Elina Pirjatanniemi
Professori, Åbo Akademi
26.3.2025

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 11/2025 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

Lakiehdotuksen pääkohdat

1. Hallituksen esitys sisältää muutoksia perheenyhdistämistä koskeviin ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) säännöksiin. Perheenyhdistämisen edellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi ensinnäkin siten, että puolison perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi jatkossa 21 vuoden ikä. Toiseksi ehdotetaan, että toissijaista suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi asetetaan toimeentuloedellytys. Kolmanneksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisin tietyin poikkeuksin käyttöön vaatimus siitä, että perheenkokoaja on asunut Suomessa kaksi vuotta ennen kuin perheenyhdistäminen olisi mahdollista. Mainitut lehdotukset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan perheenyhdistämisen edellytyksiä tullaan tiukentamaan.

2. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämistä koskevaa sääntelyä Euroopan unionin (EU) tuomioistuimen asioissa C-279/20 ja C-550/16 antamien ratkaisujen vuoksi. Asioissa oli kyse alaikäisyyden määrittämisen hetkestä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö on tullut turvapaikkamenettelyn kuluessa täysi-ikäiseksi. EU-tuomioistuimen kanta on, että ikää koskeva edellytys täyttyy, jos henkilö on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin kansainvälistä suojaa koskeva hakemus on jätetty. Tällä hetkellä säännöstä sovelletaan sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan soveltamisalan muuttamista siten, että se koskisi vain turvapaikan saaneita. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy muutos koskien kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla. Tältä osin lakimuutoksen perusteena on EU:n komission Suomea vastaan käynnistämä rikkomusmenettely. Viimeksi mainitun muutoksen osalta minulla ei ole mitään kommentoitavaa.

3. Perheenyhdistämistä koskevilla UlkL:n säännöksillä on kiinteä yhteys Neuvoston direktiiviin 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen. Tämä ns. perheenyhdistämisdirektiivi on luonteeltaan vähimmäisdirektiivi eli se sallii jäsenvaltioiden antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiiviä suotuisampia, edellyttäen kuitenkin, että direktiivin ja muun EU-oikeuden kanssa ei synny ristiriitaa (direktiivin artiklat 4-5). Direktiivin tavoitteena on vahvistaa ne edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen (artikla 1). Direktiivissä on myös

erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen (direktiivin V luku). Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että direktiiviä ei sovelleta, kun perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa tilapäisen ja toissijaisen suojelun perusteella. Direktiiviä ei sovelleta myöskään EU:n kansalaisen perheenjäseniin (artikla 3).

4. Perheenyhdistämisdirektiivi sisältää perheenyhdistämisen perusedellytykset ja valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot voivat itse päättää. Kuten hallituksen esityksessä selvitetään, Suomi ei ole ottanut niitä kaikkia käyttöön. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on pääosin kyse siitä, että Suomi tiukentaisi perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön jäljempänä tarkemmin käsiteltävät lisäedellytykset.

Kansallinen liikkumavara sekä perus- ja ihmisoikeudet

5. Tässä yhteydessä voidaan lähteä liikkeelle siitä perustuslakivaliokunnan korostamasta näkökohdasta, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 2; PeVL 9/2019 vp, s. 2; PeVL 5/2024 vp, kappale 10 ja PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Kuten tunnettua, perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4; PeVL 12/2009 vp, s. 2-3 ja PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin ainoastaan silloin, kun se tukeutuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4; PeVL 79/2018 vp, s. 2).

6. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksissä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 4; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 26/2017 vp, s. 41-42 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3).

7. Käsillä oleva lakiehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain (731/1999; PL) 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, PL 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja lapsen oikeuksien kannalta. Lisäksi huomioon tulee ottaa EU:n perusoikeuskirjan määräykset yhdenvertaisuudesta, yksityiselämän suojasta ja lapsen oikeuksista sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset yhdenvertaisuudesta ja yksityiselämän suojasta mukaan lukien erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) relevantit määräykset.

8. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös se, että PL 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisten oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännös

perustuu kansainvälisen oikeuden lähtökohtaan, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaiselle on kuitenkin aina turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan edelleen johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa sekä vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä sillä tavalla, että hakijoiden oikeusturva taataan (HE 309/1993 vp, s. 52/I).

21 vuoden ikäraja perheenyhdistämisessä

9. Kuten edellä kohdassa 1 jo tuotiin esiin, hallituksen esityksessä ehdotetaan, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin siten, että perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi jatkossa perheenkokoajan ja hänen aviopuolisonsa 21 vuoden ikä. Vähimmäisikää ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Kyse on edellä kohdassa 3 mainitun perheenyhdistämisdirektiivin lisäedellytyksen ottamisesta käyttöön Suomessa.

10. Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa todetaan seuraavasti: ”Varmistaakseen asianomaisten kotoutumisen ja estääkseen pakkoavioliitot jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen aviopuolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse.” Hallituksen esityksessä muutosehdotus kytketään direktiivissä tarkoitetulla tavalla direktiivissä mainittuihin perusteisiin eli kotoutumisen varmistamiseen ja pakkoavioliittojen ehkäisemiseen (HE 11/2025 vp, s. 16-20).

11. Yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä tässä yhteydessä on yhtäältä se, voidaanko ulkomaisia perheenkokoajia kohdella toisin kuin suomalaisia ja toisaalta se, onko ikä tässä sellainen tekijä, jonka perusteella voidaan tehdä erotteluja. PL 6 §:n 2 momentin sisältämän syrjintäkiellon 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. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan syrjintäkiellon ydinaluetta (ks. esim. PeVL 54/2022 vp, kappale 6).

12. Samalla on kuitenkin todettava, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2; PeVL 60/2002 vp, s. 4; PeVL 18/2006 vp, s. 2 ja PeVL 54/2022 vp, kappale 7).

13. PL 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että näille perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti PL 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2; PeVL 31/2013 vp, s. 3; PeVL 38/2006 vp, s. 2 ja PeVL 54/2022, kappale 8). Valiokunta on samoin kiinnittänyt näissä yhteyksissä huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2 ja PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

14. Perheenyhdistämiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä. Oikeuskäytäntöä on selvitetty myös hallituksen esityksessä. Tältä osin voidaan kootusti todeta, että EIT:n vakiintunut tulkinta on se, että kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä ei ole automaattista oikeutta valita, missä hän jatkaa perhe-elämäänsä (ks. esim. Gül vastaan Sveitsi, nro 23218/94, EIT:n tuomio 19.2.1996, kohta 38 ja Rodrigues da Silva ja Hoogkamer vastaan Alankomaat, nro 50435/99, EIT:n tuomio 31.1.2006, kohta 39). Tämä huomio pätee myös EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. EU:n tuomioistuin on kuitenkin johdonmukaisesti korostanut, että perheenyhdistämistä koskevaa direktiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien ja lapsen edun periaatteen kanssa (ks. esim. EU:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-540/03, suuri jaosto, 27.6.2006).

15. Kuten edellä kohdassa 10 on todettu, lakiehdotusta perustellaan tältä osin kotoutumisen varmistamisen tavoitteella ja pyrkimyksellä ehkäistä pakkoavioliittoja. Molemmat tavoitteet ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, vaikka arviot lakimuutoksen tehokkuudesta niiden saavuttamiseksi jäävät hallituksen esityksessä jossain määrin avoimiksi ja epävarmoiksi. Tavoitteet mainitaan myös perheenyhdistämisdirektiivissä perusteina 21 vuoden ikärajan asettamiselle. On siten perusteltua argumentoida – kuten hallituksen esityksessä on tehty – että ikäraja ei ole mielivaltainen, vaan se voidaan johtaa Suomea sitovasta EU-lainsäädännöstä. Tässä yhteydessä voidaan samoin mainita, kuten hallituksen esityksessäkin on tehty, että EU:n tuomioistuin ei ole katsonut 21 vuoden ikärajan tekevän perheenyhdistämistä kohtuuttoman vaikeaksi (ks. esim. tuomio 17.7.2014 Noorzia v. Itävalta, C-338/13, kohta 16).

16. Toinen kysymys on, onko ikään perustuva erottelu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla perusteltu, etenkin kun otetaan huomioon, että perustelujen tulisi olla tällaisten kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Hallituksen esityksessä esitetyt näkökohdat pakkoavioliittojen yleisyydestä ja ehdotetun ikärajan merkityksestä ilmiön torjunnassa sisältävät monia epävarmuustekijöitä (HE 11/2025 vp, s. 16-20). Ikäraja voisi kenties olla yksi keino vaikuttaa ilmiön torjuntaan, mutta samalla

on muistettava, että ilmiön torjunta on mahdollista muillakin UlkL:ssa[1] ja rikoslaissa (39//1889) säädetyillä keinoilla. Normaalista avioliiton solmimisiästä poikkeaminen olisi tätä taustaa vasten melko voimallinen keino rajoittaa oikeutta perhe-elämään. Nähdäkseni voidaan kysyä, onko toimenpide todella oikeasuhtainen ja välttämätön, olkoonkin, että lakiehdotus perustuu perheenyhdistämisdirektiiviin.

17. Tässä yhteydessä voidaan myös huomauttaa, että lakiehdotukseen ei sisälly mahdollisuutta poiketa ikärajasta. Tämä näyttäisi olevan ristiriidassa komission on tiedonannon 2014 (KOM (2014) 210 lopullinen, s. 7) ohjeistuksen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltion on vähimmäisikää soveltaessaan arvioitava kunkin hakemuksen olosuhteet tapauskohtaisesti. Vähimmäisikä voi ohjeistuksen mukaan toimia viitteenä, mutta sitä ei tulisi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta kunkin hakijan yksilöllistä tilannetta. Mielestäni olisi hyvä harkita, voisiko ikärajaa koskevaan sääntelyyn liittää tapauskohtainen harkinta siten kuin asumisvelvoitetta ja toimeentuloedellytystä koskevissa ehdotuksissa on tehty. Tämä liudentaisi perusoikeusrajoituksen vaikutusta perhe-elämän suojan osalta ja antaisi kuitenkin mahdollisuuden ehkäistä pakkoavioliittoja siinä määrin kuin se tällä sääntelyllä on mahdollista.

18. Ikärajan osalta punninnassa on epäilemättä eri suuntiin vieviä argumentteja. Ehdotus rajoittaa oikeutta perhe-elämään ja se on yhdenvertaisuuden näkökulmasta haasteellinen, kuten edellä on todettu. Toisaalta kyse on EU-sääntelyyn perustuvasta ikärajasta, jonka osalta EU-tuomioistuin on katsonut, ettei se tee perheenyhdistämistä kohtuuttoman vaikeaksi. Ehdotusta perustellaan kotoutumisen edistämisellä ja pakkoavioliittojen ehkäisemisellä, mutta lakiehdotuksen vaikutukset näiden tavoitteiden edistämiseksi eivät vaikuta kovin merkittäviltä. Perhe-elämän suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta parempi vaihtoehto olisi jättää muutos tekemättä, mutta nähdäkseni kyse ei kuitenkaan ole säätämisjärjestyskysymyksestä.

19. Todettakoon vielä, että lakiehdotus asettaa suomalaisen perheenkokoajan suotuisampaan asemaan muihin perheenkokoajiin verrattuna, sillä vähimmäisikää ei sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Tämäkin erottelu nostaa esiin kysymyksen yhdenvertaisesta kohtelusta. Lakiehdotukseen otettua ratkaisua ei perustella kovin syvällisesti, vaan todetaan, että perheenkokoajana ”Suomen kansalainen on jo nykyisellään muita perheenkokoajia suotuisammassa asemassa perheenyhdistämisessä. Heiltä ei esimerkiksi edellytetä turvattua toimeentuloa.” (HE 11/2025 vp, s. 33 ja 66) Tämä maininta ei selitä vielä sitä,

[1] UlkL 36a §:n 6 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa. Ks. myös rikoslain 25 luvun 3 § (ihmiskauppa) ja 3a § (törkeä ihmiskauppa), joiden yhtenä tekomuotona on avioliittoon pakottaminen.

miksi ikään ja kansalaisuuteen liittyvä erityiskohtelu olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta perusteltua.

Toimeentuloedellytys toissijaista suojaa saavalle alaikäiselle

20. Perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan c-kohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Direktiivin 12 artiklan mukaan toimeentuloedellytystä ei tule soveltaa turvapaikan saaneisiin muuta kuin siinä tapauksessa, että 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) perhe voi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

21. Voimassa olevan UlkL:n mukaan toimeentuloedellytystä ei sovelleta alaikäisiin perheenkokoajiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytys koskisi jatkossa myös alaikäistä perheenkokoajaa, pois lukien pakolaisaseman saaneet. Perusteluksi esitetään huoli siitä, että Eurooppaan ja myös Suomeen ”lähetettäneen” yksin lapsia, jotta lapsen saatua oleskeluluvan heidän perheenjäsenensä voisivat myöhemmin hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella (HE 11/2025 vp, s. 21-23).

22. Toimeentuloedellytys nostaa esiin kysymyksen lapsen edusta ja samoin siihen liittyy yhdenvertaisuuteen liittyviä tekijöitä. Toimeentuloedellytystä koskevasta säännöksestä näyttäisi muodostuneen eräänlainen parlamentaarinen ikiliikkuja, jota muutetaan aina hallituskoalitioiden vaihtuessa.

23. Toimeentuloedellytys ulotettiin alaikäisiin perheenkokoajiin pääministeri Juha Sipilän kaudella. Perustelu oli samankaltainen kuin käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Tuolloin päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden kohdalla toimeentuloedellytys on pääsääntö, josta voidaan poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä tai jos lapsen etu sitä vaatii (HE 43/2016 vp, s. 20). Lakiehdotus hyväksyttiin tuolloin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta tosin totesi tuolloin, että sellainen sääntelyvaihtoehto, jossa turvattua toimeentuloa ei näissä tilanteissa vaadittaisi ”voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arvioida ottavan paremmin huomioon lapsen edun.” (PeVL 27/2016 vp, s. 5) Estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkaan ollut.

24. Pääministeri Sanna Marinin kaudella toimeentuloedellytys poistettiin. Muutosta perusteltiin yhdenvertaisuusnäkökulmalla: kansainvälistä suojelua saavan henkilön oikeuden viettää perhe-elämää ei pitäisi olla riippuvainen perheenkokoajalle myönnetyn suojelun luonteesta (HE 100/2022 vp, s. 32-33). Hallintovaliokunta katsoi mietinnössään, että sen saaman selvityksen mukaan toimeentuloedellytys ei ollut ollut merkittävässä määrin kansainvälistä suojelua saavien huoltajille tehtyjen kielteisten oleskelulupapäätösten peruste, sillä toimeentuloedellytyksestä oli ratkaisukäytännössä yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu lapsen edun vuoksi laajasti. Hallintovaliokunta piti tuolloin kannatettavana sitä, että lainsäädäntö saatetaan vastaamaan vakiintunutta ratkaisu- ja oikeuskäytäntöä. Valiokunta katsoi edelleen, että ”toimeentuloedellytyksen poistaminen edistää kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojaa ja lapsen etua.” (HaVM 20/2022 vp, s. 2).

25. Lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään suositellut, että Suomi myöntäisi turvapaikan kaikille ilman huoltajaa oleville lapsille ja että Suomi poistaisi perheenyhdistämisen oikeudelliset esteet siten, että perheenyhdistäminen on mahdollista kaikille pakolaisille ja turvapaikanhakijoille lapsille ilman syrjintää.[2] Ihmisoikeuskomitea suositteli samoin vuonna 2021, ennen toimeentuloedellytyksen poistamista, että Suomi tarkistaisi perheenyhdistämismenettelynsä ja poistaisi toimeentulovaatimuksen.[3]

26. Lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohta on, että lapsi on kaikissa tilanteissa ensisijaisesti lapsi.[4] Sopimus lähtee samoin siitä, että kaikkia lapsia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Sopimusta koskeva yleiskommentti vuodelta 2017 tuo esiin tämän selvästi: ”This principle [non-discrimination] is fully applicable to every child and his or her parents, regardless of the reason for moving, whether the child is accompanied or unaccompanied, on the move or otherwise settled, documented or undocumented or with any other status.”[5] Lapsen oikeuksien lähtökohdista käsin pidän selvänä, että erottelua pakolaisaseman saaneen lapsen ja toissijaista tai tilapäistä suojaa saaneen lapsen välille ei tulisi tässä yhteydessä tehdä.

27. Hallituksen esityksessä viitataan Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemään selvitykseen, jonka mukaan toimeentuloedellytys ei ole yksinään vaikuttanut perheenyhdistämisen

[2] CRC/C/FIN/CO/5-6, 15 November 2023, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Finland, kohta 39 c.
[3] CCPR/C/FIN/CO/7, 3 May 2021, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, kohta 33.
[4] Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the General Principles Regarding the Human Rights of Children in the context of International Migration, kohta 11.
[5] Ks. edellinen viite, kohta 21.

mahdollisuuksiin (HE 11/2025 vp, s. 32). Selvityksen mukaan tämä johtuu siitä, että kielteisissä päätöksissä toimeentuloa ei lähtökohtaisesti edes arvioida, koska oleskeluluvan edellytykset eivät täyty muutenkaan. Myönteisissä päätöksissä toimeentuloedellytyksestä poiketaan sen sijaan rutiininomaisesti.[6] Voidaan siis perustellusti kysyä, mihin toimeentuloedellytystä oikeastaan edes tarvitaan, koska sitä ei käytännössä sovelleta. Lisäksi tässä voidaan mainita, että lasten mahdolliseen hyväksikäyttöön maahantulon välineenä voidaan puuttua hiljattain uudistetun UlkL 36c §:n nojalla.[7] Tältä osin nousee esiin siis kysymys, onko lakimuutos millään tavoin välttämätön hallituksen ehdotuksessa kuvatun ilmiön ehkäisemiseksi.

28. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt mahdollisena, että toimeentuloedellytystä sovelletaan alaikäisiin, kuten edellä kohdassa 23 on tuotu esiin. Perustuslakivaliokunta on tosin myös tuonut esiin, että alaikäinen lapsi voi hyvin harvoin käytännössä pitää huolta perheen toimeentulosta (PeVL 27/2016 vp, s. 5). Tämä tosiasiallinen lähtökohta lienee ilmiselvä. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten esittämien näkemysten valossa ja lapsen oikeuksien sopimuksen läpileikkaavien periaatteiden nojalla on vaikea perustella sitä, että ehdotettu ratkaisu olisi lapsen edun mukainen. Säätämisjärjestyskysymyksestä ei nähdäkseni kuitenkaan ole kyse.

Kahden vuoden asumisvelvoite

29. Perheenyhdistämisdirektiivin 8 artiklassa määrätään, että jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa määrätään kuitenkin, että jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että pakolainen on oleskellut niiden alueella tietyn ajan, ennen kuin hänen perheenjäsenensä voivat tulla hänen luokseen.

30. Käsillä olevassa hallituksen ohjelmassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön mainittu kahden vuoden asumisvelvoite. Kyseessä on edellä käsiteltyjen ehdotusten ohella lakimuutos, joka voidaan johtaa perheenyhdistämisdirektivistä. Säännöksen tarkoituksena on komission 2014 antaman tiedonannon mukaan auttaa jäsenvaltioita varmistamaan, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa. Tätä edesauttaa komission kannan mukaan se, että että perheenkokoaja on oleskellut

[6] Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, s. 21. Saatavilla https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/ (vierailtu 25.3.2025).
[7] Oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei UlkL 36c §:n 4 kohdan mukaan myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei lapsen lähettämiselle Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

vastaanottavassa valtiossa riittävän pitkän ajan asettautuakseen ja kotoutuakseen ((KOM (2014) 210 lopullinen, s. 17). Hallituksen esityksessä lakimuutosta perustellaan näillä tekijöillä ja ns. lumeavioliittojen ehkäisyn tarpeella, joskin melko lyhyesti (HE 11/2025 vp, s. 24-25).

31. Lakimuutos johtaisi kansainvälistä suojelua saaneiden suojeluasemien eriytymiseen, mikä on merkityksellistä PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden osalta. Muutoksella olisi myös merkitystä perhe-elämän suojan kannalta sekä lapsen oikeuksien näkökulmasta.

32. Kuten edellä kohdissa 12 ja 13 on kuvattu, perustuslakivaliokunta ei ole katsonut erilaiselle kohtelulle olevan oikeudellista estettä, kunhan kohdistuvat erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu on lisäksi kyettävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

33. Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus nojautuu EU-lainsäädäntöön, joten on lähtökohtaisesti vaikea argumentoida, että asumisvelvoite olisi mielivaltainen. Samalla voidaan kysyä, mitä ne perusoikeusjärjestelmään palautuvat seikat ovat, jotka tekevät näiden ryhmien olosuhteista sillä tavoin erilaisia, että heidän oikeuttaan perhe-elämään voidaan perustellusti säännellä eri tavoin.

34. Perhesiteen tärkeä merkitys ei ole sidoksissa kansainvälisen suojelun perustaan. Erottelun ongelmallisuuteen on kiinnittänyt huomionsa myös EU:n komissio, joka tiedonannossaan vuodelta 2014 katsoo, että ”toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.” (KOM (2014) 210 lopullinen, s. 25-26).[8] EU:n tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Kreis Warendorf, Ibrahim Alo ja Amira Osso vastaan Region Hannover, C443/14 and C-444/14, 1.3.2016 korostanut lähtökohtaisesti suojeluaseman samankaltaisuutta, mutta todennut kuitenkin, että kotouttamisen tarkoituksessa erilainen kohtelu voi olla mahdollinen (tuomion kohdat 57-64).

35. EIT:n osalta keskeinen ratkaisu on hallituksen esityksessä mainittu M.T. vastaan Ruotsi nro 22015/18, EIT:n tuomio (final) 6.3.2023), jossa arvioitiin tilannetta, jossa toisijaista suojaa saaneiden henkilöiden oleskeluluvan saamisen mahdollisuutta oli Ruotsissa rajoitettu määräaikaisella lailla (laki oli voimassa 20.7.2016-19.7.2019). Tuomioistuin otti huomioon sen, että useat kansainväliset ihmisoikeustoimijat, kuten esim. UNHCR ja ihmisoikeuskomitea, korostavat sitä, että henkilöillä, jotka ovat paenneet kotimaastaan yleisen tilanteen vuoksi, on samanlainen suojelun ja

[8] Ks. myös Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY täytäntöönpanosta, 23.9.2019, KOM(2019) 162 lopullinen, s. 3–4.

perheenyhdistämisen tarve kuin henkilöillä, jotka ovat paenneet kotimaastaan yksilöllisen vainon vuoksi. Olennaista on se, että on olemassa este, joka estää heitä ja heidän perhettään nauttimasta perhe-elämästä alkuperämaassaan niin kauan kuin vaara on olemassa (tuomion kohta 106). EIT otti huomioon kuitenkin myös sen, että kansallisesti, kansainvälisesti ja EU:ssa ei ole yksimielisyyttä siitä, onko perheenyhdistämistä koskevan oikeuden osalta tarpeen tai asianmukaista erottaa toisistaan yhtäältä pakolaiset ja toisaalta toissijaista suojelua saavat henkilöt (tuomion kohta 107).

36. Yllä esitetyn valossa vaikuttaa siltä, että asumisvelvoitteen osalta voidaan esittää oikeudellisesti perusteltuja vaihtoehtoja sekä velvoitteen puolesta että sitä vastaan. En siten näe oikeudellista estettä hallituksen esityksessä esitetylle mallille, vaikka perus- ja ihmisoikeuksia luonnollisesti edistäisi paremmin sellainen vaihtoehto, jossa suojeluasemalle ei annettaisi merkitystä perheenyhdistämisen yhteydessä.

37. Lakiehdotukseen sisällytetään mahdollisuus poikkeukseen asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tämä on perusteltua. Komission tiedonannossa vuodelta 2014 todetaan direktiivin soveltamisen osalta, että jos jäsenvaltio päättää soveltaa asumisvelvoitetta, se ei voi asettaa yleistä ja kattavaa odotusaikaa, jota sovelletaan samalla tavoin kaikkiin hakijoihin ottamatta huomioon tapausten erityisiä olosuhteita ja alaikäisten lasten etua ((KOM (2014) 210 lopullinen), s. 17).

Ikärajan määrittymiseen liittyvä muutos

38. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämistä koskevaa sääntelyä Euroopan unionin tuomioistuimen asioissa C-279/20 ja C-550/16 antamien ratkaisujen vuoksi. Kuten edellä kohdassa 2 on tuotu esiin, mainituissa ratkaisuissa on ollut kyse alaikäisyyden määrittämisen hetkestä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö on tullut turvapaikkamenettelyn kuluessa täysi-ikäiseksi. EU-tuomioistuimen mukaan ikää koskeva edellytys täyttyy, jos henkilö on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin kansainvälistä suojaa koskeva hakemus on jätetty. Tällä hetkellä säännöstä sovelletaan sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan soveltamisalan muuttamista siten, että se koskisi jatkossa vain turvapaikan saaneita.

39. Hallituksen esityksessä tuodaan aivan oikein esiin (HE 11/2025 vp, s. 26), että iän määrittämisen hetki määrittyy EU-tuomioistuimen mukaan hakemuksen jättämisajankohdasta käsin siksi, että muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että alaikäisen lapsen oikeus perheenyhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista, jotka ovat täysin jäsenvaltion viranomaisten ja tuomioistuimien vastuulla.

Elina Pirjatanniemi
Professori, Åbo Akademi
26.3.2025

Käytännössä kyse olisi siis siitä, että hakemuksen hyväksyminen riippuisi siitä, miten nopeasti tai hitaasti asia jäsenvaltiossa käsitellään.

40. Hallituksen esityksessä esitetty ratkaisun perustelut eivät sen sijaan ole vakuuttavat. Esityksessä viitataan yhdenmukaisuuden näkökulmaan (HE 11/2025 vp, s. 27), mikä jää hyvin epämääräiseksi perusteeksi. Kyseessä on menettelyyn liittyvä seikka, jossa lähtökohdaksi on otettava se, että menettelyn lopputulos ei saa olla riippuvainen sattumanvaraisista ja ennakoimattomista tekijöistä. Se seikka, että menettelyn kohteena on toissijaista suojelua saanut henkilö ei ole millään tavalla relevantti. Ikärajan määrittymisen ei pitäisi heidänkään kohdallaan olla riippuvainen sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista. Kyse on PL 21 §:ssä säädetystä oikeusturvasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. En siten pidä perusteltuna ehdotettua muutosta UlkL 38 §:ään mitä tulee sen rajaamiseen ainoastaan turvapaikan saaneisiin henkilöihin.

Turussa 26.3.2024,



Elina Pirjatanniemi