

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenen ja muun omaisen osalta poistetaan turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen tai muun omaisen oleskeluluvan saamiseksi. Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoamista koskevista tilanteista koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta.

Esityksen tavoitteena on kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taatun perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistäminen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan alaikäisen perheen yhdistäminen.....	4
2.1.1 Ulkomaalaislaki	4
2.1.2 Kansainväliset velvoitteet	8
2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö	9
2.1.4 Perheen yhdistäminen lukuina	11
2.2 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheen yhdistämistä koskevilla tilanteilla	15
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.1.1 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä	17
4.1.2 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheen yhdistämistä koskevilla tilanteilla	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset	18
4.2.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	18
4.2.1.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	20
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	22
4.2.3 Viranomaisvaikutukset.....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	25
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	25
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	26
6 Lausuntopalaute	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	29
8 Voimaantulo	31
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisen järjestys	31
LAKIEHDOTUS	35
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	35
LIITE	37
RINNAKKAISTEKSTI.....	37
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	37

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todetaan (s. 84), että selvitetään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia sekä kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuutta ottaen huomioon perhe-elämän suoja, lapsen edun toteutuminen ja muissa Pohjoismaissa sovellettavien toimeentuloedellytysten taso ja käytännöt. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.

Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, tuomioistuimen antamat yhdistetyt tuomiot C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 lapsen alaikäisyyden määrittämisestä myönnettäessä oleskelulupaa perheenyhdistämistä varten edellyttävät ulkomaalaislain (301/2004) sisältämän lapsen alaikäisyyden määritelmän muuttamista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä. Esitystä valmistelemaan perustettiin 15.7.2020 hanke Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi (SMDno-2020-1659). Hanke asetettiin 1.8.2020–30.6.2021 väliseksi ajaksi. Sisäministeriö teki 2.6.2021 päätöksen hankkeen toimikauden jatkamisesta 31.3.2022 asti.

Sisäministeriö pyysi 13.8.2021 päivätyllä kirjeellään lausuntoa valmistelemastaan hallituksen esityksestä. Lausuntoaika oli kestoltaan 13.8.2021–24.9.2021. Sisäministeriö pyysi lausunnon yhteensä 28 toimijalta: sisäministeriö/poliisiosasto, sisäministeriö/rajavartio-osasto, sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Eduskunnan oikeusasiamies, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiainvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Pakolaisneuvonta, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen osasto, Pelastakaa lapset ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR ja Unicef. Kaksi lausunnonantajaa totesi, että ei anna lausuntoa asiassa. Oma-aloitteisesti lausunnon toimittivat Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Ihmisoikeuskeskus ja Pakolaisapu. Lausuntoja saapui yhteensä 30 kappaletta. 4 lausunnonantajaa ilmoitti lausuntonaan, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa toimialansa osalta.

Lausunnonlehtien luonnos hallituksen esitykseksi, lausuntopalaute kokonaisuudessaan sekä lausuntoyhteenveto ovat luettavissa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM023:00/2020> (ks. myös kohta 6 Lausuntopalaute).

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon esitysluonnoksesta 3.6.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistäminen

2.1.1 Ulkomaalaislaki

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoajan oleskelun peruste voi olla esimerkiksi työnteko, opiskelu taikka kansainvälinen tai tilapäinen suojelu.

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa joko ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka taikka myöntää lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kummassakin näistä on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta. Lain 109 §:n nojalla tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi.

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella niin sanotun kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua koskevassa 4 luvussa. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää säännökset oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenelle.

Oikeus perheenyhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan saamisen jälkeen. Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella panee vireille oleskeluluvan hakija eli perheenjäsen. Ulkomaalaislain 60 §:n nojalla ensimmäistä oleskelulupaa on, tietyin poikkeuksin, haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ulkomailla perheenjäsenen oleskelulupaa haettaessa hakemus jätetään Suomen edustustoon tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Suomen edustustoilla on omat toimipiirinsä, jonka alueella olevia asiakkaita edustustot palvelevat. Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa säädetään tasavallan presidentin asetuksessa (613/2015). Uutta määräaikaista lupaa eli jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa haetaan Suomessa. Hakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle. Perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen voi laittaa vireille kaikissa tilanteissa sähköisesti Enter Finland -palvelun kautta.

Hakijan tulee aina esittää riittävä selvitys perhesuhteistaan. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain 37 §:n mukaista perheenjäsenen määritelmää. Perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, hänen perheenjäsenensä on hänen huoltajansa. Tällöin lapsi toimii perheenkokoajana ja huoltajalle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Osassa huoltajien perhesidehakemuksia koskevista tilanteista lapsi on Suomessa yksin ilman huoltajansa, osassa tilanteista lapsi on maassa toisen huoltajansa kanssa ja oleskelulupaa haetaan toiselle huoltajalle.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle on ulkomaalaislain 114 §:n mukaan se, että perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Lisäksi edellytetään,

että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Lain 114 §:ssä säädetään vielä erityisestä kokonaisharkinnasta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukainen pääsääntö turvatusta toimeentulosta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhesidoperusteisia oleskelulupia vuonna 2016. Ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytys koskee siten myös alaikäisiä perheenkokoajia. Turvattua toimeentuloa koskevaan edellytykseen on kuitenkin säädetty poikkeus. Toimeentuloedellytystä ei ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin mukaan tietyin edellytyksin sovelleta, jos turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään kolmen kuukauden määräajassa. Määräaika alkaa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta tai kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä.

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on ulkomaalaislain 115 §:n nojalla mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin lain 37 §:n mukaiselle perheenjäsenelle. Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain määritelmän täyttävälle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Oleskelulupaa on mahdollista hakea esimerkiksi Suomessa asuvan täysi-ikäisen henkilön vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille kuten sisaruksille. Lain 115 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen muulle omaiselle edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisiksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Jatkolupaa myönnettäessä 39 §:n 3 momentin mukaan tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä. Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Vaikka toimeentuloedellytys kohdistuu oleskeluluvan hakijaan, tämän mahdollisuudet täyttää toimeentuloedellytys ulkomailta käsin ovat usein heikot. Käytännössä hakijan toimeentulon turvaamisesta vastaa maassa jo oleskeleva perheenkokoaja. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys (PeVL 27/2016 vp)

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Suuntaa-antavat euromäärät perustuvat Maahanmuuttoviraston ohjeeseen, joka on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Ohjeen tarkoituksena on toimeentuloedellytyksen yhtenäinen soveltaminen harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä sekä tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa, hakijoiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista Maahanmuuttovirastossa. Toimeentulotasoa tarkistetaan elinkustannusten muuttuessa. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 12 000 euroa ja kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta toimeentuloedellytys on 8 400 euroa vuodessa ja 700 euroa kuukaudessa. Lasten osalta käytetään pienempää ja monilapsisissa perheissä lasten lukumäärän nojalla pienenevää euromäärää henkilöä kohden. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, turvattuun toimeentuloon vaaditaan yhteensä noin 2 600 euroa kuukaudessa. Toimeentulotasosta voidaan poiketa lasten osalta kokonaan, kun perheenjäsenille tai koko perheelle haetaan oleskelulupaa Suomeen ja molempien vanhempien toimeentulo perustuu sellaisiin työtuloihin tai vastaaviin tuloihin, jotka yhteensä riittävät vanhempien toimeentuloon. Toimeentuloa turvaavina etuuksina ei 39 §:n mukaan kuitenkaan pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan tällaisia ovat muun muassa lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki (aiemmin lapsen hoitotuki), elatus-tuki, asumistuki, opintotuki, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat ja lastenhoidon tuet. Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetudet otetaan huomioon tuloina, joiden katsotaan vähentävän muun vaadittavan toimeentulon euromäärää. Oleskeluluvan hakijan tulojen ja varojen vähimmäismäärä voi siis muodostua kustannuksia korvaavien sosiaaliturvaetuksien ja muiden tulojen ja varojen yhteismäärästä.

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin nojalla toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Perustuslakivaliokunta on kiinnittäessään huomiota alaikäisen perheenkokoajan tosiasialliseen mahdollisuuteen täyttää toimeentuloedellytys korostanut, että erityisen merkittäväksi muodostuu ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena (PeVL 27/2016 vp). Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on merkityksellinen myös arvioitaessa turvattua toimeentuloa koskevan edellytyksen kohtuullisuutta, jonka tulkinnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on omaksunut ratkaisukäytännössään. Poikkeamismahdollisuuden tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi perhe-elämälle, mahdollisuutta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niin, että sen nojalla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien haavoittuva asema itsessään olisi peruste poiketa edellytyksestä. Seikat, jotka ovat johtaneet suojeluaseman myöntämiseen perheenkokoajalle, eivät ole suoraan seikkoja, jotka johtavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen. Myöskään niiden edellytysten olemassaolo, joiden johdosta oleskelulupaa myönnetään muulle omaiselle, eivät ole suoraan seikkoja, jotka johtavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen (HE 43/2016 vp).

Lain 39 §:n 1 momentissa säädetyn lapsen edusta seuraavan toimeentuloedellytyksestä poikkeamismahdollisuuden lisäksi ulkomaalaislain 6 §:ssä säädetään yleisemmin lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa: ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Hallintovaliokunnan mukaan alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisten tehtävänä onkin valvoa, että lapsen etu toteutuu. Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1991), että keskeisiin lapsia koskeviin

kansallisiin lakeihin. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus on Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Hallituksen esityksen 6 §:n sisältämällä sääntelyllä kiinnitetään viranomaisten huomiota siihen, että mainitun yleissopimuksen velvoitteet tulevat täytetyiksi. Lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuvat ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon mahdollisuuksien mukaan lapsen toivomukset, mielipiteet ja yksilölliset tarpeet. Lapsen edun toteutumisessa lapsen kuulemisella on olennainen merkitys (HaVM 4/2004 vp).

Alaikäisten perheenkokoajien huoltajien osalta toimeentuloedellytyksestä on oikeuskäytännössä ulkomaalaislain 39 §:n sisältämän yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu hyvin laajasti. Vuosina 2015–2021 kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten huoltajat ovat jättäneet yhteensä 371 ensimmäistä oleskelulupahakemusta, jotka ovat muodostaneet noin 3 % kaikista kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesidehakemuksista. Hakemusmäärät ovat vuosittain vaihdelleet 13 (vuonna 2015) ja 89 (vuonna 2017) hakemuksen välillä. Noin 54 % kaikista vuosina 2015–2021 huoltajille tehdyistä päätöksistä (yhteensä 186 päätöstä 346 päätöksestä) on ollut myönteisiä. Puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä päätöksiä (yhteensä 160 päätöstä 346 päätöksestä) on vuosina 2015–2021 tehty huoltajille yhteensä 24. Kielteisten päätösten määrä on ollut kasvussa viime vuosina.

Vuosina 2015–2021 huoltajien ensimmäistä oleskelulupaa koskevista kielteisistä päätöksistä puuttuva toimeentulo on ollut kolmanneksi yleisin kielteisen päätöksen peruste. Yleisimmät perusteet huoltajille tehdyille kielteisille oleskelulupapäätöksille ovat olleet maahantulosaännösten kiertäminen sekä se, että henkilö ei ole perheenjäsen. Puuttuva toimeentulo on ollut kielteisen päätöksen peruste noin 15 %:ssa kielteisistä päätöksistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistämishakemuksia ei ratkaistu kielteisesti kertaakaan yksin sen perusteella, että toimeentuloedellytys ei olisi täytynyt. Selvityksen perusteella voidaan arvioida, että toimeentuloedellytyksen puuttumisen perusteella huoltajille tuona ajanjaksona tehdyt kielteiset perhesideratkaisut tehdään pääsääntöisesti toisen huoltajan kanssa maassa oleskelevien alaikäisten henkilöiden huoltajille.

Toimeentuloedellytys ei siten merkittävässä laajuudessa ole ollut huoltajille tehtyjen kielteisten oleskelulupapäätösten peruste. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että 114 §:n sisältämää turvattua toimeentuloa koskeva edellytys pääsääntönä ei alaikäisten perheenkokoajien huoltajien oleskelulupaharkinnassa vastaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Vuosina 2015–2021 kansainvälistä suojelua saavien muut omaiset ovat jättäneet yhteensä 1018 ensimmäistä oleskelulupahakemusta, jotka ovat muodostaneet yhteensä noin 9 % kaikista kansainvälistä suojelua saavien perhesidehakemuksista. Hakemusmäärät ovat vaihdelleen vuosittain välillä 58 (vuonna 2015) ja 232 (vuonna 2017). Noin 30 % kaikista vuosina 2015–2021 tehdyistä päätöksistä muille omaisille (yhteensä 386 päätöstä 1254 päätöksestä) on ollut myönteisiä. Vuosina 2015–2021 muun omaisen ensimmäistä oleskelulupaa koskevista kielteisistä päätöksistä (yhteensä 857 kielteistä päätöstä yhteensä 1254 päätöksestä muodostaen 68 % päätöksistä) puuttuva toimeentulo on ollut kielteisen päätöksen peruste yhteensä vain 6 tapauksessa. Muuta omaista koskevien oleskelulupahakemusten ja niitä koskevien päätösten osalta ei ole saatavissa tilastotietoa siitä, kuinka usein perheenkokoaja on alaikäinen.

On huomioitava, että kielteisten päätösten perusteiden tilastointi on suuntaa-antava, koska tilastointitavat ovat tarkentuneet viime vuosien aikana ja vaikka kielteinen päätös perustuisi useampaan perusteeseen, niin se tilastoidaan vain yhteen kategoriaan.

Tilapäistä suojelua on annettu ensimmäistä kertaa, kun Ukrainasta pakenneiden auttamiseksi EU:ssa otettiin käyttöön tilapäisen suojelun direktiivi neuvoston päätöksellä (EU) 2022/382, joka tuli voimaan 4.3.2022. Valtioneuvosto päätti suojelun tarkan kohderyhmän 7.3.2022. Kohderyhmään kuuluvat muun muassa Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, Ukrainassa kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä sekä muut Ukrainassa pysyvästi asuneet, jotka eivät voi palata kotimaahansa. Se on voimassa niin kauan kuin neuvoston EU-tasoinen päätös on voimassa eli 4.3.2023 saakka. Päätöstä suojelun antamisesta voidaan EU:ssa tarvittaessa pidentää 6 kuukauden jaksoissa, yhteensä enintään 3 vuoteen. Tilapäistä suojelua on 8.6.2022 mennessä hakenut Suomessa yhteensä 25 260 henkilöä. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet ovat 8.6.2022 mennessä jättäneet yhteensä 4 perhesidehakemusta. Kaikissa perhesidehakemuksissa hakija on myös itse saanut tilapäistä suojelua.

2.1.2 Kansainväliset velvoitteet

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1991. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan kaikkea päätöksentekoa ohjaava tapauskohtainen normi ja periaate. Lapsen etu on sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kyse on aina kokonaisharkinnasta. Mikäli lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, myös lapsen etu toteutuu. Mikäli oikeudet ovat ristiriidassa keskenään, tulee suurempi painoarvo antaa lapsen edun toteutumiselle. Lisäksi on huomattava, että yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan tässä punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan (Lapsen oikeudet) 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 3 kohdan mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

Ulkomaalaislain 6 § perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimus ei suoranaisesti takaa oikeutta perheenyhdistämiseen mutta yleissopimus sisältää kuitenkin nimenomaisia perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä: sopimuksen mukaan lapsella on oikeus olla vanhempiansa hoidettavana (7(1) artikla), perheenyhdistämishakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti (10 artikla) ja lasta tulee suojella syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat mm. vanhempiansa toimintaan (2(2) artikla). Lisäksi sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat sen olevan lapsen edun mukaista soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti (9(1) artikla) ja lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti (16 artikla).

Lapsen oikeuksien komitean mukaan eri tekijöitä punnittaessa on muistettava, että lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen tarkoituksena on taata kaikkien yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nautinta sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys (yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) (CRC/C/GC/14)). Lapsen etu määräytyy tapauskohtaisesti. Yksittäistapauksessa lapsen etua määrittäessä tulisi huomioida lapsen näkemykset, lapsen identiteetti ja haavoittuvat tilanne, perhesuhteiden säilyttäminen, lapsen huolenpito, suojeleminen ja turvallisuus sekä lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen. Lapsen edun määrittämisessä on kyse aina kokonaisharkinnasta. Lapsen edun ensisijaisuus ei tarkoita, että se olisi ainoa ratkaiseva kriteeri päätöstä tehdessä, vaan se tulisi ymmärtää painavana ja keskeisenä intressinä, kun eri näkökohtia punnitaan.

Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa nro 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella (CRC/GC/2005/6) todennut, että syrjintäkiellon periaatteen kaikkia osatekijöitä sovelletaan kaikessa kanssakäymisessä perheestään eroon joutuneiden ja ilman huoltajaa olevien lasten kanssa. Syrjintäkiellon periaate kieltää erityisesti kaikenlaisen syrjinnän sillä perusteella, että lapsi on ilman huoltajaa tai joutunut eroon perheestään tai että hän on pakolainen, turvapaikanhakija tai siirtolainen.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa (CRC/C/GC/23), kohdan 35 mukaan perheen jälleenyhdistämiseen lähtömaassa ei tulisi ryhtyä, jos on olemassa ”kohtuullinen riski” siitä, että paluu johtaisi lapsen ihmisoikeuksien loukkauksiin. Jos perheen jälleenyhdistäminen lähtömaassa ei ole lapsen edun mukaista tai ei ole mahdollista paluun oikeudellisten tai muiden esteiden vuoksi, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklan mukaiset velvollisuudet astuvat voimaan ja niiden tulisi säädellä valtioiden päätöksiä perheen jälleenyhdistämisestä. Käyttöön tulisi ottaa toimenpiteitä, jotka auttavat vanhempia pääsemään yhteen lastensa kanssa ja/tai laillistamaan asemansa lastensa edun perusteella. Valtioiden tulisi tukea perheiden jälleenyhdistämisennettelyjä, jotta ne voidaan saattaa päätökseen tehokkaasti lapsen edun mukaisesti. Valtioita suositellaan soveltamaan lapsen edun määrittämisenennettelyjä perheen jälleenyhdistämisen päätökseen saattamisessa.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset toimeentuloedellytykseen ja lapsen alaikäisyyden määrittämiseen edistävät lapsen edun ja oikeuksien toteutumista edistäessään lapsen oikeutta olla huoltajiensa hoidettavana silloin kun ratkaisu on lapsen edun mukainen.

2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Neuvoston direktiivin 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*, tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määrittellä 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 suotuisampia. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivi ei siten koske oman maan tai EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan tai kiintiöpakolaista. Direktiivi ei koske toissijaista suojelelun saavia eikä tilapäisen suojelelun perusteella oleskeluluvan saaneita. Direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet

saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

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

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava perheenkokoajan aviopuolison, alaikäisten lasten sekä aviopuolison alaikäisten lasten maahantulo ja maassa oleskelu perheenyhdistämisen perusteella. Alaikäisten lasten on oltava asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä määriteltyä täysi-ikäisyyden rajaa nuorempia ja naimattomia. Jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, jäsenvaltioiden on direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a-alakohdan nojalla sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa maahantulo ja maassa oleskelu. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseisellä säännöksellä pyritään erityisesti takaamaan lisäsuojaa niille pakolaisille, jotka ovat ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä (tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 43–44 kohta). Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan horisontaalisen lausekkeen mukaan kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Jäsenvaltioiden on siis otettava lapsen hyvinvointi ja perheen tilanne huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetun perhe-elämän kunnioittamista koskevan periaatteen mukaisesti. Direktiivi sisältää perheenyhdistämisen perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan 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 9 luku sisältää erityisiä säännöksiä pakolaisten perheenyhdistämisestä. Komission tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle perheenyhdistämisdirektiivin soveltamista koskevista ohjeista (KOM 2014(210) lopullinen, jäljempänä *komission tiedonanto*) mukaan direktiivissä säädetään poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa. Direktiivin 12 artiklan mukaan toimeentuloedellytystä ei lähtökohtaisesti voi soveltaa pakolaisen, eli turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen, perheenjäseniin. Toimeentuloedellytystä on direktiivin mukaan kuitenkin tiettyin edellytyksin mahdollista soveltaa pakolaisen perheenjäseniin jos 1) perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, 2) perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, 3) kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai 4) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Edellä mainitun mukaisesti direktiivi antaa pakolaisille mahdollisuuden hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ilman lisäedellytyksiä, jos perhe on perustettu ennen perheenkokoajan maahan saapumista. Erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Toissijaista ja tilapäistä suojelua saaviin lisäedellytyksiä, mukaan lukien toimeentuloedellytystä ilman määräaika, on siten lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa.

Euroopan unionin tuomioistuin, jäljempänä *EUTI*, on todennut, että perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö, jonka johdosta mahdollisuutta edellyttää todisteita perheenkokoajan vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta (Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43). Euroopan unionin tuomioistuin on perheenyhdistämistä koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut tapauskohtaista arviointia. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja tutkiessaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia. Lisäksi tuomioistuin katsoo direktiivin edellyttävän, että jäsenvaltiot arvioivat kussakin yksittäisessä tapauksessa kaikkia asiaan liittyviä tekijöitä. Tämä velvoite pätee myös, kun jäsenvaltio on käyttänyt mahdollisuutta edellyttää todisteita tiettyjen edellytysten, kuten toimeentuloedellytyksen täyttymisestä. Yksikään tekijöistä ei erikseen johda automaattisesti tiettyyn päätökseen, mutta niiden on oltava mukana yhtälössä yhtenä asiaan liittyvänä tekijänä (Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. ja S.), tuomio 6.12.2012). Komission tiedonannossa on todettu, että esimerkkejä muista asiaan liittyvistä tekijöistä ovat henkilön perhesuhteiden luonne ja vakaus, jäsenvaltiossa oleskelun pituus, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet lähtömaahan, elinolot lähtömaassa, asianomaisten lasten iät, se, että perheenjäsen on syntynyt ja/tai kasvanut jäsenvaltiossa, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet jäsenvaltioon, perheenjäsenen huollettavuus tai avioliiton ja/tai perhesuhteiden suojaaminen. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne ottavat asianmukaisesti huomioon yksittäiseen tapaukseen liittyvät tekijät. Harkintavaltaa rajoittavia periaatteita ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja lukuisat muut kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö (katso tarkemmin luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

2.1.4 Perheenyhdistäminen lukuina

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten perhesidehakemusmäärät ja myönteisten ja kielteisten päätösten jakauma ovat vuosina 2015–2021 vaihdelleet jonkin verran. On huomioitava, että vuodet 2020 ja 2021 eivät Covid-19 -epidemian johdosta ole suoraan vertailukelpoisia aiempiin vuosiin nähden.

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäistä oleskelulupaa koskevia perhesidehakemuksia on jätetty vuodesta 2015 alkaen seuraavasti: vuonna 2015 hakemuksia jätettiin yhteensä 769, vuonna 2016 yhteensä 1674, vuonna 2017 yhteensä 2642, vuonna 2018 yhteensä 1723, vuonna 2019 yhteensä 1810, vuonna 2020 yhteensä 1236 ja vuonna 2021 yhteensä 1751. Selkeästi suurin hakemusryhmä vuosina 2015–2022 on ollut kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lapset (noin 66 % hakemuksista) ja tämän jälkeen toiseksi suurin hakemusryhmä on puoliset (noin 22 % hakemuksista). Lukumäärältään ja osuudeltaan pienimmän perhesidehakemusryhmän ovat muodostaneet huoltajien jättämät hakemukset muodostaen vuosina 2015 - 2021 noin 3 % jätetyistä ensimmäisistä perhesidehakemuksista. Huoltajien ensimmäisiä perhesidehakemuksia on jätetty vuonna 2015 yhteensä 13, vuonna 2016 yhteensä 36, vuonna 2017 yhteensä 89, vuonna 2018 yhteensä 62, vuonna 2019 yhteensä 61, vuonna 2020 yhteensä 46 ja vuonna 2021 yhteensä 64. Muun omaisen jättämät perhesidehakemukset ovat muodostaneet noin 9 % jätetyistä ensimmäisistä perhesidehakemuksista. Muun omaisen ensimmäisiä perhesidehakemuksia on jätetty vuonna 2015 yhteensä 58, vuonna 2016 yhteensä 128, vuonna 2017 yhteensä 232, vuonna 2018 yhteensä 107, vuonna 2019 yhteensä 199, vuonna 2020 yhteensä 93 ja vuonna 2021 yhteensä 201.

HE 100/2022 vp

Perheenyhdistämishakemukset	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
Ensimmäistä oleskelulupaa koskevat hakemukset yhteensä	769	1674	2642	1723	1810	1236	1751	11605
Kv. suojelua saaneen huoltaja	13	36	89	62	61	46	64	371
Kv. suojelua saaneen lapsi	545	1099	1705	1185	1204	905	1187	7830
Kv. suojelua saaneen muu omainen	58	128	232	107	199	93	201	1018
Kv. suojelua saaneen puoliso	153	411	616	369	346	192	299	2386
Jatko-oleskelulupaa koskevat hakemukset yhteensä	1209	1080	1690	2394	2372	3175	1553	13836
Kv. suojelua saaneen huoltaja	13	13	11	33	37	53	46	206
Kv. suojelua saaneen lapsi	889	788	1230	1766	1744	2254	1430	10101
Kv. suojelua saaneen muu omainen	66	50	76	93	112	195	119	711
Kv. suojelua saaneen puoliso	241	229	373	502	479	673	321	2818
Kaikki yhteensä	1978	2754	4332	4117	4182	4411	2788	25441

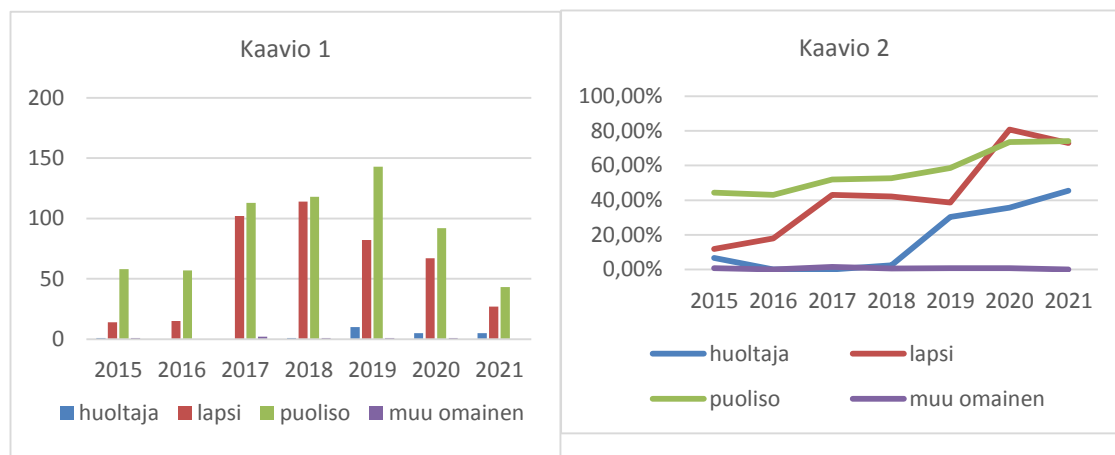
Taulukko 1: Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesidehakemukset vuosina 2015–2021.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot

Päätöksiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin perhesidehakemuksiin on tehty vuosina 2015–2016 alle 1500 vuodessa ja vuosina 2017–2019 vuosittain suuruusluokaltaan noin 2500 vuodessa. Huoltajien ensimmäisiin perhesidehakemuksiin tehdyt päätökset muodostavat lukumäärältään ja osuudeltaan pienimmän päätösryhmän noin 3 %:n osuudella tehdyistä ensimmäisistä perhesidepäätöksistä. Muulle omaiselle tehdyt päätökset muodostavat noin 9 % osuuden ensimmäisistä perhesidepäätöksistä.

Vuosina 2015–2021 kaikista ensimmäistä oleskelulupaa koskevistä perhesidepäätöksistä (yhteensä 13 414) noin neljännes on ollut kielteisiä (yhteensä 3 249). Kielteisistä päätöksistä noin kolmannes (yhteensä 1 114) on perustunut siihen, että hakijan toimeentulo ei ole turvattu.

Puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kielteisten päätösten määrä (ks. kaavio 1) sekä osuus (ks. kaavio 2) vaihtelevat hakijaryhmittäin. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että puuttuvan toimeentulon perusteella puolisoille, lapsille ja huoltajille tehtyjen kielteisten päätösten suhteellinen osuus kaikista kielteisistä päätöksistä on ollut nousussa viime vuosina.



Kaavio 1: Puuttuvaan toimeentuloon perusteella tehdyt kielteiset perheenyhdistämiskäytännöt

Kaavio 2: Puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kielteisten perheenyhdistämiskäytännöiden osuus kaikista kielteisistä perheenyhdistämiskäytännöistä, %

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot

Huoltajien ensimmäisiä perhesidehakemuksia koskevia päätöksiä on tehty seuraavasti: vuonna 2015 yhteensä 20, vuonna 2016 yhteensä 17, vuonna 2017 yhteensä 62, vuonna 2018 yhteensä 76, vuonna 2019 yhteensä 77, vuonna 2020 yhteensä 49 ja vuonna 2021 yhteensä 45. Yhteensä päätöksiä on vuosina 2015–2021 tehty 346.

Vuosina 2015–2021 huoltajien ensimmäistä oleskelulupaa koskevista päätöksistä (yhteensä 346) kielteisiä on ollut vajaa puolet (yhteensä 160 eli 46 % päätöksistä) ja myönteisiä vähän yli puolet (yhteensä 186 eli 54 % päätöksistä). Kielteisten päätösten perusteena ovat olleet yleisempänä maahantulosaännösten kiertäminen, toiseksi yleisempänä se, että henkilö ei ole perheenjäsen ja kolmanneksi yleisempänä puuttuva toimeentulo. Puuttuvaan toimeentuloon perusteella on vuosina 2015–2021 tehty huoltajille 24 kielteistä päätöstä ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin. Prosentuaalisesti huoltajille tehtyjen puuttuvaan toimeentuloedellytyksen perusteella kielteisten perheenyhdistämispäätösten osuus kaikista kielteisistä päätöksistä ko. kategoriassa on vaihdellut n. 0–45 % välillä.

Huoltajia koskevien päätösten osalta on huomioitava, että tilastoista ei ole erotettavissa, onko huoltajille tehdyn perhesidepäätöksen perheenkokoaja ilman huoltajaa oleva alaikäinen vai toisen huoltajan kanssa maassa oleskeleva alaikäinen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan ajanjaksolla 2018 – syyskuu 2019 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheenyhdistämishakemuksia ei ratkaistu kielteisesti kertaakaan yksin sen perusteella, että toimeentuloedel-

HE 100/2022 vp

lytys ei olisi täyttynyt. Jos perheenyhdistämisen edellytykset muuten täyttyivät, toimeentuloedellytyksestä poikettiin. Muutamissa muilla perusteilla kielteisissä ratkaisuisa myöskään toimeentuloedellytys ei täyttynyt. Selvityksen perusteella on pääteltävissä, että toimeentuloedellytyksen puuttumisen perusteella huoltajille tehdyt kielteiset perhesideratkaisut tehdään pääsääntöisesti toisen huoltajan kanssa olevien alaikäisten henkilöiden huoltajille.

Lisäksi on huomioitava, että tilasto kielteisten päätösten perusteesta on suuntaa-antava, koska tilastointitavat ovat tarkentuneet viime vuosien aikana ja vaikka kielteinen päätös perustuisi useampaan perusteeseen, niin se tilastoidaan vain yhteen kategoriaan. Maahanmuuttoviraston tilastoista ei myöskään erotella, onko perheenkokoajalle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida tarkasti sitä, miten esimerkiksi puuttuvaan toimeentuloon perustuvat kielteiset päätökset jakautuvat turvapaikan saaneiden ja toissijaista suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenten hakemusten välillä.

Perheenyhdistämispäätökset	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva päätös	1391	1462	2699	2512	2144	1710	1496	13414
Kv. suojelua saaneen huoltaja	20	17	62	76	77	49	41	342
Kielteinen	15	6	31	43	33	14	14	156
Myönteinen	5	11	31	33	44	35	27	186
Kv. suojelua saaneen lapsi	898	993	1779	1590	1336	1121	1047	8764
Kielteinen	118	85	238	271	212	83	64	1071
Myönteinen	780	908	1541	1319	1124	1038	983	7693
Kv. suojelua saaneen muu omainen	175	92	190	281	190	195	120	1243
Kielteinen	142	60	131	219	124	128	53	857
Myönteinen	33	32	59	62	66	67	67	386
Kv. suojelua saaneen puoliso	298	360	668	565	541	345	227	3004
Kielteinen	131	132	219	224	244	125	90	1165
Myönteinen	167	228	449	341	297	220	137	1839
Jatko-oleskelulupaa koskeva päätös	1235	1014	1815	2491	2257	2890	2271	13973
Kv. suojelua saaneen huoltaja	11	10	14	25	31	36	46	173
Kielteinen				2	2			4
Myönteinen	11	10	14	23	29	36	46	169

HE 100/2022 vp

Kv. suojelua saaneen								
lapsi	883	744	1323	1819	1673	2043	1344	9829
Kielteinen	2	2	8	14	7	8	5	46
Myönteinen	881	742	1315	1805	1666	2035	1621	10065
Kv. suojelua saaneen								
muu omainen	79	50	78	100	104	178	179	744
Kielteinen	8		1	1	1		3	14
Myönteinen	71	50	77	99	103	178	175	753
Kv. suojelua saaneen								
puoliso	262	210	400	547	449	633	397	2898
Kielteinen	4	2	7	6	12	5	5	41
Myönteinen	258	208	393	541	437	628	391	2856
Kaikki yhteensä	2626	2476	4514	5003	4401	4600	3767	27387

Taulukko 2: Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesidepäätökset vuosina 2015–2021.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot

Tilapäistä suojelua on 8.6.2022 mennessä hakenut yhteensä 25 260 henkilöä. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet ovat 8.6.2022 mennessä jättäneet yhteensä 4 perhesidehakemusta. Kaikissa perhesidehakemuksissa hakija on myös itse saanut tilapäistä suojelua.

2.2 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskeissa tilanteissa

Ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Lain 2 momentin mukaan oleskelulupaa ei voida kuitenkin evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen. Lain 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 16.7.2020 tuomion yhdistetyissä asioissa (C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 – B. M. M. (C-133/19 ja C-136/19), B. S. (C-133/19), B. M. (C-136/19) ja B. M. O. (C-137/19) vs Belgian valtio) ennakkoratkaisupyyntöön, jonka oli tehnyt Conseil d'État, Belgian valtio. Ennakkoratkaisupyyntö koski perheenyhdistämisdirektiivin 4, 16 ja 18 artiklan tulkintaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä *perusoikeuskirja*) 47 artiklan tulkintaa.

Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi selvittää, onko direktiivin [2003/86] 4 artiklaa tulkittava siten, että sen nojalla perheenkokoajan lapsi voi saada oikeuden perheenyhdistämiseen, jos hän tulee täysi-ikäiseksi sellaisen tuomioistuinmenettelyn aikana, joka koskee pää-

töstä, jolla häneltä on evätty tämä oikeus ja joka tehtiin hänen ollessaan vielä alaikäinen (asioissa C-133/19 ja C-136/19). Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi niin ikään selvittää onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja direktiivin [2003/86] 18 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kumoamiskanne, joka on nostettu sen vuoksi, että alaikäiseltä lapselta on evätty oikeus perheen yhdistämiseen, jätetään tutkimatta sillä perusteella, että lapsi on tullut täysi-ikäiseksi tuomioistuimen menettelyn aikana, koska häneltä evättäisiin mahdollisuus siihen, että hänen tästä päätöksestä nostamastaan kanteesta annetaan ratkaisu, ja koska hänen oikeutetaan tehokkaihin oikeussuojakeinoihin loukattaisiin (asioissa C-133/19 ja C-136/19). Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi niin ikään selvittää, onko direktiivin [2003/86] 4 artiklan 1 kohdan [ensimmäisen kohdan] c alakohtaa, luettuna tarvittaessa yhdessä saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jotta kolmannen maan kansalaisia voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina 'alaikäisinä lapsina', heidän on oltava 'alaikäisiä' paitsi oleskelulupahakemuksen jättämishetkellä myös hetkellä, jolloin hallinto tekee lopulta ratkaisun tästä hakemuksesta (asiassa C-137/19).

Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État tiedustelee asioissa C-133/19 ja C-136/19 esittämälleen ensimmäisellä kysymyksellä ja asiassa C-137/19 esittämälleen kysymyksellä siis pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu "alaikäinen lapsi", on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheen yhdistämistä varten on alaikäisten lasten puolesta tehty, vai päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet tämän hakemuksen mahdollisesti sen jälkeen, kun päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty, on nostettu kanne.

Tuomioistuimen perusteluissa todetaan, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu alaikäinen lapsi, on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheen yhdistämistä varten on tehty alaikäisten lasten puolesta, eikä päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet tämän hakemuksen mahdollisesti sen jälkeen, kun päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty, on nostettu kanne.

Tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaan sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan päivämäärä, joka on otettava huomioon arvioitaessa hakijan ikää tämän säännöksen yhteydessä, olisi päivämäärä, jona asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ratkaisee hakemuksen maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä tämän valtion alueelle, ei voitaisi varmistaa, että jäsenvaltiot ottavat direktiiviä 2003/86 sovellettaessa ensisijaisesti huomioon lapsen edun kaikissa olosuhteissa perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tällaisella tulkinnalla ei toiseksi voitaisi myöskään yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteiden mukaisesti taata kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlaista ja ennakoitavissa olevaa kohtelua, koska tulkinta johtaisi siihen, että perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen hyväksyminen riippuisi pääasiallisesti kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten vastuulla olevista seikoista, eli erityisesti siitä, kuinka nopeasti hakemus käsitellään tai hakemuksen hylkäämisestä tehdystä päätöksestä nostettu kanne ratkaistaan, eikä hakijan vastuulla olevista seikoista (ks. analogisesti tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 55 ja 60 kohta). Koska tämän tulkinnan seurauksena oikeus perheen yhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista, jotka ovat täysin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten vastuulla, tulkinta voisi johtaa huomattaviin eroihin perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä jäsenvaltioiden välillä ja yhden ja saman jäsenvaltion sisällä. Kyseisen

direktiivin tavoitteiden sekä unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien mukaista on siten ainoastaan se, että ratkaistaessa sitä, täyttyykö direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohdassa säädetty ikää koskeva edellytys, huomioon otetaan päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä varten jätettiin. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, ratkaistaanko tämä hakemus suoraan sen jälkeen, kun hakemus on tehty, vai vasta sen jälkeen, kun päätös hakemuksen hylkäämisestä on kumottu.

Tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin muutosta. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista mahdollisimman täysimääräisesti niin, että toimeentuloedellytys ei muodosta estettä perhe-elämän viettämiselle ja siten lapsen edun toteutumiselle. Alaikäisten perheenkokoajien osalta toimeentuloedellytyksestä on oikeuskäytännössä ulkomaalaislain 39 §:n sisältämän yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu hyvin laajasti. Tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Esityksen tavoitteena on lisäksi varmistaa lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa sekä varmistaa, että lapsen alaikäisyyden määrittäminen ja siten lapsen oikeuden perhe-elämään toteutuminen ei ole hakemuksen ratkaisemisajankohdasta sattumanvaraisesti riippuvaa vaan toteutuu yhdenvertaisesti sekä kansallisesti että EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Muutos toteuttaisi hallitusohjelman tavoitetta kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuudesta ja toimeentuloedellytyksen soveltamisen lopettamisesta kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin. Muutos toteuttaisi perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta pakolaisten helpotetusta perheenyhdistämisoikeudesta sekä vastaisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan pakolaisten perheenyhdistämiselle tulisi asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle.

Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää hallituksen ihmis- ja perusoikeusmyönteistä sekä lapsi- ja perhemyönteistä politiikkaa. Oikeus perhe-elämään on turvattu muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys poistettaisiin. Näin ollen turvapaikan saaneen, toissijaista suojelua saaneen, kiintiöpakolaisen sekä tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä ei enää olisi turvattu toimeentulo. Muutos koskisi myös alaikäisen perheenkokoajan muulle omaiselle myönnettävää oleskelulupaa. Muutos koskisi ulkomaalaislain 114 ja 115 §:ää.

4.1.2 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa

Ulkomaalaislain sisältämää lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenyhdistämisessä koskevaa sääntelyä muutettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja 137/19 edellyttämällä tavalla kuitenkin niin, että muutos lapsen alaikäisyyden määrittämisessä koskisi kaikkia tilanteita, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaalaislain 37 §:ssä määritellylle lapselle. Näin ollen muutos koskisi paitsi Euroopan unionin tuomioistuimen edellyttämällä tavalla perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden lasten alaikäisyyden määrittämistä. Lisäksi yhdenvertaisuuteen perustuvan kansallisen ratkaisun pohjalta muutos koskisi myös kaikkia muita tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella lapselle. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien, Suomen kansalaisten, ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla Suomessa asuvan unionin kansalaisen, 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla oleskeluluvan saaneen ja ihmiskaupan uhrien lasten perhesideperusteiset oleskeluluvat. Ehdotetun muutoksen mukaan se päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa lapsen alaikäisyyttä, on päivämäärä, jolloin perheenyhdistämistä koskeva hakemus on jätetty, eikä päivämäärä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan.

Koska lapsen alaikäisyyden määrittämisen tavoitteena on suojata lapsen oikeutta perhe-elämään ja edistää yhdenvertaisuutta, ehdotetaan muutettavaksi lapsen alaikäisyyden määrittämistä kansallisen ratkaisun pohjalta myös tilanteissa, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisestä lapsen 37 §:n mukaiselle perheenjäsenelle.

Näin ollen oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoajana oleva lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Ehdotetun muutoksen näkökulmasta, 38 §:n 3 momentti huomioiden, käytännössä merkityksellisiä tilanteita, joissa lapsi toimii perheenkokoajana, olisivat tilanteet, joissa lapselle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n nojalla yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai kyse on kansainvälistä suojelua saaneesta alaikäisestä, joka on tullut toisen huoltajan kanssa. Kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan alaikäisyyden määrittämisestä säädetään 3 momentissa erikseen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden ja näiden perheenjäsenten perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta perhe-elämään. Vaikka toimeentuloedellytyksestä on yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla ulkomaalaislain 39 §:n perusteella poikettu alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten - käytännössä huoltajien - osalta varsinkin laajasti, niin puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä perhesidelupapäätöksiä alaikäisten huoltajille on vuosina 2015–2021 tehty yhteensä 24. Melko suuri osa näistä kielteisistä päätöksistä olisi jatkossa todennäköisesti myönteisiä mutta eivät välttämättä kaikki, koska osassa nykyisistä päätöksistä kielteisen päätöksen perusteena voi olla toimeentuloedellytyksen lisäksi muu syy. Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien perheenjäseniltä edistäisi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden lasten oikeuden perhe-

elämään toteutumista vähentämällä perhesidehakemuksiinpäätöksiin puuttuvan toimeentulon nojalla tehtävien kielteisten päätösten määrää ja osuutta tehdyistä päätöksistä.

Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen ja oikeuden perhe-elämään toteutuminen edistävät lisäksi lapsen edun toteutumista paitsi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan niin myös 7, 9 ja 10 artiklojen edellyttämällä tavalla. Sopimuksen 7 artiklan mukaan lapsella on, mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Sopimuksen 10 artiklan mukaan sopimusvaltioille 9 artiklan 1 kappaleessa asetettujen velvoitteiden mukaisesti on lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti. Sopimusvaltiot takaavat lisäksi, että tällaisen hakemuksen esittämisestä ei ole epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen. Ehdotettavat muutokset edistävät lapsen oikeutta olla vanhempiansa hoidettavana edistäänsään perheenperheenyhdistämistä.

Toimeentuloedellytyksen poistamisella olisi vaikutuksia perustuslain 6 §:ssä taattuun yhdenvertaisuuteen, kun pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita alaikäisiä kohdeltaisiin perheenyhdistämistilanteissa toimeentuloedellytyksen osalta yhdenvertaisesti. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan turvapaikan saaneet tai kiintiöpakolaisina maahan tulleet alaikäiset ovat vapautettuja toimeentuloedellytyksestä, mikäli perheenjäsenen oleskelulupaa haetaan kolmen kuukauden määräajassa. Poikkeus ei koske toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämistä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin kaikissa tilanteissa poiketa yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla ulkomaalaislain 39 §:n perusteella. Käytännössä näin on kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien osalta tehty varsin laajasti. Vuosina 2015–2021 puuttuvan toimeentulon nojalla on tehty yhteensä 24 kielteistä päätöstä alaikäisen huoltajalle. Saatavilla ei ole perheenkokoajan suojeluaseman mukaan eriteltyä tilastotietoa eli tietoa siitä, onko alaikäiselle perheenkokoajalle näissä tilanteissa annettu turvapaikka tai onko heidät otettu kiintiöpakolaisina vai onko heille annettu toissijaista suojelua. On arvioitu, että valtaosassa tapauksia, joissa on kyse kielteisestä päätöksestä puuttuvan toimeentulon takia kyse olisi tilanteesta, jossa alaikäinen on Suomessa yhden huoltajan kanssa ja oleskelulupaa haetaan toiselle huoltajalle. Oikeus perhe-elämään ei kuitenkaan saisi rajoittua sen viettämiseen vain toisen vanhemman kanssa vaan lapsella on oikeus kumpaankin vanhempaansa. Kun lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, niin myös lapsen etu useimmiten toteutuu.

On huomioitava, että kansallinen lainsäädäntö ei erottele eri suojeluasemien oikeusvaikutuksia toisistaan muissakaan tilanteissa. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole ollut oikeudellista estettä (PeVL 43/2016 vp), on yhdenvertaisuutta perusoikeutena pyrittävä edistämään. Myös komission tiedonannossa muistutetaan jäsenvaltioita, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. On yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeus viettää perhe-elämää perustuu yhdenvertaisuuteen edellytyksiin eikä edellytyksistä myöskään seuraa eroja hakemusprosessiin esimerkiksi erilaisten määräaikojen muodossa. Lisäksi eri suojeluasemiin liittyvillä erilaisilla vaikutuksilla voi olla vaikutus myös annetusta suojeluasemasta tehtyjen valitusten määrään.

Turvattu toimeentulo on ulkomaalaislain mukainen pääsääntö oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys tulee siten sovellettavaksi esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä. On kuitenkin huomioitava, että käytännössä perheenkokoaja on alaikäinen vain kansainvälisen tai tilapäisen suojelun tilanteissa tai silloin kun oleskelulupa myönnetään yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla. Tämän johdosta toimeentuloedellytyksen poistamista tietyin poikkeuksin juuri kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perhesideperusteisten lupien edellytyksenä on pidettävä perhe-elämän suojan edistämisen näkökulmasta perusteltuna. Lisäksi on huomioitava, että kyseisen henkilöryhmän osalta perhe-elämän viettäminen alaikäisen kotimaassa ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. On myös huomioitava, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen poistamista nimenomaan alaikäisiltä voidaan pitää perusteltuna. Toimeentuloedellytystä koskevat muutokset koskevat täsmällisesti ja tarkasti rajattua henkilöryhmää. Ehdotuksen piirissä olevien, useimmiten myös heikommassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta on perusteltua edistää asettamalla muille ulkomaalaisille oleskeluoikeuden edellytyksenä asetettua suotuisimmat taloudelliset edellytykset suhteessa oikeuteen perhe-elämään.

Myös lapsen alaikäisyyden määrittelyä koskevat muutokset edistäisivät lasten ja lapsena perhesidehakemusprosessin osapuoleksi tulleiden keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista, jonka lisäksi myös oikeus perhe-elämään toteutuisi tehokkaammin, kun perheenjäsenen oleskeluluvan saaminen ei riippuisi sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä. Käsittelyn kesto voi voimassa olevan lain mukaan vaikuttaa siten, että hyvin samanlaisissa tapauksissa hakemusten lopputulokset poikkeavat toisistaan niin, että toisessa oikeus perhe-elämään ja myös lapsen etu voi toteutua ja toisessa ei. Oikeus perheenyhdistämiseen olisi ehdotettujen muutosten johdosta aiempaa yhdenvertaisempi.

4.2.1.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Koska kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytyksestä on Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä ulkomaalaislain 39 §:n sisältämän yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu hyvin laajasti, toimeentuloedellytystä koskeva muutos saattaisi lainsäädännön vastaamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämiset ovat muodostaneet viime vuosina noin 15 % kaikista perheenyhdistämiseen perustuvista ensimmäisistä oleskeluluvista. Vuonna 2019 yhteensä 1 531 kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsentä sai ensimmäisen oleskeluluvan, vuonna 2020 vastaava luku oli 1 360 ja vuonna 2021 vastaava luku oli 1 214. Huoltajille tehtyjen myönteisten päätösten määrät kyseisinä vuosina olivat 44, 35 ja 27 ja muille omaisille 66, 67 ja 67. Vuosina 2015–2021 puuttuvan toimeentulon nojalla on tehty yhteensä 24 kielteistä päätöstä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien huoltajalle ja 6 päätöstä muille omaisille. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vaikka ehdotetut muutokset toimeentuloedellytykseen edistävät tehokkaasti useita perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taattuja oikeuksia muodostaen siten merkittävän parannuksen muutoksen piirissä olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, niin muutosehdotusten vaikutus perheenyhdistämisen ja varsinkin maahantulon kokonaiskuvaan laajemmin on erittäin pieni.

Perheenyhdistäminen tukee menestyksekkästä kotoutumista. On olemassa laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tulokselli-

sempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Kaikissa tutkimuksissa ei kuitenkaan ole arvioitu perheenyhdistämisen vaikutuksia kotoutumiseen nimenomaisesti lasten osalta vaan laajemmin. Tutkimuksissa on todettu, että erossa olo perheestä on suurin kotoutumista hidastava tekijä, mikä aiheuttaa myös terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja. Voidaan arvioida, että perheenyhdistämisen edistämisen vaikutukset ovat sekä terveydellisesti että sosiaalisesti myönteisiä ja yleisesti maahanmuuttajaväestön kokonaistilannetta parantavia.

Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun mukaan perheenyhdistämisen estyminen aiheuttaa vakavaa stressiä, sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisia vaikeuksia, jotka estävät normaalin elämän. Sitä vastoin ne oleskeluluvan saaneet, jotka saavat perheensä yhdistettyä, pystyvät hyötymään vahvennetusta sosiaalisesta tuesta, mikä edesauttaa kotoutumista.

Perheestä erossaolon ja perheenyhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on todettu olevan tärkein pakolaisten kotoutumista vaikeuttava tekijä (Choummanivong ym. 2014). Perheestään erossa asuvilla maahanmuuttajilla on merkittäviä työllistymisvaikeuksia sekä ongelmia koulutukseen osallistumisessa, sillä huoli perheenjäsenistä vaikeuttaa keskittymistä ja kielen oppimista (Wilmsen 2013). Myös rahan lähettäminen kotimaahan jääneille läheisille on yleistä, mikä voi johtaa maahanmuuttajan omien tarpeiden laiminlyöntiin ja vaikeuttaa sopeutumista uuteen maahan (Choummanivong ym. 2014). Esimerkiksi Suomessa toteutetussa somalialais- ja kurditaustaista väestöä koskevassa tutkimuksessa osoitettiin, että niillä, joiden primääriperhe asui Suomessa, oli useammin työpaikka, heidän itse arvioimansa kielitaito oli parempi ja he kokivat vähemmän yksinäisyyttä kuin ne, joiden primääriperhe asui muualla (Rask ym. 2016).

Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi – tutkimuksessa Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista (THL – Raportti 12 |2019) todetaan, että perhe on voimavara, joka edistää psyykkistä hyvinvointia (Kawachi & Berkman 2001). Perheen ja sen antaman sosiaalisen tuen merkitys on erityisen suuri lapsille ja nuorille. Perheen antama sosiaalinen tuki voi vähentää lasten ja nuorten masennusoireita ja sillä on osoitettu olevan positiivinen yhteys myös nuorten koulumenestykseen (Laban ym. 2015; Trentacosta ym. 2016). Läheisyys muihin perheenjäseniin on keskeinen asia lapsen ja nuoren hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta, sillä erossaolo perheestä voi lisätä muun muassa psyykkisiä oireita (Choummanivong ym. 2014; Trentacosta ym. 2016).

Perheestään erossa asuvilla pakolaisilla on yleisemmin myös psyykkisiä häiriöitä ja oireilua kuin perheensä kanssa asuvilla pakolaisilla (Nickerson ym. 2010; Schweitzer ym. 2006; Turner ym. 2003). Perheestään erossa asuvat raportoivat heikommasta psyykkisestä toimintakyvystä sekä vaikeammista traumaperäisen stressihäiriön ja masennuksen oireista kuin perheensä kanssa asuvat pakolaiset (Nickerson ym. 2010). Lisääntyneen psyykkisen ja somaattisen oireilun on osoitettu liittyvän erityisesti huoleen kotimaahan jääneestä perheestä (Schweitzer ym. 2006). Erossaolo näyttäytyy muun muassa hallinnan tunteen puutteena sekä syyllisyyden kokemuksena (Savic ym. 2013), ja se voi aiheuttaa trauman kaltaisen kokemuksen jatkumista uudessa maassa (Schweitzer ym. 2006).

OECD:n International Migration Outlook 2019 julkaistussa selvityksessä todetaan, että Euroopassa niiden maahanmuuttajien, joilla kestää pidempään saada puoliso maahan, tulotaso oli matalampi kuin muiden maahanmuuttajien. Yksi selittävä tekijä on se, että maahanmuuttajat eivät panosta esimerkiksi koulutukseen, kun vielä odottavat perheenyhdistämistä. Pitkällä aikavälillä perheenyhdistämisen viipyminen ei vaikuta perheenkokoajan saavuttamaan kielitasoon, mutta se vaikuttaa perheenjäsenen saavuttamaan kielitasoon, erityisesti naisten. Myös perheenjäsenen työllistyminen on sen epätodennäköisempää, mitä pidempi aika kuluu perheenyhdistämiseen.

Erityistä merkitystä perheenyhdistämisen ripeydellä on lapsilla, jotka kotoutuivat ja integroitui-
vat uuteen yhteiskuntaan parhaiten, jos he saapuvat uuteen maahan alle kouluikäisinä. (OECD
2019).

Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020 Kestävän väestönkehityksen Suomi toteaa, että uu-
dessa väestötilanteessa, jossa maahanmuuttoa tarvitaan entistä enemmän, perhe-palvelut ja -
etuudet sekä perheystävällinen työkuulttuuri ovat ja voivat olla vielä vahvemmin Suomen valtti-
kortteja. Ilman perhettä elävä maahanmuuttaja ei kuitenkaan sitoudu suomalaiseen yhteiskun-
taan ja muuttaa herkästi pois. Perhe on voimavara, joka edistää kotoutumista ja sitoo ihmiset
maahan. Suomessa on verrattain runsaasti maahanmuuttajia, joiden aviopuoliso asuu eri
maassa. Vuosina 2013–2017 prosenttiosuus on ollut 19,4% kaikista avioliitossa olevista maa-
hanmuuttajista, mikä on Euroopan toiseksi korkein Liettua jälkeen ja huomattavasti OECD-
keskiarvoa korkeampi. (OECD 2019).

Perheenyhdistäminen muodostaa merkittävän laillisen maahantulon väylän ja sen helpottamisen
voidaan arvioida vähentävän laittomien maahantulokeinojen tarvetta.

Koska esityksessä ehdotetaan poistettavaksi toimeentuloedellytys alaikäisten perheenyhdis-
tämistilanteissa, on varmistuttava, että perheenyhdistämisen helpottaminen ei altista tai lisää
alaikäisten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Koska ulkomaalaislain 6 §:n ja myös kan-
sainvälisten velvoitteiden nojalla on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä myös
hänen kehitykseensä ja terveyteen liittyviin seikkoihin sekä lisäksi huomioitava lain 36 §:n 2
momentti, jonka mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta
epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien sään-
nösten kiertäminen, on jatkossakin mahdollista tehdä kielteinen päätös, jos arvioidaan, että ta-
paukseen liittyy lapsen hyväksikäyttöä tai perheenyhdistäminen Suomessa olisi muutoin vastoin
lapsen etua.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikka toimeentuloedellytyksestä on yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla ulkomaalaislain
39 §:n perusteella poikettu varsin laajasti, niin puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä per-
hesidelupapäätöksiä alaikäisten huoltajille on vuosina 2015–2021 tehty yhteensä 24 ja muille
omaisille 6 (ei tilastotietoa siitä, ovatko perheenkokoajat tai perheenjäsenet olleet alaikäisiä).
Melko suuri osa näistä kielteisistä päätöksistä olisi jatkossa todennäköisesti myönteisiä mutta
eivät kuitenkaan kaikki, koska osassa nykyisistä päätöksistä kielteisen päätöksen perusteena voi
olla toimeentuloedellytyksen lisäksi muukin syy. Mikäli hakemusmäärissä ei tapahdu merkittä-
vää muutosta, toimeentuloedellytyksen poistamisen seurauksena myönteisten päätösten määrän
voi suuntaa-antavasti arvioida nousevan korkeintaan noin kymmenellä päätöksellä vuosittain.
Esityksellä on siten hieman taloudellisia vaikutuksia kotoutumisen kustannuksiin. Lisääntyvä
perhesiteen perusteella maahan muuttavien perheenjäsenten määrän arvioidaan hieman nosta-
van tarvetta kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin.

Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen helpompi perheenyhdistäminen kuitenkin säästää sosiaali- ja
terveydenhuollon kustannuksia. Alaikäisenä yksintulleiden lasten tulevaisuuteen myönteisesti
vaikuttava perheenyhdistämisen helpottuminen voi ennaltaehkäistä raskaiden ja kalliiden las-
tensuojelun ja psykososiaalisen tuen toimenpiteiden tarpeita sekä vähentää tarvetta ympärivuo-
rokautiseen asumiseen perheryhmäkodeissa. Ne, joilla ei ole ydinperhettä mukana Suomessa,
tarvitsevat tehostettua psykososiaalista tukea – erityisesti lapset ja nuoret (THL – Raportti 12
[2019]). Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan ilman huoltajaa olevan ala-
ikäisen sijoittamisesta perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asu-

misen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta tai hänellä on huoltaja Suomessa. Ilman huoltajaa tulleet alaikäiset tarvitsevat tukea myös täysi-ikäistymisen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut lastensuojelulain mukaisen jälkihuollon kustannusten olevan 4 348 euroa nuorelta vuodessa (HE 71/2019 vp).

On mahdollista, että toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenjäseniltä tai muilta omaisilta saattaisi hieman nostaa perhesidehakemusten määrää. Hakemusten määrän mahdollista kasvua on kuitenkin hyvin haastavaa arvioida yksiviskohtaisemmin. Koska toimeentuloedellytys ei voimassa olevan lain mukaan koske kolmen kuukauden määräajassa jätettyjä turvapaikan saaneiden tai kiintiöpakolaisten perheenjäsenien perhesidehakemuksia ja toimeentuloedellytyksestä on mahdollista poiketa poikkeuksellisen painavan syyn nojalla tai lapsen edun niin vaatiessa, niin voidaan arvioida, että perhesidehakemuksia ei nykyään jätetä tekemättä kovin merkittävässä määrin toimeentuloedellytyksen ilmeisen täyttymättömyyden takia. Arvioitaessa perhesideperustaisten oleskelulupa-asioiden kasvun mahdollista enimmäismäärää, on huomioitava perheenjäsenen määritelmä (UlkL 37 §). Siltä osin, kun kyse on muun omaisen oleskeluluvasta, hakijakunta voi lähtökohtaisesti olla laajempi. Vaikutusta voisi olla myös muina omaisina rekisteröityvien huoltajien kanssa hakevien sisarusien hakemuksiin. Toimeentuloedellytyksen poiston ei kuitenkaan ennakoita vaikuttavan erityyppisen merkittävästi perhesidehakemusten määrään. Merkittävämpi vaikutus perhesidehakemusten määrään lienee turvapaikanhakijoiden tai tilapäistä suojelua saavien määrässä tapahtuvilla muutoksilla. Esimerkiksi Ukrainan konfliktin kehittymisestä riippuen unioniin saapuu tämänhetkisten ennusteiden perusteella todennäköisesti hyvin suuri määrä ihmisiä, mahdollisesti 2,5–6,5 miljoonaa henkilöä, jotka ovat joutuneet siirtymään aseellisen konfliktin seurauksena, ja heistä 1,2–3,2 miljoonan ennakoitetaan hakevan kansainvälistä suojelua. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisasiain päävaltuutettu arvioi, että pahimmassa tapauksessa Ukrainasta saattaa paeta jopa 4 miljoonaa ihmistä. Ukrainan sodan johdosta annettavan tilapäisen suojelun vaikutusta perhesidehakemusten määrään Suomessa on vaikea ennakoita, joskin on huomioitava, että käytännössä useimmat perheenjäsenet kuuluvat itsekin tilapäisen suojelun piiriin. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet ovat 8.6.2022 mennessä jättäneet yhteensä 4 perhesidehakemusta. Kaikissa perhesidehakemuksissa asiakas on myös itse saanut tilapäistä suojelua. Perheenyhdistämisen esteiden poistamisen vaikutusta turvapaikan houkuttelevuuden näkökulmasta on hyvin vaikea arvioida.

Lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta ehdotettavat muutokset saattaisivat jonkin verran kasvattaa hakemusten ja myönnteisten päätösten määrää. On mahdollista, että joissain tilanteissa oleskelulupahakemus on jätetty tekemättä, jos lapsi on ollut pian tulossa täysi-ikäiseksi. Lasten hakemukset ovat kasvaneet jonkin verran vuonna 2021 (1 187 hakemusta) verrattuna vuoteen 2020 (905 hakemusta). Maahanmuuttovirasto on tulkinnut voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla tuomion antamisesta heinäkuussa 2020 lähtien. Tilastotietoa siitä kuinka iso osa hakijoista olisi lähes täysikäisiä ei kuitenkaan ole saatavilla.

Hakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset Maahanmuuttovirastolle ja edustustoille katetaan pääosin hakemusmaksuilla. Maahanmuuttovirasto on arvioinut kustannusvastaavuuden olevan tällä hetkellä arviolta 70 %, mikä tarkoittaa sitä, että hakemuksen käsittelystä 70 % katetaan lupamaksulla ja 30 % katetaan budjettirahoituksella. Tätä selittää se, että erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemusten käsittely on työlästä perhesiteen selvittämiseksi. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemusten käsittely tulee siten jatkossakin rahoittaa myös valtion budjettivarojen ja oleskelulupahakemusten määrän mahdollisella kasvulla voi siten olla taloudellisia vaikutuksia.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavilta alaikäisiltä yksinkertaistaisi Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöä sekä selkeyttäisi oikeustilaa, kun toimeentuloedellytyksen täyttymistä ja siitä poikkeamisen perusteita ei tulisi arvioida. Turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten osalta sovellettavan kolmen kuukauden määräajan noudattamisen valvontaan liittyy hankalasti todettavia tosiseikkoja ja soveltamiskysymyksiä, joita toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava suhteellisuusperiaatteen ja oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan johdonmukaisuuteen näkökulmasta. Toimeentuloedellytyksen poistamisen myötä kolmen kuukauden määräaika ei tulisi sovellettavaksi, joka yksinkertaistaisi myös edustustojen ja ulkoisten palveluntarjoajien hakemusten vastaanottamiseen liittyviä menettelytapoja, vähentäisi näiden selvitysvelvollisuutta ja helpottaisi selvästi edustustojen ja ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa asiointiaikoja annettaessa. Tällä hetkellä jokainen perhesiteen perusteella haettava oleskelulupahakemusta koskeva asiointiaika- tai siirtopyyntö on kirjattava erikseen ja edustuston virkailijan on vietävä nämä tiedot kyseiseltä listalta UMA-järjestelmään joko perheenkokoajan tietoihin tai hakijan omiin tietoihin. Tämä työllistävä vaihe oleskelulupahakemusten vastaanotossa jäisi siten kokonaan pois alaikäisten perheenkokoajien osalta. Sitien ratkaisu edistäisi sekä Maahanmuuttoviraston että edustustojen ja ulkoisten palveluntarjoajien kykyä palvella asiakkaita esityksen sinänsä varsin rajatuissa tilanteissa aiempaa selkeimmin ja yksinkertaisemmin ohjein.

Oikeustilan selkeyttämisestä ja suojelukategorioiden oikeusvaikutusten yhdenmukaistamisesta voisi jossain määrin seurata myös hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten väheneminen paitsi toimeentuloedellytyksen soveltamisen niin myös kolmen kuukauden määräajan sekä viime kädessä myös annetun suojeluaseman osalta. On kuitenkin huomioitava, että toimeentuloedellytyksestä luopuminen vain alaikäisten henkilöiden perheenjäsenien, käytännössä huoltajien, osalta koskisi vain 3 %:ia kaikista kansainvälistä suojelua saavien perhesidehakemuksista. Lisäksi vaikutusta olisi myös muina omaisina rekisteröitävien huoltajien kanssa hakevien sisarusten hakemuksiin. Muun omaisen jättämät perhesidehakemukset ovat muodostaneet noin 9 % jätetyistä ensimmäisistä perhesidehakemuksista. Tilastotietoa ei ole saatavissa (huoltajan kanssa hakevien) sisarusten osuudesta muista omaisista. Maahanmuuttovirasto on hyvin suunnantavasti arvioinut, että lapsia oli perheissä keskimäärin 3.

Myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutokset vaikuttaisivat Maahanmuuttoviraston toimintaan selkeyttämällä ja yhdenmukaistamalla Maahanmuuttoviraston soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä: edellytys lapsen alaikäisyydestä olisi sidottu hakemuksen ratkaisuhetken sijaan hakemuksen vireilletuloajankohtaan eikä edellyttäisi arviointia, joka liittyy siihen, että oleskelulupaa ei voi evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja onko tämä myötävaikuttanut asian selvittämiseen (ulkomaalaislain 38 § 2 mom).

Perhesidehakemusmäärien mahdollinen maltillinenkin kasvu vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston ja edustustojen toimintaan. Aiempaa suuremmat hakemusmäärät edellyttävät Maahanmuuttovirastolta ja edustustoilta nvkivistä laaiempaa kapasiteettia ainakin henkilöstön osalta hakemusten vastaanottamisen, tunnistamisen, haastatteluiden ja päätöksenteon osalta. Mahdollinen hakemusmäärän kasvu lisäisi valitusten määrää myös hallinto-oikeudessa. Toimeentuloedellytyksen poiston alaikäisten perheenkokoajien perheenjäseniltä tai lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevien muutosten ei kuitenkaan ennakoita vaikuttavan merkittävästi perhesidehakemusmääriin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Osana valmistelua lausunnolle lähetettiin luonnos hallituksen esitykseksi, jossa turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä olisi luovuttu kokonaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista (ns. vanha perhe). Toimeentuloedellytyksestä luopuminen olisi siten - ja nyt esitetystä poiketen - koskenut myös täysi-ikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksiä. Lausunnolle lähetetyn ehdotuksen lisäksi valmisteluvaiheessa arvioitiin myös sellaista vaihtoehtoa, jossa edellytys turvatusta toimeentulosta olisi jatkossakin pääsääntö kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien täysi-ikäisten henkilöiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä mutta turvattua toimeentuloa koskeva poikkeus tilanteissa, joissa turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen hakemus jätetään niin sanotussa kolmen kuukauden määräajassa, laajennettaisiin koskemaan myös toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien täysi-ikäisten henkilöiden perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Kumpikin näistä vaihtoehdoista olisi edistänyt kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään tehokkaampaa toteutumista mahdollistamalla useammin perhe-elämän viettäminen Suomessa tilanteessa, jossa perhe-elämän viettäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön kotimaassa ei ole mahdollista. Koska puuttuvan toimeentulon nojalla kielteisiä perhesidelupapäätöksiä on kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta viime vuosina tehty vuosittain 116–236, toimeentuloedellytyksen poistaminen tai rajaaminen olisi vaikuttanut suoraan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden oikeuden perhe-elämään toteutumiseen nyt ehdotettua huomattavasti merkittävämmässä määrin vähentämällä perhesidepäätöksiin puuttuvan toimeentulon nojalla tehtävien kielteisten päätösten määrää. Valmistelussa arvioitiin, että toimeentuloedellytyksen poistaminen saattaisi nostaa perhesidehakemusmääriä jonkin verran.

Lisäksi kumpikin vaihtoehto olisi nykyistä paremmin toteuttanut eri suojelukategorioihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua, kun toimeentuloedellytystä olisi sovellettu turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä toisaalta toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäseniin yhdenmukaisesti. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole ollut oikeudellista estettä (PevL 43/2016 vp), on yhdenvertaisuutta perusoikeutena pyrittävä edistämään. Myös komission tiedonannossa muistutetaan jäsenvaltioita, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Olisi yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeus viettää perhe-elämää perustuu yhdenvertaisuin edellytyksiin eikä edellytyksistä myöskään seuraa eroja hakemusprosessiin esimerkiksi erilaisten määräaikojen muodossa.

Osana valmistelua lausunnolle lähetetty luonnos hallituksen esitykseksi sisälsi lisäksi ehdotuksen painottaa lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien ja näiden huoltajien perheenyhdistämistä koskevassa menettelyssä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 3.3.2020) mukaan vuoden 2018 alusta syyskuuhun 2019 tehdyissä päätöksissä puolet perheenyhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-

elämän katsottiin katkenneen. Selvityksen aineistona valtuutettu käytti 66 Maahanmuuttoviraston tekemää perheenyhdistämispäätöstä ajalla 1.1.2018 – 18.9.2019. Näistä päätöksistä 31 oli kielteisiä ja 35 myönteisiä. Päätöksistä 32 koski pakolaisaseman saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä noin kaksi kolmasosaa oli myönteisiä. Päätöksistä 34 koski toissijaista suojelua saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä noin kaksi kolmasosaa oli kielteisiä. Selvityksen mukaan joka toinen kielteinen päätös perustui oleskeluluvan yleisten edellytysten puuttumiseen tai perheenjäsenen määritelmään. Lisäksi suurimmassa osassa kielteisiä päätöksiä todettiin perheyhteyden katkenneen alaikäisen perheenkokoajan ja tämän vanhempien välillä. Myös yksilöllisen pakottavan syyn käsite oli olennainen kriteeri perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa ja perheen toimintaa oli arvioitu tämän käsitteen kautta. Tällaisessa tilanteessa lasta oli tulkittu käytetyn maahantulon välineenä.

Valtaosassa annettuja lausuntoja kannatettiin esitysluonnoksen tavoitteita tai pidettiin niitä perusteluina. Yleisesti ottaen arvioitiin, että ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista. Lausunnoissa esitettiin täsmennettyjä huomioita jokaisesta ehdotetusta kokonaisuudesta. Lausunnoilla olleen esityksen mukaisista toimeentuloedellytyksen poistamista kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien muidenkin kuin alaikäisten perheenkokoajien perheenjäseniltä sekä lapsen edun edistämistä maahantulosäännösten kiertämistä koskevia säännöksiä rajaamalla koskevista ehdotuksista ei osana hallituksen esityksen jatkovalmistelua kuitenkaan päästy yhteisymmärryksen hallituspuolueiden välillä.

Tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 perheenyhdistämisdirektiivin ja perusoikeuskirjan tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain muutosta lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta. Tuomioistuimen ratkaisu on sidottu perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan. Direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia. Direktiiviä ei sovelleta silloin, kun perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa tilapäisen suojelun perusteella, perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella tai Euroopan unionin kansalaisen mukaan lukien Suomen kansalaisen perheenjäseniin. Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa kansallista lainsäädäntöä olisi muutettu vain unionin tuomioistuimen ratkaisun soveltamisalan mukaisesti. Valmistelussa kuitenkin arvioitiin, että yhdenvertaisuusnäkökohdat, lapsen edun toteutuminen ja oikeuden perhe-elämään varmistaminen huomioiden ei olisi perusteltua rajata kansallista sääntelyä unionin tuomioistuimen ratkaisun rajatun soveltamisalan mukaisesti vaan alaikäisyyden määrittämistä koskevat lainsäädäntömuutokset ulotetaan koskemaan yhdenvertaisesti kaikkia tilanteita, joissa on kyse lapsen perheenyhdistämisestä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsissa oli voimassa 20.7.2016–19.7.2021 tilapäinen laki rajoituksista koskien oleskeluluvan saamista Ruotsissa (Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). 20.7.2021 tilapäisen lain voimassaolo lakkasi ja ulkomaalaislainsäädäntöä muutettiin. Perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta lähtökohtaisesti sovelletaan toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta, jos perheenyhdistäminen ei ole mahdollista kolmannessa maassa. Toimeentuloedellytystä ei myöskään sovelleta, jos perheenkokoaja on alaikäinen tai Ruotsissa syntyneen alaikäisen huoltaja, joka asuu lapsen

kanssa yhdessä Ruotsissa. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityisestä syystä. Perheenkokoaja voi jättää perheenyhdistämishakemuksen perheensä puolesta, mikäli hänellä on tähän valtakirja.

Norjassa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta lähtökohtaisesti sovelletaan toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Perheenkokoaja jättää perheenyhdistämishakemuksen. Lisäksi vaaditaan, että perheenjäsen käy tunnistautumassa Norjan edustustossa 12 kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja on saanut päätöksen kansainvälisestä suojelusta. Toimeentuloedellytys ei koske perheenkokoajaa, joka on alaikäinen tai Norjassa syntyneen alaikäisen huoltaja, joka asuu lapsen kanssa yhdessä Norjassa. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityisen painavasta inhimillisestä syystä.

Tanskassa väliaikaista kansainvälistä suojelua saaville perheenyhdistäminen on lähtökohtaisesti mahdollista vasta 3 vuoden maassa oleskelun jälkeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi kuitenkin heinäkuussa 2021 ratkaisussaan (M.A. v. Denmark, [GC] nro. 6697/18, 9.7.2021) Tanskan loukanneen perhe-elämän kunnioitusta koskevaa 8 artiklaa kohtuuttoman pitkällä 3 vuoden edellytyksellä. Tästä syystä lakia tullaan suunnitelmien mukaan muuttamaan siten, että jatkossa edellytetään lähtökohtaisesti 2 vuoden maassa oleskelua ennen perheenyhdistämisen mahdollistamista, mutta 3 vuoden edellytys voidaan ottaa käyttöön laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Perheenyhdistämisen edellytykset riippuvat siitä, mille perheenjäsenelle oleskelulupaa haetaan. Puolison perheenyhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Perheenkokoajan oman toimeentulon tulee olla turvattu, mikä arvioidaan tarkastelemalla, onko perheenkokoaja vastaanottanut valtiolta erilaisia sosiaalitukia. Lisäksi perheenkokoajan tulee antaa vakuus kunnalle, jolla hakijasta koituvat mahdolliset kulut voidaan kattaa. Kun perheenyhdistämistä haetaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan puolisolle, ei toimeentuloedellytystä kuitenkaan sovelleta, kun perheenkokoaja on edelleen vainon vaarassa kotimaassaan. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityistilanteissa. Lasten perheenyhdistäminen on käytännössä rajattu alle 15-vuotiaisiin hakijoihin. Perheenyhdistämistä tulee hakea kolmen kuukauden sisällä turvapaikkapäätöksen saamisesta. Toimeentuloedellytystä sovelletaan ainoastaan erityistilanteissa, esimerkiksi silloin, kun perheenkokoaja on vapaaehtoisesti katkaissut pitkäksi ajaksi yhteydenpidon hakijaan. Erityistilanteissa edellytettävä toimeentulo arvioidaan tarkastelemalla, onko perheenkokoaja vastaanottanut sosiaalitukia, mutta erityistä vakuutta ei vaadita. Yksintulleen alaikäisen perheelle myönnetään perheenyhdistämistä vain, kun kansainväliset velvoitteet tähän velvoittavat. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenyhdistämiseen.

Virossa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle. Toimeentuloedellytystä voidaan harkinnanvaraisesti soveltaa mutta ei kuitenkaan silloin, jos perheenyhdistämishakemus jätetään kuuden kuukauden kuluessa kansainvälisen suojelun päätöksen saamisesta ja perheenyhdistäminen ei ole mahdollista kolmannessa maassa. Perheenjäsen jättää hakemuksen Viron edustustossa.

Alankomaissa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta edellyttää turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Toimeentuloedellytystä sovelletaan myös alaikäisiin perheenkokoajiin. Perheenkokoaja voi jättää perheenyhdistämishakemuksen.

Belgiassa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä 12 kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Perheenjäsen jättää perheenyhdistämishakemuksen Belgian edustustossa. Toimeentuloedellytys koskee myös huoltajalleen perheenyhdistämistä hakevaa alaikäistä, joka oleskelee Belgiassa toisen huoltajansa kanssa. Sitä ei kuitenkaan sovelleta ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenyhdistämiseen. Vuosina 2016–2018 Belgian maahanmuuttoviranomainen teki myönteisen päätöksen yksintulleen alaikäisen perheenyhdistämiseen 68 % tapauksissa. Ainoa yleisesti sovellettu peruste kielteisen päätöksen tekemiselle on koskenut tilanteita, joissa riittävän perhesidettä koskevan todistusaineiston puuttuessa DNA-testin tekemisen jälkeen todetaan, ettei alaikäisen ja hakijan välillä ole tosiasiallista perhesidettä.

Saksassa toissijaista suojelua saavalla ei ole ehdotonta oikeutta perheenyhdistämiseen, vaan perheenyhdistämistä voidaan toteuttaa harkinnanvaraisesti. Kuukauden aikana maahanmuuttoviranomaiset voivat myöntää perheenyhdistämistä harkinnanvaraisissa tapauksissa yhteensä 1000 perheelle. Pakolaisaseman saaneilla on oikeus perheenyhdistämiseen, mutta sovellettavaksi tulee toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenyhdistämishakemus jätetään kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen saamisesta. Perheenjäsen jättää hakemuksen edustustossa. Toimeentuloedellytystä sovelletaan myös alaikäisiin perheenkokoajiin.

6 Lausuntopalautte

Lausunnonle lähetettiin luonnos hallituksen esitykseksi, jossa turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä olisi luovuttu kokonaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista (ns. vanha perhe). Toimeentuloedellytyksestä luopuminen olisi siten, nyt esitetystä poiketen, koskenut alaikäisten perheenkokoajien lisäksi myös täysi-ikäisiä perheenkokoajia. Lausunnonle lähetetty luonnos hallituksen esitykseksi sisälsi lisäksi lopullisesta esityksestä poistetun ehdotuksen painottaa lapsen edun toteutumista maahan-tulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien ja näiden huoltajien perheenyhdistämistä koskevassa menettelyssä (katso tarkemmin kappale 5.1 Muut toteuttamisvaihtoehdot - Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset). Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva ehdotus vastaa lausunnonle lähetettyä.

Lausuntoja saapui 30 kappaletta. Valtaosassa annettuja lausuntoja kannatettiin esitysluonnoksen tavoitteita tai pidettiin niitä perusteluina. Yleisesti ottaen arvioitiin, että ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista. Yleisesti ottaen on huomioitava, että esityksen sisältö on supistunut merkittävästi lausunnonle lähteneeseen esitykseen verrattuna ja että suuri osa lausuntopalauutteesta koskee esityksestä poistettuja ehdotuksia.

Toimeentuloedellytyksen poistamista kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien niin sanotuilta vanhoilta perheenjäseniltä tuettiin melko laajasti. Ehdotettua muutosta pidettiin erityisen tärkeänä yhdenvertaisuuden sekä ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta. Vain Kuntaliitto esitti, että toimeentuloedellytyksestä luopumisen sijaan lainsäädäntöön tulisi sisällyttää toimivampia poikkeusperusteita toimeentuloedellytyksen soveltamiseen. Muutamat lausunnonantajat esittivät, että toimeentuloedellytyksestä tulisi luopua myös ns. uusien perheenjäsenten kohdalla. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Maahanmuuttovirasto arvioivat, että muutos toimeentuloedellytyksessä voi lisätä jatkossa kielteisen sijaan myönteisen päätöksen saavien määrää 200

päätöstä enemmän, koska hakemusmäärät kasvaisivat. Ulkoministeriö totesi, että kolmen kuukauden määräajan poistaminen puolestaan helpottaisi osaltaan selvästi edustustojen ja ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa asiointiaikoja annettaessa. Muutamassa lausunnossa huomautettiin, että toimeentuloedellytystä koskevat muutokset eivät koske oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn (UIKL 52 §) nojalla saaneiden perheen yhdistämistilanteita.

Useat lausunnonantajat suhtautuivat ehdotettuihin maahanulosäännösten kiertämistä ja lapsen etua koskeviin muutoksiin lähtökohtaisesti myönteisesti (ks. tarkemmin lausuntoyhteenveto <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM023:00/2020>).

Lausuntopalautteessa lapsen alaikäisyyden määritelmän muuttamista tuettiin poikkeuksetta. Muutoksen arvioitiin selkeyttävän lainsoveltamista. Maahanmuuttovirasto esitti muutamia pieniä täsmennystarpeita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ja Amnesty tarkensivat, että parempi ratkaisu olisi määrittää lapsen alaikäisyys sen hetken mukaan, jolloin perheenkojoja jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Vaikutusten arviointia koskevassa lausuntopalautteessa todettiin, että ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja että lapsen oikeudet on huomioitu esitysluonnoksessa kattavasti. Muutamassa lausunnossa esitettiin, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurattaisiin. Taloudellisten vaikutusten osalta Maahanmuuttovirasto huomautti, että hakemusmaksujen kustannuskattavuus on tällä hetkellä noin 70 %, ja hakijamäärän kasvu edellyttäisi lisää resursseja virastolle. Lausuntopalautteen mukaan esityksen vaikutukset julkiseen talouteen tulisi selventää. Myönteisten päätösten suurempi määrä vaikuttaisi ainakin kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin, sekä mahdollisesti maksettavan sosiaaliturvan määrään.

Lisäksi useissa lausunnoissa todettiin, että vaikka ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista, niin keinot eivät ole riittäviä. Erityisen ongelmallisia kokonaisuuksia perhe-elämän suojan näkökulmasta nähtiin liittyvän varsinkin perhesidehakemusten jättämisestä koskevaan kokonaisuuteen. Lausunnoissa nousivat esiin mm. kapea edustustoverkko, tarkasti määritellyt asiointiedustustot, vaikeudet saada asiointiaikoja edustustoon, monien edustustokäyntien vaatiminen, kustannukset, ettei perheenkokoajalla ole oikeutta jättää hakemusta perheenjäsenen puolesta, kieli- ja tietotekniset taidot, laillisen oleskelun vaatimus (UIKL 60 §) ja mm. työnteko-oikeuden puuttuminen perhesidehakemuksen ollessa vireillä.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon esitysluonnoksesta 3.6.2022. Esitystä on täsmennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta.

Lausunnonlehtien luonnos hallituksen esitykseksi, lausuntopalaute kokonaisuudessaan sekä lausuntoyhteenveto ovat luettavissa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM023:00/2020>

7 Säännöskohtaiset perustelut

38 §. Edellytys lapsen alaikäisyydestä. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Lisäksi pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoajana oleva lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Ehdotetut muutokset koskisivat lapsen alaikäisyyden määrittämisaikakohdan siirtämistä asian ratkaisupäivästä asian vireilletulopäivään. Momenttiin tehtäisiin lisäksi

toistoa vähentäviä teknisiä muutoksia suhteessa lapsen määritelmää perheenjäseneksi koskevaan 37 §:ään. Lain 37 §:n mukaista lapsen määritelmää perheenjäsenenä tai perheenkokoajana taikka oikeustilaa ei ole tarkoitus muuttaa. Koska pykälän 3 momentti, johon ei tässä esityksessä ehdoteta muutosta, sisältää säännöksen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen alaikäisyyden määrittämishetken sitomisesta päivään, jolloin perheenkokoajana oleva alaikäinen jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, nyt esitettävä lapsen alaikäisyyttä koskeva muutos koskisi käytännössä vain muita kuin 3 momentissa säädettyjä tilanteita. Käytännössä tällaisia olisivat tilanteet, joissa lapselle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n nojalla yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai kansainvälistä suojelua saava alaikäinen on tullut maahan toisen huoltajan kanssa.

Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevaan ratkaisuun yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja C-137/19. Ennakkoratkaisun kysymyksen kohteena olleen perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa on tuomioistuimen mukaan tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu ”alaikäinen lapsi”, on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä varten on alaikäisten lasten puolesta tehty. Lisäksi kansallisin perustein lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevia muutoksia laajennettaisiin vähimmäisdirektiiviksi luokiteltavan perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaa laajemmin kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisestä 37 §:ssä määritellylle lapselle sekä myös tilanteisiin, joissa on kyse perhesideperustaisen oleskeluluvan myöntämisestä lapsen 37 §:n mukaiselle perheenjäsenelle. Näin ollen myönnettäessä perhesiteen perusteella oleskelulupa lapselle, edellytys siitä, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus jätetään, koskisi perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti esimerkiksi turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä työntekijöiden ja opiskelijoiden lasten perhesidehakemuksia. Lisäksi yhdenvertaisuuteen perustuvan kansallisen ratkaisun pohjalta muutos koskisi myös muita tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella lapselle kuten esimerkiksi toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien, Suomen kansalaisten, ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla Suomessa asuvan unionin kansalaisen, 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla oleskeluluvan saaneen ja ihmiskaupan uhrien lasten perhesideperusteisia oleskelulupia.

Pykälän voimassa oleva 2 momentin säännös poistettaisiin tarpeettomana 1 momenttiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevien muutosten johdosta. Voimassa oleva 3 momentti siirtyisi sisällöltään muuttamattomana 2 momentiksi.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että pykälässä tarkoitettun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perheenkokoaja on alaikäinen. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin siten uusi poikkeussäännös turvattua toimeentuloa koskevaan pääsääntöön. Turvattua toimeentuloa koskeva vaatimus olisi jatkossakin pääsääntö haettaessa oleskelulupaa kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.

Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi silloin, kun alaikäinen perheenkokoaja tulee täysi-ikäiseksi. Merkityksellinen olisi siten ajankohta, jona oleskelulupahakemus ratkaistaan. Voimassa olevan ulkomaalaislain 38 §:n 3 momentin ja tässä esityksessä 38 §:n 1 momenttiin ehdotettun muutoksen mukaan täysi-ikäistyneen perheenkokoajan perheenjäsenillä, käytännössä huoltajilla, on tietyin edellytyksin oikeus perhesideperustaiseen oleskelulupaan.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perheenkokoaja on alaikäinen. Momenttiin sisältyvä toimeentuloedellytyksen soveltamista koskeva poikkeus laajenisi koskemaan jatkossa kaikkia sellaisia tilanteita, joissa perheenkokoaja on alaikäinen. Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi silloin, kun alaikäinen perheenkokoaja tulee täysi-ikäiseksi. Turvattua toimeentuloa koskeva vaatimus olisi jatkossakin pykälässä säädetty pääsääntö.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan syksyllä 2022.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa. Muutettavaksi ehdotettu ulkomaalaislain sääntely on merkittävältä osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, PeVL 27/2016 vp). 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).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Perustuslain lisäksi on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämästä (8 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kunnioitetaan. Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä hyväksytyt EU:n perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Valtioilla katsotaan olevan myös aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että perhe-elämän suojaa kunnioitetaan. Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) ei takaa nimenomaista oikeutta perheenyhdistämiseen. Yleissopimuksen 17 artiklassa säädetään kuitenkin yleisestä oikeudesta perhe-elämään. 23 artiklassa puolestaan todetaan, että perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun. Näitä kahta artiklaa on sovellettu yhdessä perheenyhdistämistä koskeviin asioihin. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan sopimusvalvontaelimen, yleissopimuksella perustetun ihmisoikeuskomitean yleiskommentin nro 19 (1990) perheen suojelusta, oikeudesta avioliittoon ja aviopuolisoiden yhdenvertaisuudesta 5 kohdan mukaan oikeus perustaa perhe merkitsee lähtökohtaisesti mahdollisuutta muun ohella elää yhdessä. Valtioiden tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaa perheiden yhtenäisyyden tai perheiden jälleenyhdistämisen erityisesti silloin, kun perheenjäsenet ovat joutuneet erilleen poliittisista, taloudellisista tai vastaavista syistä. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuskomitea on 26.3.2021 antanut loppupäätelmät (CCPR/C/FIN/CO/7) kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Loppupäätelmissään ja suosituksissaan ihmisoikeuskomitea on muun ohella kehottanut Suomea

tehostamaan maahan saapuvien lasten oikeuksien vahvistamista ottaen huomioon tarpeen kunnioittaa lapsen etua. Ihmisoikeuskomitea on lisäksi kehottanut Suomea tarkastelemaan uudelleen perheenyhdistämistä koskevia prosesseja erityisesti perheenyhdistämisen esteiden, kuten toimeentuloedellytyksen, poistamisen osalta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 10 artiklan 1 kohdassa todetaan niin ikään, että ”suurin mahdollinen suojeleminen ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavalttaisten lasten huollosta ja kasvatuksesta.”

Myös perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää (ks. tarkemmin jakso 2.1.3). Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiivissä perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti (C-587/08). EU:n tuomioistuin on korostanut, että perheenyhdistämistä koskevaa direktiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien ja lapsen edun periaatteen kanssa. Jäsenvaltiot eivät saa toimia tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä. Tuomioistuimen mukaan direktiivin yksi tavoite on lisäsuojan tarjoaminen ilman huoltajaa tulleille alaikäisille (C-550/16, kohta 44). Myös komissio on korostanut, että koska perheenyhdistämisen salliminen on yleissääntö, poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää harkintavaltaa, joka niillä tunnustetaan olevan, tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta – eli perheenyhdistämisen edistämistä – ja tehokasta vaikutusta. Direktiivin V luvussa säädetään useista 4, 5, 7 ja 8 artiklaa koskevista poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa. Jäsenvaltioille on sallittu näiden suotuisimpien edellytysten soveltamisen rajoittaminen direktiivissä määrättyissä tilanteissa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta (COM(2014) 210 final).

Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksenä sekä lapsen alaikäisyyden määrittelyhetken muuttaminen edistävät yksityiselämän piiriin kuuluvan oikeuden perhe-elämään toteutumista nykyistä tehokkaammin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden myönteisten perhesidepäätösten osuutta ja siten parantavan yksityiselämän piiriin kuuluvan oikeuden perhe-elämään toteutumista. Alaikäisyyden määrittelyhetken muuttamisen vaikutus perhe-elämän toteutumiseen ulottuisi kansainvälistä suojelua saavien perhesidetilanteita laajemmin kaikkiin tilanteisiin, joissa perhesideperusteisen oleskelulupaprosessin osapuolena on lapsi. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään edistäminen on perusteltua paitsi perustuslain niin myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä olevan yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Ulkomaalaislailla säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemaa, mikä erityisesti korostaa tarvetta huolehtia siitä, että sääntelyssä otetaan huomioon kaikkien yhdenvertainen kohtelu.

Toimeentuloedellytyksen poistamisella kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä turvataan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja näiden perheenjäsenten keskenään yhdenvertainen kohtelu. Ehdotetun muutoksen myötä poistuisi erottelu turvattua toimeentuloa koskevan sääntelyn osalta sen mukaan, onko perheenkokoajalle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua. Muutos on yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua, koska toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei

eroa pakolaisten tarpeesta eikä oikeuden viettä perhe-elämää toteutuminen pitäisi olla kiinni perheenkokoajalle myönnetyn suojelun luonteesta. Tulkinta vastaa lisäksi eduskunnan lausumaa (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp) sekä komission tiedonannossaan esittämää kantaa, jossa se kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.

Turvattu toimeentulo on ulkomaalaislain mukainen pääsääntö oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys tulee siten sovellettavaksi esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä. Toimeentuloedellytyksen poistamista tietyin poikkeuksin vain kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhesideperusteisten lupien edellytyksenä on kuitenkin pidettävä hyväksyttävänä, koska kyseisen henkilöryhmän osalta perhe-elämän viettäminen kotimaassa ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansainvälisen suojelun myöntäminen on osoitus henkilön haavoittuvasta asemasta ja että pakolaisten perheenyhdistämiselle tulisi asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle (Tanda-Muzinga v. Ranska, nro 2260/10, 10.7.2014, kpl 75). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut perheenyhdistämistä koskevassa asiassa, että perheenkokoajalle myönnetystä kansainvälisen suojelun asemasta seuraa, ettei hänen lähtönsä alueelta, johon nähden suojelua on myönnetty, ole tapahtunut vapaaehtoisesti. Tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut ratkaisukäytännössään, että kun kyseessä on alaikäinen ilman huoltajaa oleva henkilö, valtiolla on velvollisuus edistää perheenyhdistämistä (Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga v. Belgia, nro 13178/03, 12.10.2006, kpl 75, ja 84–85). Ehdotuksen piirissä olevien, useimmiten myös heikommassa taloudellisessa asemassa olevien rajattujen henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta on perusteltua edistää asettamalla näille muille ulkomaalaisille oleskeluoikeuden edellytyksenä asetettua suotuisimmat taloudelliset edellytykset suhteessa oikeuteen perhe-elämään. Ehdotuksen piirissä oleva henkilöryhmä on tältä osin täsmällisesti rajattu ja käytännössä hyvin suppea.

Alaikäisyyden määrittelyä koskevat muutokset edistäisivät lasten ja henkilöiden, jotka ovat olleet lapsia hakemuksen tullessa vireille, keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista, kun oikeus perheenyhdistämiseen ei riippuisi sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä. Käsittelyn kesto voi voimassa olevan lain mukaan vaikuttaa siten, että hyvin samanlaisissa tapauksissa hakemusten lopputulokset poikkeavat toisistaan niin, että toisen lapsen oikeus perhe-elämään ja lapsen etu voi toteutua ja toisen lapsen ei. Lapsen oikeus perheenyhdistämiseen olisi ehdotettujen muutosten johdosta aiempaa yhdenvertaisempi.

Tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia on arvioitava myös lapsen oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen ja lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Ehdotettujen muutosten ja lapsen oikeuksien toteutumista on selostettu yksityiskohtaisesti jaksoissa 2.1.1 (Ulkomaalaislaki) ja 2.1.2 (Kansainväliset velvoitteet)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että kun asiassa on kyse lapsista, tulee heidän etunsa ottaa huomioon (mm. Tuquabo-Tekle ja muut v. Alankomaat, nro 60665/00, 1.12.2005, § 44; Neulinger ja Shuruk v. Sveitsi, nro 41615/07, 6.7.2010, § 135; ja X v. Latvia, nro 27853/09, ECHR 2013, § 96). Tuomioistuin on todennut, että sekä sopimusvaltioissa että kansainvälisessä oikeudessa on saavutettu laaja yhteisymmärrys siitä, että lapsia koskevassa päätöksenteossa lapsen etu on ensisijaisen merkittävässä asemassa (Neulinger ja Shuruk; ja X v. Latvia). Tuomioistuin on kuitenkin painottanut, että lapsen etua ei tule käyttää ”valttikorttina” oleskeluoikeuden laillistamiseksi (El Ghatet v. Sveitsi, nro 56971/10, 8.11.2016, § 46).

HE 100/2022 vp

Toimeentuloedellytyksen poistaminen vaikuttaisi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien oikeuden perhe-elämään toteutumiseen vähentämällä puuttuvan toimeentulon nojalla huoltajille tehtävien kielteisten päätösten määrää. Lapsen alaikäisyyttä määrittämistä koskevat muutokset mahdollistaisivat nykyistä useammin perhe-elämän viettäminen silloinkin, kun lapsi joko perheenkokoajana tai perhesideperusteisen luvan hakijana on täysi-ikäistynyt perheen yhdistämisprosessin aikana. Alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos perhesideperusteisen luvan hakijaa koskevan lapsen osalta koskisi paitsi kansainvälistä suojelua saavia perheitä, niin myös oleskeluluvan muulla perusteella saaneiden henkilöiden perheen yhdistämistä. Ehdotetut muutokset tukisivat nykytilaa paremmin lapsen edun toteutumista, koska lapsilla olisi aiempaa useammin mahdollisuus viettää perhe-elämää huoltajiensa kanssa silloin, kun sen arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 38 §, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 38 § laeissa 549/2010 ja 437/2019 sekä 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti laissa 505/2016, seuraavasti:

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoajana oleva lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta; tai
b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:

a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai
b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja

3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.6.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 38 §, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 38 § laeissa 549/2010 ja 437/2019 sekä 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti laissa 505/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

38 §

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella *alaikäiselle naimattomalle* lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus *ratkaistaan*. Oleskeluluvan myöntäminen *alaikäisen perheenkokoajan* perheenjäsenelle edellyttää, että *perheenkokoaja* on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus *ratkaistaan*. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

Oleskelulupaa ei voida 1 momentin perusteella kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus *on tullut vireille*. Oleskeluluvan myöntäminen *lapsen* perheenjäsenelle edellyttää, että *perheenkokoajana oleva lapsi* on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus *on tullut vireille*. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

(kumotaan 2 mom.)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

Voimassa oleva laki

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitettuna oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos:

- 1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:
 - a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta; tai
 - b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;
- 2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:
 - a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai
 - b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja
- 3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitettuna oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos *oleskelulupa*

Ehdotus

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

- 1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:
 - a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta; tai
 - b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;
- 2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:
 - a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai
 - b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja
- 3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitettuna oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen

HE 100/2022 vp

Voimassa oleva laki

myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

Ehdotus

toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenkooja on alaikäinen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20