



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 11/2025 vp) - Perheenyhdistäminen

Yleistä

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta on kyse perheenyhdistämisen edellytysten muuttamista. Perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin ottamalla käyttöön neuvoston direktiivin 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen (ns. perheenyhdistämisdirektiivi) mahdollistamia lisäedellytyksiä direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti muuttaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön puolisoiden vähimmäisikää, alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloa sekä asumisaikaa koskevat lisäedellytykset.

Kaikkien lisäedellytysten keskeisenä tavoitteena on edistää kotoutumista lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavammaksi. Lisäksi tavoitteena on pyrkiä täydentämään olemassa olevia keinoja kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja ja tätä kautta edistää myös sisäistä turvallisuutta. Tavoitteena on hallitusohjelman hengen mukaisesti, että perheenyhdistämistä koskeva kansallinen politiikka ja lainsäädäntö saavuttavat verrokkimaiden yleiseurooppalaisen tason.

Jatkossa maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat aiempaa enemmän siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi saada perheenjäsenen oleskeluluvan. Laajimmin vaikutukset kohdentuvat kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiseen.

Selkeyden lisäämiseksi lakia muutettaisiin niin, että oleskeluluvan myöntämisestä pakolaisen sekä toisaalta toissijaista tai tilapäistä suojelua saavan perheenjäsenelle säädettäisiin jatkossa omissa pykälissään. Tämä on perusteltua, koska kyseisten suojeluasemien perheenyhdistämisen edellytykset eriytyvät aiempaa enemmän.

Lisäksi esitys sisältää kaksi hallitusohjelman ulkopuolista muutosta, jotka on toteutettava, koska ne perustuvat Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Näitä ovat alaikäisyyden määrittämiseen tehtävä muutos sekä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskeva muutos.

Perheenyhdistämisdirektiivi

Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiiviä suotuisampia.



Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivi ei siten koske oman maan tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Direktiivi ei koske toissijaista suojelua saavia eikä tilapäistä suojelua saavia. Direktiivi sisältää perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Näitä ovat esimerkiksi vähimmäisikäedellytys (21 v), toimeentuloedellytys, asumisaikaedellytys, asuntoedellytys, ja sairausvakuutusedellytys ja kotoutumisedellytys. Suomi on aiemmin ottanut käyttöön toimeentuloedellytyksen mutta ei muita lisäedellytyksiä.

Ehdotettujen muutosten sisältö

Vähimmäisikävaatimus (uusi 38 a §). Vähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoiden riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Säännöksen yhtenä tavoitteena on pyrkiä estämään nuorten henkilöiden hyväksikäyttöä kuten pakko- ja lumeavioliittojen perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Jatkossa molemmilta puolisoilta edellytettäisiin 21 vuoden vähimmäisikää, kun oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella puolisolle (uusi 38 a §). Edellytys koskisi kaikki perhesideperustaisia oleskelulupia eli työntekijöiden, opiskelijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä. Edellytys koskisi lain 37 §:n mukaisesti perheenjäseniksi määriteltäviä puolisoita sekä niitä harvalukuisia tilanteita, jossa oleskelulupa myönnetään seurustelukumppanille lain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan muun erityisen syyn nojalla. Edellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tulisi olla täytettynä sinä päivänä, kun perheenjäsenen oleskelulupa tulee voimaan.

Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohta sisältää nimenomaisen määräyksen siitä, että jäsenvaltiot voivat edellyttää 21 vuoden vähimmäisikärajaa. Kyseiselle ikärajalle on unionin oikeudessa olevat perustelut. Kyse on direktiivin salliman liikkumavaran käyttämisestä, joka on perusteltu onnistuneen kotoutumisen tukemiseksi.

Toimeentuloedellytys (114.3 §, 114 a.4 §, 115.2 §). Toimeentuloedellytys palautettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluluvan edellytykseksi. Kyseisen ryhmän osalta toimeentuloedellytys poistettiin laista helmikuussa 2023 ja nyt tuosta poikkeuksesta luovuttaisiin. Edellytyksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät ilman huoltaa maahan tulleet pakolaiset unionin tuomioistuimen tammikuussa 2024 antaman ratkaisun johdosta (EUT C-560/20). Käytännössä edellytys kohdentuisi toissijaista suojelua saaneiden alaikäisten ja toisen huoltajan kanssa maassa oleskelevien pakolaisten perheenyhdistämiseen. Toimeentuloedellytyksestä olisi jatkossakin mahdollista poiketa, jos lapsen etu tai poikkeuksellisen painava syy sitä vaatii. Perustuslakivaliokunta on alaikäisiin sovellettavan toimeentuloedellytyksen osalta aiemmin kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen poiketa toimeentuloedellytyksestä (PeVL 27/2016 vp). Korkein hallinto-oikeus on todennut, että lapsen etu ei edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan 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 (KHO 2014:50). Muutokset tavoitteena on pyrkiä estämään lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä.



Asumisaikavaatimus (114.4 §, 114 a.5 §, 115.3 §). Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön tulisi asua Suomessa kaksi vuotta ennen kuin hänen perheenjäsenensä taikka muu omaisensa voisi hakea perheen yhdistämistä. Tavoitteena on ehkäistä pakko- ja lumeliittojen perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Edellytys koskisi toissijaista suojelua saavia sekä pakolaisen niin sanottuja uusia perheenjäseniä, koska perheen yhdistämisdirektiivi ei mahdollista edellytyksen asettamista pakolaisen niin sanotuille vanhoille perheenjäsenille. Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulumaan ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä perheenkokoajalle. Asumisajan tulisi olla täytettynä silloin, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Ennen asumisajan täyttymistä jätetty hakemus kuitenkin tutkittaisiin asumisaikaa koskevien poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. Jos poikkeamisperusteita ei olisi, hakemukseen olisi tehtävä kielteinen päätös. Asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Pelkästään se tosiasia, että perheessä on lapsi tai lapsia, ei kuitenkaan olisi peruste poiketa asumisaikavaatimuksesta.

Alaikäisyyden määrittäminen (38.2 ja uusi 38.3 §). Uuden 3 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen turvapaikan saaneen lapselle edellyttäisi, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenkokoaja jätti hakemuksen, jolla hänelle annettiin turvapaikka. Säännös on erityissäännös suhteessa 1 momentin pääsääntöön, jonka mukaan lapsen alaikäisyys määrittyy oleskelulupahakemuksen vireilletulohetken mukaan. Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen perheen yhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevaan ratkaisuun asiassa C-279/20, joka koskee turvapaikkaa hakeneita pakolaisaseman saaneita perheenkokoajina toimivia vanhempia. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneet henkilöt eivät kuulu perheen yhdistämisdirektiivin soveltamisalaan eikä tuomioistuimen ratkaisu siten koske heitä, vaan he jäisivät poikkeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös kiintiöpakolaiset sillä perusteella, että he eivät tuomion mukaisesti hae turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi.

Edellä mainittua ratkaisua vastaavaksi muutettaisiin alaikäisyyden määrittämistä koskeva 2 momentin säännös, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle. Erityissäännös rajattaisiin koskemaan vain turvapaikan saanutta ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä. Voimassa olevassa momentissa erityissäännös koskee kansainvälistä suojelua saavaa ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä. Näin ollen momentin sisältämä poikkeus ei enää jatkossa koskisi toissijaista suojelua saanutta alaikäistä ilman huoltajaa maahan tullutta perheenkokoajaa. Lapsen alaikäisyyttä koskevan edellytyksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen perheen yhdistämisdirektiivin tulkintaa koskeva ratkaisu asiassa C-550/16. Säännöksen soveltamisala rajattaisiin kansallisen ratkaisun johdosta nyt tarkemmin tuomion soveltamisalan mukaiseksi.

Kansanterveydellinen syy (114.1§). Suomi on vastaanottanut virallisen huomautuksen (INFR(2022)2154; määritelmädirektiivin 2011/95/EU virheellinen täytäntöönpano), jolla Euroopan komissio on käynnistänyt SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Suomea kohtaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määritelmädirektiivi 2011/95/EU) 23 artiklan 4 kohdan saattamisesta osaksi kansallista



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

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 ei enää ole mahdollista.

Muutosten vaikutuksista

Tavoitteena on edistää kotoutumista lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan. Hallitus on jo toteuttanut erilaisia toimia, joilla pyritään estämään pääsy suomalaiseen yhteiskuntaan vilpillisin menettelyin. Syksyllä 2024 voimaan tulivat maahantulosäännösten kiertämisen korvanneet oleskeluluvan epäämistä koskevat säännökset. Nyt ehdotettava sääntely tukee ja täydentää kyseistä sääntelyä. Muutoksilla täydennetään olemassa olevia keinoja kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja ja tätä kautta edistetään sisäistä turvallisuutta.

Tavoite on, että perheenyhdistämistä koskeva kansallinen politiikka ja lainsäädäntö saavuttavat verrokkimaiden yleiseurooppalaisen tason. Kaikki nyt ehdotettavat lisäedellytykset ovat melko yleisesti käytössä esimerkiksi muissa pohjoismaissa. Soveltamisaloissa on joitain eroja maiden välillä.

Voimaantulo

Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.5.2025.

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