolisoitten perheenyhdistämisessä edistettäisiin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Vähimmäisikävaatimuksella taattaisiin 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 toimena pyrki edistämään sekä perheenkokoajan että perheenjäsenien yhteiskuntaan asettumista.

Alaikäisyyden määrittelyä 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 ja näin ollen lapsen oikeus perheenyhdistämiseen olisi ehdotettujen muutosten johdosta aiempaa yhdenvertaisempi.

### **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 on todennut, että turvatun 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).

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.

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-elämänsä kunnioitetaan. Valtioilla katsotaan olevan aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että perhe-elämän suojaa kunnioitetaan. 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 varmistaakseen perheiden yhtenäisyyden tai perheiden jälleenyhdistämisen erityisesti silloin, kun perheenjäsenet ovat joutuneet erilleen poliittisista, taloudellisista tai vastaavista syistä. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuskomitea on 26.3.2021 antanut loppupäätelmät (CCPR/C/FIN/CO/7) kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa.

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 vastakaisten argumenttien on oltava oikeuspohjaisia eivätkä esimerkiksi yleiseen maahanmuutokontrolliin perustuvat ei-oikeuspohjaiset argumentit voi ylittää lapsen etua (yleiskommentti nro 6, kohta 8). 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 43/2016 vp).

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.

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 ”valttikorttina” 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. Velvollisuuksia ei myöskään voida tulkita siten, että niillä evättäisiin jäsenvaltioilta tietty harkintavaltia, kun ne tutkivat perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia.

(tuomio 27.6.2006, Euroopan Parlamentti v. Neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, kohdat 59-60)

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 toimeentulo vaatimus 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 velvoitetaan 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).

Esityksessä ehdotetaan toimeentuloedellytyksen käyttöönottomista kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenille. Sääntely kohdentuisi tilanteisiin, joissa on kyse Suomessa ilman huoltajaa oleskelevasta alaikäisestä lapsesta jolle on myönnetty toissijaista suojelua. Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiiviä koskevan tulkinnan mukaan toimeentuloedellytyksen täyttymistä ei voida vaatia ilman huoltajaa maassa oleskelevalta alaikäiseltä pakolaiselta. (ks. luku 2.3.). Toimeentuloedellytys on asetettu alaikäisille perheenkokoajille ensimmäisen kerran vuonna 2016 (HE 43/2016), mutta se poistettiin sittemmin (HE 100/2022). Perustuslakivaliokunta ei tuolloin ole pitänyt ratkaisua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mutta on lausunnossaan todennut, 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) Poikkeamipeuste on laissa voimassa samassa muodossa edelleen. Toimeentuloedellytyksen tavoitteena on vähentää lasten hyväksikäyttöä poistamalla laista insentiivi lapsen lähettämislle yksin hakemaan turvapaikkaa Suomesta, koska perheenyhdistäminen tapahtuu voimassaolevan lainsäädännön nojalla silloin pääsäännöstä poiketen ilman toimeentuloedellytystä. Lasten hyväksikäyttäminen maahantulonvälineen on vakava hyväksikäytön muoto ja vaarantaa lapsen fyysisen ja psyykkisen terveyden. Ilmiöön on välttämätöntä puuttua.

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 tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### ulkomaalaislain muuttamisesta

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

#### 36 §

##### *Oleskeluluvan epäminen 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, mikäli 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 tai puolisoon rinnastettavalle 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, jollei 114 §:n 4 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 muutttoa 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.

[3 momentti kumottaisiin]

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:

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

b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; tai

c) ennen 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 oleskeluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus tehdään. 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 oleskeluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus tehdään. 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*



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 tehdään. 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 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Sisäministeri Lulu Ranne

## **Laki**

### **ulkomaalaislain muuttamisesta**

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

*lisätään* lakiin uusi 38 a § ja uusi 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.

Oleskelulupa 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 §

38 §

*Edellytys lapsen alaikäisyydestä*

*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.

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, mikäli siihen on poik-

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

keuksellisen 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 tai puolisoon rinnastettavalle 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, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

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, jollei 114 §:n 4 momentista, *114 a §:n 4 momentista* tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

114 §

*Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle*

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun

114 §

*Oleskeluluvan myöntäminen pakolaisen perheenjäsenelle*

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen perheenjäsenelle, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on

## Voimassa oleva laki

*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 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. 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 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.

## Ehdotus

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.

(kumotaan)

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:

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

b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; *tai*

*c) ennen 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 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 tehdään. 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 tehdään. 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*

---

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

115 §

*Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle*

---

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 tehdään. 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