



24.3.2025

YVV/532/2025

Hallintovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä HE 11/2025 vp ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa pyynnöstä toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päähuomiot lausuttavassa asiassa ovat seuraavat:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata **vähimmäisikävaatimusta** eikä pidä sitä relevanttina keinona pakkoavioliittojen ehkäisemiseksi tai kotoutumisen edistämiseksi. Valtuutettu suosittelee edellytyksestä luopumista tai mahdollisuutta poiketa edellytyksestä.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata **toimeentuloedellytyksen** asettamista lapsille. Asiassa ei ole annettu tietoon pohjautuvia perusteita, joiden mukaan olisi lapsen edun mukaista erottaa lapsia perheistään. Toimeentuloedellytystä ei ole kohdistettu vain tilanteisiin, jossa olisi mahdollisesti kyse ”lapsen käyttämisestä maahantulon välineenä”. Valtuutettu suosittelee edellytyksestä luopumista tai vaihtoehtoisesti laajempia poikkeamisperusteita.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että EU-tuomioistuimen nojalla tehtävä välttämätön muutos **alaikäisyyden määrittämishetkestä** toteutetaan. Sen sijaan ei ole EUT:n ratkaisunkaan johdosta perusteltua eriyttää lainsäädäntöä eri suojeluperusteiden osalta.

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa kansainvälisten suojeleusemien **eriyttämisestä** ja erityisesti toissijaista suojelua saaneiden ihmisten perheen yhdistämisen vaikeuttamisesta. Valtuutettu suosittelee **asumisai-kavaatimuksen** käyttöönotosta luopumista ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden alaikäisyyden yhdenmukaista määrittämistä.

Vähimmäisikävaatimus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vähimmäisikävaatimusta. Ehdotettu 21 vuoden vähimmäisikävaatimus asettaisi alle 21-vuotiaat eri asemaan iän perusteella ja vaikeuttaisi heidän mahdollisuuttansa viettää perhe-elämää.

Perustuslain 6.2 § mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Perustuslain syrjintäkielto on ehdoton – ellei ole esitettävissä hyväksyttävää perustetta erilaiselle kohtelulle, syrjintäkieltoa ei voi tavallisella lailla rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ikään liittyville rajoituksille tulisi esittää hyväksyttävä peruste ja tämän hyväksyttävän perusteen tulisi myös olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.¹

Esitystä on perusteltu **pakko- ja lumeavioliittojen estämisellä**. Tavoite suojata pakkoavioliiton uhreja ja ehkäistä pakkoavioliittoja on sinänsä kannatettava. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin katsoo, että 21 vuoden vähimmäisikävaatimuksen asettaminen ei ole oikeasuhtainen toimenpide pakkoavioliittojen ehkäisemiseksi. Se ei kohdistuisi nimenomaisesti mahdollisiin pakkoavioliiton uhreihin tai tilanteisiin, joissa olisi viitteitä pakkoavioliitosta. Esityksessä todetaan esimerkiksi, että ”[n]uorten perheenkokoajien sekä erityisesti puolisoiden määrästä esitetyt tiedot edellyttävät toimenpiteitä, jotta tilanteissa, joissa on kyse pakkoavioliitosta, oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnettäisi.” Kuitenkin esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka soveltuu myös tilanteissa, joissa ei ole kyse pakkoavioliitoista. Sen sijaan kyse olisi kaikkiin tiettyyn ikäryhmään kuuluviin henkilöihin (Suomen kansalaisia lukuun ottamatta) kohdistuvasta ehdottomasta edellytyksestä. Kansainvälisten arvioiden mukaan vähimmäisikävaatimuksen vaikutus suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen, kuten pakkoavioliiton ehkäisyyn, on vähäinen.² Lisäksi, mikäli tavoitteena on pakkoavioliittojen ehkäisy, ikärajan asettaminen vain ulkomaan kansalaisiin ei ole tarkoituksenmukaista, sillä kuten esityksessä todetaan, pakkoavioliitto ilmiönä ulottuu myös Suomen kansalaisiin.

¹ PeVL 44/2010 s. 6.

² Perheen yhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta, VN TEAS 2016

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei siten pidä vähimmäisikävaatimusta perusteltuna tai oikeasuhtaisena keinona puuttua pakkoavioliittoon ilmiönä.

Esityksen vaikutustenarvioinnissa todetaan, että ”[v]ähimmäisikävaatimuksen arvioidaan vähentävän maahan saapuvien niin sanottujen riskiryhmään kuuluvien henkilöiden määrää. Riskiryhmiin kuuluu esimerkiksi nuoria, erityisesti naisia, haavoittuvassa asemassa olevia ja hyväksikäytölle alttiita henkilöitä”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena sääntelyä, jossa haavoittuvassa asemassa olevien suojelua pyritään toteuttamaan rajaamalla heidän oikeuksiaan ilman vankkoja sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta osoittavia perusteluita.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että avioliittolakia muutettiin Suomessa vuonna 2019 (351/2019), niin että laki ei enää mahdollista poikkeuslupamenettelyä, jolla lapsi voisi solmia avioliiton. Lakia säädettäessä katsottiin periaatteellisesti tärkeäksi, että lapsia, erityisesti nuoria tyttöjä, suojellaan avioliitolta, johon saattaa alaikäisten kohdalla sisältyä pakottamista, ja piirteitä, jotka ovat lapsen kehitykselle ja terveydelle haitallisia. 18 vuoden ikäraja on selkeä ja yksiselitteinen: alle 18-vuotias on lainsäädännön ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsi, kun taas 18-vuotta täyttänyt henkilö on täysi-ikäinen ja täysivaltainen. Ikärajan asettamiselle korkeammaksi perheenyhdistämisen osalta ei ole mahdollista osoittaa mitään yksiselitteistä ikärajaa, jolla suojattaisiin pakkoavioliitoilta tai hyväksikäytöltä, ja jolla voisi perustella kategorista rajoitusta.

Lisäksi hallitus antoi kesäkuussa 2024 esityksen, jolla rikoslakiin sisällytetään pakkoavioliiton kriminalisointi sekä pakkoavioliiton mitätöimisen mahdollisuus.³

Nämä toimet kohdentuvat nimenomaisesti pakkoavioliittoihin, ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnoissaan puoltanut esitystä sen valmisteluvaiheessa.

Myöskään **kotoutumisen edistämiseen liittyvät näkökohdat** eivät puolla esitetyn kaltaista muutosta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että tutkimustulokset laajalti osoittavat perheenyhdistämisen tukevan menestyksestä kotoutumista. Perheenyhdistämisen estämisellä sitä vastoin on tutkimuksissa arvioitu olevan kielteisiä kotoutumisvaikutuksia.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 100/2022 vp todettiin muun muassa seuraavasti: ”Perheenyhdistäminen tukee menestyksestä kotoutumista. On olemassa laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Kaikissa tutkimuksissa ei kuitenkaan ole

³ HE 65/2024 vp.

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).”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kotoutumisen edistämällä ei voi perustella sellaisia muutosehdotuksia, joiden vaikutukset kotoutumiseen olisivat todennäköisesti pikemminkin kielteisiä. Myöskään hallituksen esityksessä esitetty näkemys, että ”(v)ähimmäisikävaatimuksella pyritäisiin takaamaan puolisoiden riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan” ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että täysi-ikäisyyden ja täysimääräisen oikeustoimikelpoisuuden ikäraja on muutoin Suomen lainsäädännössä yksiselitteisesti 18 vuotta.

Huomionarvoista on, että **vähimmäisikävaatimukseen ei esitetä poikkeamismahdollisuutta**. Poikkeamismahdollisuutta ei olisi esimerkiksi silloin, kun on ilmeistä, että avioliitossa ei ole kysymys pakkoavioliitosta tai kun henkilön kotoutuminen on ollut onnistunutta. Euroopan komissio on tiedonannossaan 2014 (KOM (2014) 210 final) antanut ohjeistuksen, jonka mukaan jäsenvaltion on vähimmäisikää soveltaessaan arvioitava kunkin hakemuksen olosuhteet tapauskohtaisesti. Vähimmäisikä voi toimia viitteenä, mutta sitä ei voi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta kunkin hakijan tilannetta. Vähimmäisikää koskeva vaatimus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan. Ehdoton vähimmäisikävaatimus on komission tiedonannon vastainen.

Kokonaisuudessaan yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan esityksessä ei ole esitetty sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, jonka nojalla tietyn ikäisten, täysi-ikäisten ulkomaalaisten puolisojen oikeutta perhe-elämään voisi rajoittaa. Ottaen huomioon, ettei ole edellä esitetyn mukaisesti varmuutta siitä,

olisiko ehdotetulla sääntelyllä ylipäänsä toivottu vaikutus pakkoavioliittojen estämiseksi tai kotoutumisen edistämiseksi, valtuutettu katsoo, ettei vähimmäisikävaatimus ole riittävän asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä esitettyihin tavoitteisiin. Kyseessä ei ole välttämätön rajoitus hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti.

Edellä esitetyillä perusteilla yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee hallintovaliokuntaa luopumaan vähimmäisikävaatimuksen säätämisestä. Mikäli valiokunta ei päädy luopumaan vähimmäisikävaatimuksen säätämisestä kokonaan, suosittelee valtuutettu, että lain tasolle kirjattaisiin mahdollisuus poiketa vähimmäisikävaatimuksesta.

Toimeentuloedellytyksen asettaminen alaikäiselle perheenkokoajalle

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäiselle perheenkokoajalle. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa. Kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntöelimien toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua (3 artikla), jonka yhtenä ulottuvuutena on perhe ja läheiset ihmissuhteet.⁴ Lapsen etu ja lapsen oikeus perheeseensä nauttivat korkeaa suojaa. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n lapsen etua koskevien suuntaviivojen mukaan perheenyhdistämistä tulisi yleisesti pitää lapsen edun mukaisena.⁵ Toimeentuloedellytyksen asettaminen alaikäisille perheenkokoajille vaikeuttaa merkittävästi perheenyhdistämistä ja lasten mahdollisuutta asua yhdessä perheen kanssa, eikä sen voida katsoa olevan lapsen edun mukainen edellytys.

YK:n lapsen oikeuksien komitea onkin kesällä 2023 todennut olevansa vakavasti huolestunut nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä, kuten perheenyhdistämisen oikeudellisista ja tuloihin liittyvistä esteistä. Komitea vaati Suomea koskevissa loppupäätelmissään Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin muun muassa poistamalla perheenyhdistämisen oikeudelliset ja tuloihin liittyvät esteet. Komitea painotti kyseisen kohdan ja sen sisältämien suositusten kiireellisyyttä ja totesi, että asiassa on ryhdyttävä kiireellisiin toimenpiteisiin.⁶

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013).

⁵ UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child (2008).

⁶ CRC/C/FIN/CO/5-6.

Toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäisille perustellaan esityksessä ”**lasten käyttämisen maahantulon välineenä**” ehkäisemisellä ja todetaan ilmiön kitkemisen aiempaa tehokkaammin olevan välttämätöntä. Esityksessä ei anneta tutkimukseen tai muihin lähteisiin perustuvaa tietoa mahdollisen ilmiön laajuudesta olemassaolosta. Ilmiön olemassaolon epävarmuudesta kertoo muun muassa esityksen toteutus, jonka mukaan ”[t]ilastojen pohjalta näyttää *mahdolliselta*, että Eurooppaan ja myös Suomeen *lähetettäneen* yksin lapsia” (kursiivit lisätty). Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pidä kestäväenä merkittävän perusoikeusrajoituksen säätämistä näin epävarmalla tietopohjalla ja ilman, että on arvioitu vastikään tehtyä ulkomailain muutosta (UlkL 36 c §:n 1 momentin 4 kohta) ja sen soveltamisen vaikutusta mahdollisen ilmiön ehkäisemiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että lapsi voi joutua eroon perheestään monenlaisista syistä, esimerkiksi pakomatkan aikana. Toisaalta vanhemmat ovat voineet lähettää lapsen esimerkiksi konfliktialueelta koti- tai lähtömaastaan pois turvatakseen lapsensa tulevaisuuden sekä siksi, että koko perheen ei ole ollut taloudellisesti mahdollista paeta yhdessä.⁷ Tällöin vanhemmat ovat voineet vaikeassa tilanteessa pyrkiä tekemään ratkaisun, joka turvaa heidän lapsensa aseman mahdollisimman täysimääräisesti, eikä voida katsoa kyseessä olevan ”lapsen käyttäminen maahantulon välineenä”.

Hallituksen esityksen mukaan ”[l]apsen oikeuksien komitea mukaan lapsen erottamisen vanhemmistaan pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Voidaan arvioida, että lapsen hyväksikäyttö maahantulon välineenä huomioiden sen aiheuttamat riskit lapsen psyykkiselle, sosiaaliselle ja fyysiselle turvallisuudelle ja jopa oikeudelle elää voi asettaa lapsen vaaraan kokea välitöntä vahinkoa”. Toimeentuloedellytys ei kuitenkaan kohdistu ainoastaan sellaisiin lapsiin, joihin on kohdistunut mahdollista hyväksikäyttöä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevassa harkinnassa ei myöskään esityksessä ohjata ottamaan huomioon tilanteita, joissa vanhempien toiminta ei ole asettanut lasta välittömän vahingon vaaraan. Näin ollen toimeentuloedellytyksen asettamisen myötä lapsia erotetaan perheestään ilman, että kyse olisi tilanteista, joissa lapsi olisi vaarassa kokea välitöntä vahinkoa siten kuin YK:n lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä erittäin ongelmallisena lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen näkökulmasta.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta on esityksessä todettu seuraavanlaisesti: ”Poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua ainakin silloin,

⁷ Lapset ilman perhettä, yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys 2020.

kun Suomeen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista.” Sama kuvaus esiintyi edellisessä perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukentavassa hallituksen esityksessä.⁸ Tuolloin perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti nimenomaista huomiota kyseiseen kohtaan todeten, että ”näissä perustelumaininnoissa kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan varsin korkeaksi. Valiokunta huomauttaa painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta.”⁹

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee hallintovaliokunnalle lasten toimeentuloedellytyksestä säättämisestä luopumista. Jos toimeentuloedellytyksen asettamisesta lapsille ei luovuta, suosittelee valtuutettu toimeentuloedellytyksen poikkeamisharkinnassa turvaamaan lapsen oikeuden perhe-elämään kaikissa tilanteissa, joissa vanhempi ei ole asettanut lasta välittömän vahingon vaaraan.

Kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikavaatimus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata asumisaikavaatimusta, joka rajoittaa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden oikeutta perhe-elämän suojaan. Edellytys koskisi pakolaisaseman saaneiden uusia perheitä sekä toissijaista suojelua saaneiden uusia ja vanhoja perheitä.

Asumisaikavaatimusta perustellaan muun muassa lumeavioliittojen ehkäisyllä. Kuitenkaan lumeavioliitot eivät vaikuta olevan nimenomaisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyvä ilmiö. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen oikeuskäytäntöä koskevassa selvityksessä suurin osa perheenyhdistämishakemuksiin liittyvistä maahantulosäännösten kiertämisen epäilyistä liittyi Suomen kansalaisten puolisoiden perheenyhdistämiseen.¹⁰ Siten lumeavioliitolla ei voida perustella kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisten

⁸ HE 43/2016 vp.

⁹ PeVL 27/2016 vp.

¹⁰ Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä, IOK 2023.

rajoittamista. Myöskään kotoutumisen edistämiseen liittyvät näkökohdat eivät tässä lausunnossa edellä todetusti puolla perheenyhdistämistä koskevia tiukennuksia.

Asumisaikavaatimus koskisi nimenomaan kansainvälistä suojelua saaneiden ihmisten perheenjäseniä. Tällöin on huomioitava, että perheenjäsenet todennäköisesti oleskelevat alueella, jonka suhteen perheenkokoajan on todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kyse voi esimerkiksi olla konfliktialueesta, jossa oleskelu on hengenvaarallista, mutta josta perheenjäsenet eivät ole päässeet poistumaan turvallisten tai laillisten reittien puutteessa. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön henkilökohtainen suojelutarve voi koskea myös tämän kotimaahan jääneitä perheenjäseniä. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten perheenyhdistäminen olisi turvallinen keino ja laillinen maahantulon väylä, joka osaltaan ehkäisisi myös sitä, että ihmiset joutuvat turvautumaan ihmissalakuljettajiin ja turvattomampiin pakoreitteihin.

Alaikäisyyden määritelmää koskeva muutosehdotus

Alaikäisyyden määrittämisen muuttaminen EU-tuomioistuimen ratkaisun mukaiseksi on välttämätöntä. Ratkaisussa korostetaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista (7 artikla) ja lapsen edun ensisijaista huomioimista (24.2 artikla).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kuitenkin EU-tuomioistuimen ratkaisussakin esiin nostettujen perusoikeuskirjan artiklojen valossa ongelmallisena ja tarpeettomana alaikäisyyden määrittämisen erottelua turvapaikan, toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden sekä kiintiöpakolaisina pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien välillä. EU-tuomioistuimen ratkaisu ei ohjaa erottelemaan alaikäisyyden määrittämistä kansainvälisten suojeluasemien välillä. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu riittävästi sitä, miksi alaikäisyyden määrittämisen tulee erota esimerkiksi turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden välillä. Tämä erottelu olisi tullut arvioida myös perustuslain 6.2 §:n ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Lopuksi

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämismenettely on keino, jolla voidaan varmistaa perhe-elämän suoja turvallisesti ja säännönmukaisia maahantuloväyliä käyttäen. Perheenyhdistämisellä on suuri merkitys kaikille

kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen, heidän hyvinvoinnilleen ja kotoutumiselle, Suomeen saapuvien perheenjäsenten osalta myös heidän turvallisuudelleen. On tärkeä tunnistaa, että ainoa mahdollisuus perhe-elämälle kansainvälistä suojelua Suomessa saavalle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen on juuri Suomessa.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden myönteiset perheenyhdistämispäätökset muodostavat myös varsin pienen osan kaikista perheenyhdistämispäätöksistä. Hallituksen esityksen taulukon 2 mukaan vuosina 2021–2024 myönteinen perhesidepäätös tehtiin yhteensä 5060 kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle. Tämä on noin 8 % kaikista myönteisistä perheenyhdistämispäätöksistä, joita tehtiin 2021–2024 63 027 kappaletta. Ilman huoltajaa tulleiden, kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden huoltajien myönteisiä päätöksiä oli tällä ajanjaksolla 239 kappaletta. On tärkeää tunnistaa, että perheenyhdistämistä on lainsäädännön muutoksilla vaikeutettu huomattavasti jo aikaisemmin, erityisesti muutoksilla vuonna 2016, jolloin otettiin käyttöön toimeentulovaatimus toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota esityksen **oleskelulupaperusteita eriyttävään vaikutukseen**. Hallituksen esityksessäkin todetusti ”[m]uutoksilla voidaan arvioida olevan esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden asemien eriytmistä lisäävä vaikutus sekä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytysten eriytmistä suhteessa muihin perheenkokoajiin lisäävä vaikutus.” Muutoksilla siis tiukennetaan erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksiä. Tämä tapahtuu samalla kun kansainvälisten suojelulupien pituutta on lyhennetty, kansainvälistä suojelua saaneiden kansalaisuuden asumisaikavaatimus on kaksinkertaistettu ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden asemaa on muutoinkin eri muutoksien ja muutosesitysten myötä vaikeutettu. Yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua saaneiden asemaan ovat merkittävät. Asumisaikavaatimuksen kohdistamista kansainvälistä suojelua saaneisiin ei ole juuri perusteltu.

Lisäksi muutokset kohdistuvat erityisen paljon toissijaista suojelua saaneisiin henkilöihin ja eriyttävät kansainvälisiä suojeluasemia keskenään. Muutoksia perustellaan sillä, että perheenyhdistämisen tiukennusten soveltamisalan halutaan olevan mahdollisimman laaja, jolloin ne koskevat toissijaista suojelua saaneita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kuitenkin, että tavoitetta tiukentaa perheitä koskevaa maahanmuuttopolitiikkaa ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja välttämättömänä syynä rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Niin turvapaikan, toissijaista suojelua kuin tilapäistä suojelua saaneet henkilöt ovat saaneet kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvalti-
oon. Valtuutettu katsoo, ettei heidän erilaiselle kohtelulle perheen yhdistämi-
sen osalta ole hyväksyttäviä perusteita. Perhe-elämän suojan näkökulmasta on ky-
symys samanlaisesta tilanteesta, oli kyseessä turvapaikka tai oleskelulupa toissijai-
sen tai tilapäisen suojelun perusteella: kansainvälistä suojelua saanut perheenjäsen
ei voi palata kotimaahansa, ja siten hänen ainoa mahdollisuutensa elää perhe-elä-
mää on perheen yhdistämisen kautta. **Valtuutettu pitää välttämättömänä, että
kaikkia kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämishakemuksia kä-
sitellään samoin periaattein.**

Lausunnossa on edellä tarkasteltu kunkin esitetyn muutoksen osalta niihin liitettyjä
perusteita. Valtuutettu katsoo, että perhe-elämän rajoittaminen ei ole tehokas ja
oikeasuhtainen tapa suojella mahdollisilta pakkoavioliitoilta tai ”lapsen käyttämi-
seltä maahantulon välineenä”. Lumeavioliittojen ehkäiseminen kansainväliseen
suojaan kohdistetun asumisaikavaatimuksen avulla ei vaikuta perustellulta huo-
mioiden, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisissä ei ole oi-
keuskäytännön perusteella erityisesti havaittu lumeavioliittoja. Lisäksi osaa tiuken-
nuksista perustellaan kotoutumisen edistämällä, vaikka tutkimusten valossa per-
heen yhdistäminen edistää kotoutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lapsen oikeuksien on toteuduttava täysi-
määräisesti. Tältä osin valtuutettu kiinnittää myös huomiota yhdenvertaisuusval-
tuutetun eduskuntakertomuksen hyväksymisen yhteydessä annettuun ponteen,
jonka mukaan valtioneuvoston tulee muun muassa selvittää lainsäädännön muu-
tokset, joilla lapsen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen turvataan silloin kun
lapsi tai jompikumpi hänen vanhemmistaan on ulkomaalainen.¹¹ **Nyt tarkastelta-
vana oleva esitys heikentää lapsen oikeutta perhe-elämän suojaan.**

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta esityksessä ei ole riittävällä tavalla osoi-
tettu perheen yhdistämistä koskevia tiukennuksia välttämättömiksi suhteessa sii-
hen, kuinka olennaisesti sääntelyllä puututtaisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Asiantuntija Elsa Korkman

¹¹ [TyVM 12/2022 vp.](#)