



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta on kyse perheenyhdistämisen edellytysten muuttamisesta. 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.

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 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 kaikkia 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 mutta puolisoa edellytys koskisi. 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 ja pakkoavioliittojen ehkäisemiseksi.

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. Edellytyksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät ilman huoltaa maahan tulleet alaikäiset 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 epääminen saattaa johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja ja olosuhteita (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 perheenyhdistämistä. Tavoitteena on ehkäistä pakko- ja lumeliittojen perusteella myönnettäviä oleskelulupia ja edistää kotoutumista. 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 tutkittaisiin asumisaikaa koskevien poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. 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 vireille tulohetken 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 vastaavasti 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 epäminen 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.

Perustuslaillinen arviointi

Perustuslain näkökulmasta esitystä on perusteltua arvioida erityisesti siltä osin, kun siinä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheenyhdistämisen edellytyksenä otettaisiin käyttöön 21 vuoden vähimmäisikäraja puolisoille (pois lukien Suomen kansalaiset), asetettaisiin toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille perheenkokoajille (pois lukien ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset pakolaiset) ja asetettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen (pois lukien pakolaisen vanhat perheenjäsenet) perheenyhdistämisen edellytykseksi vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin.

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

Yhdenvertaisuus. Esityksessä ehdottavien muutosten johdosta maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat aiempaa enemmän siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi hakea perheenyhdistämistä. Kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistymiseen kohdentuisi



enemmän edellytyksiä, jonka lisäksi he olisivat myös aiempaa enemmän keskenään eri asemassa sen mukaan ovatko he saaneet turvapaikan vai toissijaista suojelua. Esitys on siten 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. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. 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).

Siltä osin kun kansainvälistä suojelua saavat olisivat aiempaa enemmän keskenään eri asemassa sen mukaan ovatko he saaneet turvapaikan vai toissijaista suojelua, on huomioitava, että perustuslakivaliokunta ei aiemmassa lausuntokäytännössään ole pitänyt ongelmallisena sääntelyä, jossa perheenyhdistämisen edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys on perheenyhdistämisdirektiivin sisältämien edellytysten johdosta kohdennettu pakolaisaseman saaneille sekä toissijaista suojelua saaville niin, että edellytys on pakolaisaseman saaneille suotuisampi (PeVL 27/2016 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut eri pituisia oleskelulupien pituuksia pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille ja todennut tämän mahdolliseksi, joskaan ei ongelmattomaksi, koska eriyttämiselle oli kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet eikä erottelu kohdellut ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti (PeVL 20/2017 vp, myös PeV 20/2024 vp, jossa valiokunta ei ole lausunut asiasta). Vaikka sekä pakolaisasemassa että toissijaisessa suojelussa on kyse kansainvälisestä suojelusta, kyseessä on kuitenkin kaksi eri kategoriaa, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetty suojeluasemat ovat oikeudellisesta näkökulmasta erilaiset. Unionin oikeus, mukaan lukien perheenyhdistämisdirektiivi, asettavat henkilöryhmät eri asemaan myös heille annettavien oikeuksien näkökulmasta. Eri suojeluasemiin liittyvät toisistaan poikkeavat oikeudet eivät siten valikoidu mielivaltaisesti, vaan perustuvat unionin oikeuden mukaiseen kansallisen liikkumavaran käyttöön. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole oikeudellista estettä, voi mahdollisimman yhdenmukaista kohtelua, mahdollisuuksien mukaan, pitää tavoiteltavana asiantilana yksilöiden näkökulmasta ja esimerkiksi myönnetystä suojeluasemasta tehtyjen valitusten minimoimiseksi. Koska esityksen tavoitteena kuitenkin on muuttaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ja tiukennusten vaikuttavuus on sidoksissa tiukennusten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan, joka suojeluasemien osalta on sidoksissa perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan, esityksen tavoite huomioiden eri suojeluasemien erilaista kohtelua voidaan pitää oikeasuhtaisena ja perusteltuna.

Esityksessä ehdotetaan, että perheenyhdistäminen edellyttäisi puolisoilta 21 vuoden vähimmäisikää. Tämä asettaisi täysi-ikäiset alle ja yli 21-vuotiaat eri asemaan puolisolle myönnettävän oleskeluluvan osalta. Alle 21-vuotiaat puoliset eivät voisi viettää perhe-elämää Suomessa puolison kanssa toisin kuin yli 21-vuotiaat puoliset. Edellytys koskisi



kaikkia perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia eli esimerkiksi työntekijöiden, opiskelijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämistä. Poikkeuksen muodostaisivat Suomen kansalaiset. Sellaisten perheenkokoajien, jotka ovat Suomen kansalaisia, osalta voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on jo olemassa tiettyjä erityissäännöksiä kuten se, että perheenjäsen voi hakea oleskelulupaa myös Suomesta ja että Suomen kansalaisen perheenjäsenelle oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että toimeentulo olisi turvattu. Tältä osin kyse olisi erityiskohtelusta sen tavoitteen edistämiseksi, että Suomen kansalaisen ikä ei vaikuttaisi tämän oikeuteen viettää perhe-elämää nimenomaan Suomessa. Suomen kansalaisen puolison kohdalla vähimmäisikävaatimus tulisi kuitenkin sovellettavaksi. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut ikään perustuvan sääntelyn, erityisesti silloin kun se perustuu tarkkaan ikärajaan, olevan perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen.

Vähimmäisiällä ei ole vaikutusta henkilön oikeuteen avioitua tai valita puolisoa tai perustaa perhettä, mutta se vaikuttaisi mahdollisuuteen saada oleskelulupa Suomeen perhesiteen perusteella, kun on kyse alle 21-vuotiaasta perheenjäsenestä tai perheenkokoajasta. On kuitenkin huomiotava, että vähimmäisikää koskevan edellytyksen vaikutus on määräaikainen ja olisi kaikkien hakijoiden osalta saavutettavissa ajan kulumisen myötä. Edellytyksen vaikutus ainoastaan lykkäisi oleskeluoikeuden saamista Suomeen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että ikärajojen asettaminen sinänsä ei ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Vähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoitten riittävä kypsyyttä omasta avioitumisestaan. Voidaan arvioida, että hyvin nuori henkilö voi olla alttiimpi perheen tai suvun painostukselle avioliiton osalta. On mahdollista, että tämä altistaa nuoria henkilöitä pakkoavioliittoon, joka on yksi ihmiskaupan muoto. Pakkoavioliitot Suomessa eivät luonnollisestikaan rajoitu pelkästään oleskelulupaa hakeviin nuoriin, mutta tilastollisesti tiedetään, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin otetuista pakkoavioliiton uhreista noin 20 % on ollut alle 21-vuotiaita. On keskeistä painottaa nuorten, joskin täysi-ikäistyneiden, haavoittuvaa asemaa ja pyrkiä vahvistamaan keinoja puuttua tämän yksilön ja yhteiskunnan kannalta haitallisen ilmiön ilmentymiseen Suomessa. Myös perheen yhdistämisdirektiivin ja sen soveltamista koskevan komission tiedonannon perusteella ikäraja voidaan vaatia pakkoavioliittojen riskien välttämiseksi mutta myös kotoutumisen edistämiseksi.

Vähimmäisikävaatimuksella edistettäisiin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Vähimmäisikävaatimuksella taattaisiin nuorelle perheenkokoajana toimivalle puolisolle ajallinen mahdollisuus kiinnittyä ja sopeutua itsenäisesti osaksi suomalaista yhteiskuntaa ennen perheen yhdistämisen tosiasiallista tapahtumista. Vähimmäisikävaatimus kotoutumista edistävänä toimenä pyrkisi edistämään paitsi perheenkokoajan niin myös perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista. Kotoutumisen ja Suomeen asettumisen näkökulmasta perheenkokoajan omalla kotoutumisella voi olla vaikutusta myöhemmin maahan saapuvien perheenjäsenten kotoutumisen edistymiseen. Vähimmäisikävaatimuksen käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna kotoutumisen edistämisen ja maahanmuuttajan oman vastuun kasvattamisen näkökulmasta. Edellytys on yksi niistä välineistä, joilla pyritään kitkemään yksilölle ja yhteiskunnalle haitallisia ilmiöitä kuten pakkoavioliittoja. Vähimmäisikävaatimuksen tavoitetta voidaan pitää yhteiskunnan intressien näkökulmasta hyväksyttävänä. Koska kaikki hakijat saavuttavat 21 vuoden ikärajan suoraan ajan kulumisen perusteella, eikä aikaa ole pidettävä kohtuuttoman pitkänä, voidaan arvioida, että säännöksen tavoite huomioiden edellytystä ei ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden kohtuuttomana.



Ikärajan asettaminen nimenomaan 21 vuoteen perustuu perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan nimenomaiseen säännökseen siitä, että jäsenvaltiot voivat edellyttää enintään 21 vuoden vähimmäisikää ennen aviopuolison tuloa perheenkokoaja luokse. Unionin oikeuden näkökulmasta vähimmäisikä ei voi olla korkeampi kuin 21 vuotta. Direktiivi ei estä ikäraja asettamista 18 ja 21 vuoden väliin vaan jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista liikkumavaraa mainitussa vaihteluvälissä. Ilmiön vakavuus kuitenkin puoltaa mahdollisimman laajaa soveltamisalaa samoin kuin verrokkimaiden yleiseurooppalainen viitekehys, jossa vähimmäisikärajaksi on sitä soveltavissa valtioissa asetettu joko 21 vuotta taikka 24 vuotta, jos direktiivi ei tule sovellettavaksi. Direktiivi huomioon ottaen ehdotettu ikäraja ei siten ole lähtökohtaisesti mielivaltainen, vaan sillä on unionin oikeudessa olevat perustelut. Tältä osin kyse olisi direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä.

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

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, ettei perheenyhdistämisdirektiivin 8 artikla (asumisaikavaatimus) 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 tarkoitettulla 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. Kyse on direktiivin sallimasta jäsenvaltion kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Säännöksen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita varmistamaan, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa, kun perheenkokoaja on oleskellut vastaanottavassa valtiossa vakiintuneen asettautumiseen ja tietynasteisen kotoutumisen kannalta riittävän pitkän ajanjakson. Liikkumavaran käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna kotoutumisen edistämisen tavoittelemiseksi. Myös sisäisen turvallisuuden edistämistä voidaan pitää perusteltuna syynä käyttää direktiivin sisältämää liikkumavaraa asumisaikavaatimuksen osalta.

Lapsen etu. Esitetyt muutokset koskevat myös lapsia ja vaikuttavat lapsen oikeuksien ja edun toteutumiseen erityisesti siltä osin, kun on kyse lapsen ja tämän vanhemman yhteisen perhe-elämän viettämisen Suomessa rajoittamisesta. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3



artikla velvoittaa ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun, kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia. Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että lapsen edulla on korkeampi painoarvo (yleiskommentti nro 14 (2013) CRC/C/GC/14, kohta 39). Lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Ehdotetut muutokset eivät poista tätä velvoitetta. Vähimmäisikävaatimuksen osalta on huomioitava, että lapsella olisi puolisoiden perheenyhdistämisessä sovellettavasta vähimmäisikävaatimuksesta huolimatta jatkossakin oikeus oleskelulupa suhteessa huoltajaansa ja huoltajalla suhteessa lapseen. Toimeentuloedellytyksen asettamisen alaikäiselle osalta voidaan todeta, että lain 39 §:n mukainen poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun sitä vaatiessa koskee myös näitä tilanteita. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt poikkeamisperustetta erityisen merkittävänä lapsen edun toteutumisen näkökulmasta, vaikkakin toimeentuloedellytyksen asettamista ei sinänsä ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 27/2026 vp). Myös asumisaikavaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Poikkeamisperuste voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun kyse olisi ilma huoltajaa maassa olevasta alaikäisestä perheenkokoajasta. Poikkeamismahdollisuuksien tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen tai asumisaikavaatimuksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi lapsen oikeudelle viettää perhe-elämää ja lapsen edun toteutumiselle. Toissijaista suojelua saaneen ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenkokoajan alaikäisyyden määrittämistä koskevan muutoksen osalta palattaisiin pääsääntöön siitä, että alaikäisyys määräytyisi perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen mukaan. Muutoksella olisi vaikutuksia toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajana toimivien lasten oikeuksiin ja lapsen edun toteutumiseen. Toissijaista suojelua saaneiden ilman huoltajaa maassa olevalla alaikäisellä perheenkokoajalla olisi jatkossakin mahdollisuus perheenyhdistämiseen. Edellä mainituin perustein esityksen arvioidaan täyttävän edellytyksen lapsen edun huomioimisesta. Esityksen voidaan arvioida täyttävän sekä perustuslain 6 §:n 3 momentin että EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan vaatimukset.

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.