

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 11/2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän eduskunnan perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Ehdotetun sääntelyn sisältö

Esityksen keskeisenä sisältönä on perheenyhdistämistä koskevan sääntelyn tiukentaminen ottamalla käyttöön EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamia toimeentuloedellytystä, asumisaikaa ja puolisoiden vähimmäisikää koskevia lisäedellytyksiä perheenyhdistämiselle. Oleskelupa perhesiteen perusteella voitaisiin jatkossa myöntää puolisolalle vain, jos molemmat puoliset ovat vähintään 21-vuotiaita. Edellytystä ei sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupaa tämän puolisolalle. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenyhdistämiseen sovellettaisiin jatkossa pääsääntöisesti toimeentulovaatimusta. Toissijaista suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenelle ja kansainvälistä suojelua saavaan henkilön muulle omaiselle voitaisiin pääsäännön mukaan myöntää oleskelulupa vain, jos perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään kaksi vuotta.

Lisäksi lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että oleskeluluvan myöntäminen Suomeen ilman huoltajaa tulleen turvapaikan saaneen lapsen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti turvapaikkahakemuksen ja Suomessa turvapaikan saaneen lapselle, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, kun perheenkokoaja jätti turvapaikkahakemuksen. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveyteen liittyvän syyn perusteella koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin Euroopan komission Suomea kohtaan aloittaman rikkomusmenettelyn johdosta.

Sääntely tulisi voimaan 15.5.2025. Siirtymäsäännöksen mukaan hakemukseen, joka on jätetty ennen muutoksen voimaantuloa ja sen jatkolupahakemukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Keskeinen perus- ja ihmisoikeussäätely

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lainkohta sisältää lisäksi ehdottoman palautuskiellon, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännöksen lähtökohtana on ”kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan” (PeVL 4/2004 vp). Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita, joihin kuuluu muun muassa ehdoton palautuskielto (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa ”paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsystä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan” (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee 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, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa.

Lakiesitys on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentissa kielletään syrjintä 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 kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. (HE 309/1993 s. 42.) Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Säännös 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. (Esim. HE 309/1993 s. 42-43 ja PeVL 45/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. (Esim. PeVL 47/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp.)

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydennetään pykälän 2 momentin syrjintäkieltoa koskevalla sääntelyllä. Säännökseen sisältyvä kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä, vaan siinä nimenomaisesti mainittuihin perusteisiin rinnastetaan myös muut henkilöön liittyvät syyt kuten perhesuhteet ja esimerkiksi ulkomaalaisoikeudellinen asema. Perustuslain esitöiden mukaan syrjintäkielto koskee välittömän syrjinnän lisäksi myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tällöin syrjinnän käsillä olo on arvioitava toimenpiteen tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää. (HE 309/1993 vp, s. 44/I, ks. myös PeVL 28/2009 vp.) Syrjintäkiellolla ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. (Esim. HE 309/1993 vp s. 44 ja PeVL 39/2018 vp.) Syrjintä kielletään laajasti myös Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklassa.

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja siihen sisältyvän perhe-elämän suojan kannalta. Perhe-elämän suoja sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklaan. EU:n perusoikeuskirjan 9 artiklassa taataan oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe, ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 ja 23 artiklat suojaavat perhe-elämää ja oikeutta solmia avioliitto.

Myös lapsen oikeudet tulevat keskeisiksi esitystä arvioitaessa. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksestä seuraa vaatimus kohdella lapsia keskenään ja aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina sekä toisaalta tarjota heille erityistä suojelua ja huolenpitoa (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. Lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusmääräyksistä keskeisiä ovat 3 artiklan vaatimus lapsen edun huomioon ottamisesta, 9 artiklan kielto erottaa lasta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti ja 10 artiklan vaatimus käsitellä lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Velvoite ottaa lapsen etu ja oikeudet huomioon seuraa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklasta. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaista sopimusmääräystä lapsen edusta, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vakiintuneesti katsonut, että kun asiassa on kyse lapsista, on heidän etunsa otettava huomioon (esim. Tuquabo-Tekle & others v. the Netherlands 1.12.2005).

Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin (PeVL 27/2016 vp, PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Merkitsevä on, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomen määräaikaishetimitöintiin antamissaan loppupäätelmissä Suomea varmistamaan,

että turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja maahanmuuttajalasten etu otetaan ensisijaisesti huomioon maahanmuuttoa koskevissa prosesseissa ja päätöksissä (CRC/C/FIN/CO/5-6). Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on Suomea koskevissa loppupäätelmissään (CCPR/C/FIN/CO/7) kehottanut Suomea jouduttamaan pyrkimyksiään vahvistaa etenkin ilman huoltajaa saapuneiden lasten, mutta myös muiden maahanmuuttajalasten oikeuksia ottaen huomioon, että lasten etua on kunnioitettava. Lisäksi komitea on antanut suosituksen toimeentuloedellytyksen soveltamisesta luopumisesta lasten kohdalla.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ei seuraa valtioille yleistä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan, mutta ne tarjoavat perheille suojaa ja muodostavat valtioille positiivisia velvoitteita myös rajat ylittävissä tilanteissa (ks. esim. EIT:n ratkaisu asiassa *Sen v. the Netherlands* 21 December 2001). Perheenyhdistämiselle on mahdollista asettaa erilaisia esimerkiksi toimeentuloon kohdistuvia vaatimuksia, mutta ne eivät saa tehdä perhe-elämän suojaa tyhjäksi (esim. EIT:n ratkaisu asiassa *B.F. & others v. Switzerland* 4.7.2023). Euroopan unionin tuomioistuin on todennut EU:n perheenyhdistämisdirektiiviä tulkittaessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nojaten, että perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia arvioitaessa voidaan ottaa huomioon perheenkokoajan maassa oleskelun kesto, mutta se voi olla vain yksi asiaan vaikuttavista seikoista. Arvioinnissa tulee aina voida antaa merkitystä yksilöllisille olosuhteille ja etenkin lapsen edulle ja perhe-elämän suojalle (C-540/03). Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut, että yksikään seikka yksinään ei saa automaattisesti johtaa kielteiseen päätökseen (C-653/17).

Muutettava lainsäädäntö kuuluu Euroopan unionin oikeuden alaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Euroopan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin ja kansallisessa lainsäädännössä tulee välttää EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevia ratkaisuja (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 12/2019 vp ja PeVL 31/2017 vp). Sellainen arviointi kuuluisi perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että se nojautuisi perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp). Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, näin muodostuvaa kansallista liikkumavaraa käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 25/2005 vp).

Nyt esitettävällä sääntelyllä muutettaisiin kansallista lainsäädäntöä siten, että otettaisiin monelta osin käyttöön EU-oikeuden mahdollistama perheenyhdistämisen suojan vähimmäistaso. Muutokset merkitsisivät sitä, että sääntelyn piiriin kuuluvien perusoikeuksia rajoitettaisiin sääntely kiristymisen myötä voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Lisäksi kansainvälisen suojelun eri suojeluasemia saaneiden henkilöiden kohtelua eriytettäisiin entisestään. Osa ehdotetuista rajoituksista kohdistuisi kolmansien valtioiden kansalaisiin (vähimmäisikävaatimus), osa kolmansien valtioiden kansalaisista kansainvälistä suojelua saaviin ja heihinkin siten, että edellytysten soveltaminen olisi riippuvaista siitä, onko henkilölle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua (lapsen alaikäisyyttä koskeva vaatimus, toimeentuloedellytys ja asumisaikavaatimus) ja osa kohdistuisi vain tiettyyn ikäryhmään (vähimmäisikävaatimus). Erottelukriteerinä olisi siten henkilön kansalaisuus, suojeluasema taikka ikä.

Hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan kansallisen liikkumavaran sisältöä ja rajoja. Aina ei kuitenkaan käy selväksi, minkä vuoksi liikkumavaraa esitetään nyt käytettäväksi perusoikeuksien suojaa merkittävällä tavalla kaventavasti ja miksi kavennusta pidetään välttämättömänä, tai millä perusteella eri ryhmien erilainen kohtelu pyritään oikeuttamaan muutoin kuin että pyrkimyksenä on toteuttaa Euroopan unionin oikeuden mahdollistamat tiukennukset mahdollisimman laaja-alaisesti (s. 65). Useissa kohdissa vedotaan esimerkiksi siihen, että muutokset edistävät henkilöiden kotoutumista Suomeen, mutta se, mihin tämän näkemys perustuu, jää täysin avoimeksi. Näkemyksen tueksi ei esitetä esimerkiksi tutkimustietoa.

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitetaan kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden oikeutta perhe-elämän suojaan monin tavoin ja hyvin merkittävästi. Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti rajoitukset eivät kohdistuisi turvapaikkamenettelyssä Suomeen tullessiin turvapaikan saaneisiin lapsiin ja vain osa niistä kohdistuisi kiintiöpakolaisena Suomeen tullessiin pakolaisaseman saaneisiin lapsiin.

Ulkomaalaisille on tyypillistä, että siinä säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemasta eri tavoin. Erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia ja erilaiselle kohtelulle tulee aina osoittaa hyväksyttävä peruste. Lisäksi on huolehdittava siitä, että erottelujen yhteisvaikutukset eivät muodostu kohtuuttomiksi.

Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa, että hallituksen käsityksen mukaan se, että nyt ehdotetut erottelut kiinnittyvät perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan, poistaa niiden mielivaltaisuuden. Nähdäkseni tämä päättely ei vielä yksistään riitä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan aivan oikein, että toissijaista suojelua tai pakolaisaseman saaneiden aseman eriyttämisestä perheenyhdistämisessä ei vallitse Euroopassa tai kansainvälisellä tasolla konsensusta (s. 65). Euroopan unionin oikeudessa eriyttäminen on sallittu laajemmin kuin mitä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin pitää hyväksyttävänä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimenkin mukaan erottelut voivat olla hyväksyttäviä, jos ne perustuu hyväksyttäviin seikkoihin, kuten esimerkiksi eroihin niissä syissä, jotka ovat aiheuttaneet kansainvälisen suojelun tarpeen. Siten esimerkiksi erottelematonta aseellista konfliktia paenneiden henkilöiden erilainen kohtelu verrattuna yksilöllistä vainoa paenneisiin voi olla sallittua taustatilanteiden eroista johtuen. Tällöinkään suojeluasema – se, onko henkilöllä turvapaikka vai saako hän toissijaista suojelua – ei siis itsessään muodosta hyväksyttävää perustetta erottelulle, vaan suojeluaseman saamisen taustalla vaikuttavat seikat. (Ks. M.T. & others v. Sweden 20.10.2022. Ks. myös M.A. v. Denmark 9.7.2021.) Tässä yhteydessä on huomattava, että toissijaista suojelua voidaan myöntää ja usein myönnetäänkin henkilöön kiinnittyvistä yksilöllisistä syistä kuten jos juuri tätä henkilöä uhkaa kotimaassaan kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Tällaisissa tilanteissa toissijaisen suojelun perusteet tulevat hyvin lähelle pakolaisaseman myöntämisen perusteita ja yksinomaan suojeluasemaan perustuva erottelu muodostuu ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään hyväksynyt eri suojeluasemien välisen erottelun esimerkiksi toimeentuloedellytyksen (PeVL 27/2016 vp) sekä oleskelulupien

pituuksien (PeVL 20/2017) osalta vaikkakaan se ei ole pitänyt erotteluja täysin ongelmattomina. Vastaava ongelma liittyy myös nyt tarkasteltavaan sääntelyyn.

Erityisen pulmallista on se, että alaikäisyyden määrittämisen (38 §) osalta erottelu ulotetaan myös kiintiöpakolaisina Suomeen tulleisiin pakolaisaseman saaneisiin henkilöihin suhteessa turvapaikanhakijana Suomeen saapuneisiin pakolaisaseman saaneisiin henkilöihin. Alaikäisyyden määrittämistä koskeva poikkeussäännös koskisi nimittäin ehdotuksen mukaan vain turvapaikan saanutta ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä tai turvapaikan saaneen henkilön alaikäistä lasta, mutta ei kiintiöpakolaisten vastaanoton kautta Suomeen tulleita. Muutosta perustellaan (s. 50) viittaamalla siihen, että Euroopan unionin tuomioistuimen päätös asiassa C-550/16, jonka vuoksi nyt tarkasteltavaa muutosta lakiin ollaan tekemässä, koski vain turvapaikanhakijana maahan tulleita turvapaikan saaneita henkilöitä. Tämä rajaus tuomioistuimen ratkaisussa selittyy luonnollisesti sillä, että Euroopan unionin sääntely ei koske lainkaan kiintiöpakolaisten vastaanottoa eikä kiintiömenettelyssä maahan otettujen henkilöiden oikeudellista asemaa eikä Euroopan unionin tuomioistuin siten ole voinut asiasta lausua. Tuomioistuimen ratkaisusta ei nähdäskeni voi johtaa oikeuttamisperustetta sille, että kansallisessa laissa kohdeltaisiin kiintiöpakolaisena Suomeen tulleita pakolaisaseman saaneita henkilöitä epäsuotuisammin kuin turvapaikkamenettelyssä tulleita pakolaisaseman saaneita. Myöskään mikään pakolaisaseman saaneiden kiintiöpakolaisena Suomeen tulleiden ja toisaalta pakolaisaseman turvapaikkamenettelyssä saaneiden suojelun tarpeessa ei oikeuta heidän erilaista kohteluaan. Kumpikin ryhmä on YK:n pakolaissopimuksessa tarkoitettuja pakolaisia. Euroopan unionin oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran käyttäminen esityksessä tarkoitetulla tavalla muodostuu siten ongelmalliseksi yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta. Tämän lisäksi suhtaudun etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa kriittisesti myös siihen, että erottelu ulotetaan kaikkiin toissijaista suojelua saaviin alaikäisiin.

Toimeentulo- ja asumisaikavaatimukset

Ehdotetulla sääntelyllä palautettaisiin toimeentulovaatimus toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheen yhdistämisiin (114 §). On huomattava, että tältä osin esityksessä sivuutetaan täysin YK:n ihmisoikeuskomitean Suomelle esittämä suositus siitä, että toimeentulovaatimusta ei sovellettaisi alaikäisiin perheenkokoajiin. Toimeentulovaatimusta ei ehdoteta ulottuvaksi turvapaikkamenettelyssä tai kiintiöpakolaisena Suomeen tulleiden pakolaisaseman saaneiden alaikäisten perheen yhdistämisiin. Koska yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnetään vain hyvin harvoin turvapaikka, soveltuisi toimeentulovaatimus käytännössä valtaosaan Suomessa kansainvälistä suojelua saavista yksin tänne tulleista alaikäisistä henkilöistä. Turvattua toimeentuloa edellytettäisiin myös pakolaisilta myönnettäessä oleskelulupaa henkilön muulle omaiselle kuin vanhemmalle tai lapselle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin hyväksynyt toimeentulovaatimuksen soveltamisen alaikäisten kansainvälistä suojelua saavien kohdalla, mutta todennut, alaikäisellä on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää sitä. Valiokunta on tästä syystä pitänyt tärkeänä ulkomaalaislain 39 §:ssä säädettyä mahdollisuutta poiketa yksittäistapauksissa toimeentulovaatimuksesta. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, ettei poikkeamisen kynnyks muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi ja korostanut,

että poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. (PeVL 27/2016 vp.)

Nyt esitettävää, toissijaista ja tilapäistä suojelua saaviin lapsiin kohdistuvaa tiukennusta perustellaan esityksessä toteamalla sen edistävän kotoutumista ja estävän lasten käyttämistä maahantulon välineenä (s. 73). On huomattava, että lapsen käyttämistä maahantulon välineenä torjutaan jo vuonna 2024 voimaan tulleella ulkomaalaislain säännöksellä, jonka mukaan oleskelulupa evätään sillä perusteella, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä (36 c § 1 mom. 4 kohta). Mainittu säännös tarjoaa viranomaisille varsin tehokkaan välineen puuttua tällaisiin hyväksikäyttötilanteisiin. Tämän vuoksi toimeentulovaatimuksen soveltaminen kaikkiin toissijaista ja tilapäistä suojelua saaviin alaikäisiin on oikeasuhtaisuuden näkökulmasta liian pitkälle menevä rajoitus. Toimeentulovaatimuksen edellyttäminen tekee perheenyhdistämisen vaikeaksi, ellei jopa mahdottomaksi myös tilanteissa, joissa ei ole kyse lapsen hyväksikäytöstä, joihin toisaalta ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin 4 kohta tarjoaisi reagoimisvälineen. On myös hyvin vaikea nähdä, miten turvaton toimeentulon edellyttäminen alaikäiseltä edistäisi kotoutumista – tämän tueksi ei esityksessä esitetä tutkimus- eikä muuta näyttöä. Kaikkinensa muutoksen perustelut jäävät ohuiksi.

Pakolaisaseman saaneiden lasten ja toisaalta toissijaista ja tilapäistä suojelua saaneiden lasten erilaisen kohtelun perusteeksi ei esityksessä esitetä muuta kuin että Euroopan unionin oikeus edellyttää toimeentulovaatimuksesta luopumista pakolaisaseman saaneiden lasten kohdella. Euroopan unionin tuomioistuin totesi asiassa C-560/20, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen alaikäisen pakolaisen perheenyhdistämiseen johtaisi todellisuudessa siihen, että näiltä alaikäisiltä vietäisiin perusoikeuskirjan 7 artiklaan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohtaan perustuva oikeus perheenyhdistämiseen, eikä tämän johdosta pitänyt toimeentuloedellytyksen asettamista mahdollisena. Nyt tarkasteltavalla lakiesityksellä toissijaista suojelua saavilta alaikäisiltä ollaan viemässä tämä oikeus, mikä ei ole ongelmatonta myöskään Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden valossa.

Harkinnanvarainen mahdollisuus luopua toimeentulovaatimuksesta yksittäistapauksessa jossain määrin lieventää sääntelyn ongelmallisuutta lapsen edun näkökulmasta. On ehdottoman tärkeä varmistaa, että poikkeamisen kynnys ei muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi ja että poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otetaan huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Perheenyhdistämisen kriteerejä kiristettäisiin myös siten, että lain 114 a §:n 5 momentissa asetettaisiin toissijaista suojelua saavan henkilön perheenjäsenen perheenyhdistämisen edellytykseksi se, että perheenkokoaja on asunut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta. Vastaavaa edellytystä sovellettaisiin lain 114 §:n 4 momentin nojalla pakolaisten niin kutsuttuihin uusiin perheisiin. Asumisaikavaatimus kohdentuisi myös lapsiin sekä perheenjäseninä että perheenkokoajina.

Myös tämä kiristys on ongelmallinen perhe-elämän suojan ja lapsen edun näkökulmasta. Käytännössä se estää kokonaan perheenyhdistämiset tilanteissa, jossa lapsi on saanut oleskeluvan 16 vuotta täytettyään. Koska asumisajan kertyminen alkaa vasta luvan myöntämisen jälkeen, ulottuu sääntelyn vaikutus turvapaikkamenettelyn kestosta riippuen tänne huomattavasti nuorempaan tulleisiin lapsiin. Sääntelyratkaisujen ongelmallisuutta lapsen oikeuksien ja lapsen edun näkökulmasta toisaalta lieventää se, että lapsen etu on

mainittu laissa erikseen asumisaikavaatimuksesta poikkeamisen perusteena. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta poikkeaminen voisi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa perheenkokoaja on Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi (s. 74). Lapsen edun ja oikeuksien asianmukaisen toteutumisen kannalta keskeiseksi muodostuu se, missä määrin tätä poikkeamissäännöstä sovelletaan. Näissäkin tilanteissa tulee varmistaa, että poikkeamisen kynnys ei muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi ja että poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otetaan huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Vähimmäisikävaatimus

Esityksessä ehdotetaan, että perheenyhdistäminen edellyttäisi puolisoilta 21 vuoden vähimmäisikää, minkä perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohta mahdollistaa. Vaatimusta ei sovellettaisi Suomen kansalaiseen, joka on perheenkokoaja, mutta ikärajaa sovellettaisiin Suomen kansalaisen puolisoon. Erottelun tueksi viitataan ulkomaalaislakiin jo nykyään sisältyviin säännöksiin, jotka asettavat Suomen kansalaiset suotuisampaan asemaan muihin verrattuna sekä siihen, että säännöksessä olisi kyse ”erityiskohtelusta sen tavoitteen edistämiseksi, että Suomen kansalaisen ikä ei vaikuttaisi tämän oikeuteen viettää perhe-elämää nimenomaan Suomessa.” Oman maan kansalaisten muihin verrattuna jossain määrin suotuisamman kohtelun voidaankin katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Sääntelyn vaikutuksesta täysi-ikäisten, mutta alle 21-vuotiaiden henkilöiden perhe-elämän suoja muodostuisi heikommaksi kuin täysi-ikäisten, mutta yli 21-vuotiaiden. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut ikään perustuvien erottelujen olevan lähtökohtaisesti perusoikeusherkkiä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon valossa, mutta toisaalta pitänyt niitä hyväksyttävänä, jos niille on ollut osoitettavissa peruste. Nyt tarkasteltavana olevassa sääntelyratkaisussa ikärajaa perustellaan muun muassa sillä, että näin pyritäisiin takaamaan puolisoitten riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan sekä torjumaan pakkoavioliittoja. Lisäksi vähimmäisikävaatimuksella edistettäisiin esityksen mukaan Suomessa olevan perheenkokoajan kotoutumista. Vaikka yhteyttä vähimmäisikärajavaatimuksen ja kotoutumisen välillä onkin vaikea hahmottaa eikä väitetä tueta esimerkiksi tutkimustietoon vetoamalla, ja perhe-elämän suojan heikentämisen perusteet jäävät tältä osin jossain määrin epäselviksi, kuulunee tällainen Euroopan unionin oikeuden mahdollistama sääntely lainsäätäjän harkintavallan piiriin.

Lopuksi

Lopuksi vielä totean, että ulkomaalaislaki on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava ja hallittava sääntelykokonaisuus, jota on muutettu sen voimassaoloaikana ja myös kuluvalle hallituskaudella useasti. Kun muutoksia ei toteuteta kokonaisuutena, on vaarana, että sääntely muodostuu vaikeasti sovellettavaksi ja jopa sisäisesti ristiriitaisesti. Lisäksi on erittäin vaikea arvioida eri aikoina toteutettujen muutosten yhteisvaikutuksia niihin henkilöryhmiin, joihin ne erityisesti kohdistetaan.

Nyt esitettävällä sääntelyllä rajoitetaan alaikäisten henkilöiden mahdollisuutta perheenyhdistämiseen tavalla, joka olennaisesti vaarantaa lapsen edun ja ihmis- ja perusoikeuksien suojaaman perhe-elämän toteutumisen. Lisäksi sääntely asettaa eri perusteilla suojelua saavia toisiinsa nähden erilaiseen asemaan ilman, että kohtelulle kyettäisiin kaikilta osin osoittamaan hyväksyttävää perustetta.

Helsingissä 26.3.2025

Eeva Nykänen
Professori, Itä-Suomen yliopisto