

19.2.2016

Sisäministeriölle

Suomen Punaisen Ristin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM049:00/2015)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta koskien perheenyhdistämisen kriteerien tiukentamista.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (811/2005). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Punaisen Ristin liikkeen humanitaarisen avustustoiminnan yhtenä ydintehtävänä on etsiä sotien, luonnononnettomuuksien tai siirtolaisuuden vuoksi erilleen joutuneita perheenjäseniä. Suomen Punaisen Ristin palvelu perheyhteyksien palauttamiseksi tukee myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja Suomeen asettuvien henkilöiden kotoutumista. Suomen Punainen Risti mm. antaa tietoa perheenyhdistämisen säännöistä ja siitä miten perheenjäsenten tulee toimia hakeakseen perheenyhdistämistä, avustaa yhteydenpidossa viranomaisiin ja muihin järjestöihin Suomessa ja ulkomailla, neuvoo hakijoita perheenyhdistämisen menettelyn aikana sekä tarvittaessa vastaanottaa saapuvat perheenjäsenet lentokentällä ja avustaa heidät kotimaan jatkoyhteyksiin.

Suomen Punainen Risti on huolissaan erityisesti kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisten mahdollisuus perheenyhdistämiseen on kokemuksemme mukaan huomattavasti vaikeutunut viime vuosina toteutettujen lakimuutosten, hallinnollisten menettelyiden kiristämisen sekä edustustoverkoston supistamisen seurauksena. Tämä näkyy kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämishakemusten vähentymisenä. **Nykytilanne on johtanut siihen, että perheenyhdistämiseen oikeutetut henkilöt eivät pysty toteuttamaan oikeuttaan järjestelmän erilaisten esteiden vuoksi.** Suomen Punainen Risti on esittänyt tästä kehityksestä huolensa useissa järjestön aihetta käsittelevissä tilaisuuksissa sekä kannanotoissa.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä kriteereitä ehdotetaan edelleen tiukennettaviksi. Suomen kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että perheenyhdistämislle asetetut kriteerit eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. **Näkemyksemme mukaan nyt esitettävät muutokset yhdistettyinä jo aiemmin tehtyihin tiukennuksiin tulevat tosiasiallisesti estämään monien kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisoikeuden toteutumisen.**

Julkisessa keskustelussa on peräänkuulutettu erityisesti lasten ja naisten suojelun tärkeyttä. Perheenyhdistäminen on hallittu ja turvallinen tapa matkustaa Suomeen. Jos perheenyhdistäminen estetään käytännössä kokonaan, kuten käsillä olevalla esityksellä uhataan tehdä, ajetaan perheenjäsenet, mukaan lukien naiset ja lapset, vaarallisille reiteille yrittämään matkaa salakuljettajia hyödyntäen.

19.2.2016

Taustaa: hakumenettely

Perheenyhdistämisen hakeminen on vaikeutunut erityisesti sen vuoksi, että hakijoiden edellytetään henkilökohtaisesti jättävän hakemuksen lähimpään Suomen ulkomaan edustustoon. Hakemuksen jättämisen yhteydessä otetaan hakijoilta biometriset tunnistet. Prosessin alullepano, todistustaakan kokoaminen ja todisteiden esittäminen haastattelussa on hakijoiden vastuulla.

Aiempien lakimuutosten myötä prosessiin lisättiin vaatimus perheenjäsenten *laillisesta* oleskelusta maassa, jossa Suomen edustusto sijaitsee. Siinä tapauksessa, että perheenjäsenet eivät ole laillistaneet oleskeluaan, heidän hakemustaan ei oteta vastaan. Esimerkiksi Iranissa paperittomina oleskelevilla afganistanilaisilla ei ole enää mahdollisuutta rekisteröityä maassa afganistanilaisten paluumuutto-ohjelman ollessa käynnissä.

Nykyjärjestelmän puitteissa perhesidehakemuksen jättäminen, hakijoiden kuuleminen, DNA-tutkimus ja päätöksen tiedoksianto voivat edellyttää pako-laisten perheenjäseniltä useita käyntejä edustustossa, joka sijaitsee pääsääntöisesti jossain muussa kuin heidän oleskelumaassaan. Asiointi voi käytännössä olla mahdotonta, jos perheenjäsenet ovat paperittomina oleskelumaassa, esimerkiksi afganistanilaiset Pakistanissa, eivätkä sen vuoksi voi asioida oleskelumaan viranomaisten luona hoitamassa edustustoon matkustamiseen tarvittavaa lupamenettelyä. Matkustaminen lähimpään edustustoon on myös kaikista haavoittuvimmassa asemassa eläville perheenjäsenille suuri taloudellinen taakka, minkä vuoksi hakemuksen käynnistäminen saattaa viivästyä tai estyä.

Käytännössä kuntien sosiaalityöntekijöiden ja muiden perheiden kanssa työskentelevien on erittäin vaikea neuvoa ja tukea perheenkokoajia perheenyhdistämisprosessin aikana, kun eri lähtömaiden oleskeluun ja maasta poistumiseen liittyvät lait ja määräykset eroavat huomattavasti toisistaan. Hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta on myös huolestuttavaa, että Suomen edustustoilla on erilaiset palveluresurssit, minkä lisäksi esimerkiksi edustustojen työntekijöiden asiantuntemus perhesidetapausten käsittelystä on hyvin vaihtelevaa.

Perhesidettä todistavien asiakirjojen kuten vihkimistodistusten ja lasten syntymätodistusten laillistamisvaatimukset voivat asettaa perheille kohtuuttomia haasteita prosessin etenemiselle. Esimerkiksi jos hakijalla, kuten afganistanilaisella aviovaimolla, ei ole halussaan alkuperäistä vihkitodistusta, hänen on palattava Afganistaniin sille paikkakunnalle missä vihkiminen on suoritettu ja anottava paikkakunnan viranomaisilta vihkitodistusta. Vihkitodistus on tämän jälkeen käännettävä englannin kielelle, jonka jälkeen se pitää laillistaa Afganistanin ulkoministeriössä. Tämän jälkeen asiakirja pitää vielä laillistaa maan Suomen edustustossa.

Suomen Punaisen Ristin tietoon on myös tullut tapauksia, joissa edustustot ovat kieltäytyneet vastaanottamasta hakemusta keskeisten asiakirjojen puuttumisen takia. Kuitenkin Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan hakemukseen voidaan liittää kirjallinen selvitys perhesuhteista, jos virallisia asiakirjoja ei ole saatavilla.

Suomen Punainen Risti on jo vuosia peräänkuuluttanut, että prosessin helpottamiseksi viranomaiset selvittävät ja huomioivat kehittämisvaihtoehtoja

19.2.2016

kuten: hakemusasiakirjan jättäminen edustustoon sähköisesti, muiden Pohjoismaiden ja EU:n jäsenvaltioiden edustustojen hyödyntäminen hakemuksen jättämisessä ja biometristen tunnisteiden ottaminen prosessin myöhemmässä vaiheessa.

Nyt esimerkiksi Maahanmuuttovirasto on helmikuun alussa tiedottanut lykkäävänsä jo suunnitteilla ollutta sähköisen asioinnin laajentamista perheenjäsenten oleskelulupa-hakemuksiin. Muutos otetaan käyttöön aikaisintaan sen jälkeen, kun käsillä oleva laki-hanke perheenyhdistämisen kriteerien tiukentamiseksi on saatu päätökseen. **Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että sähköisen asioinnin mahdollisuutta laajennetaan koskemaan perhesidehakemuksia niin nopeasti kuin mahdollista.** Hakemuksen sähköinen jättäminen helpottaisi tilannetta määrääjän osalta ainakin osan hakijoista kohdalla, vaikka hakemuksen käsittelyn aloittaminen edellyttäisikin tunnistautumista edustustossa. Samassa yhteydessä tulisi tehdä myös haastattelu.

Perheenyhdistämisen vaikutusten arviointi ja kotoutuminen

Nykyisessä hallitusohjelmassa mainitun perheenyhdistämisen ehtojen tarkentamisen valmistelussa tulisi ottaa huomioon paitsi edellisten tiukennusten vaikutukset, myös mahdollisten lisämuutosten seuraukset pidemmällä tähtäimellä. Pidämme edelleen tärkeänä, että sisäasiainministeriössä laaditaan selvitys, jossa arvioidaan miten aikaisemmat lainsäädäntö- ja hallintomuutokset ovat käytännössä vaikuttaneet kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisoikeuden toteutumiseen.

Käsillä olevassa luonnoksessa on esitetty, että turvapaikanhakijat kotoutuisivat tehokkaammin ja nopeammin joutuessaan kantamaan vastuun perheensä toimeentulosta. Näkemyksemme on hyvin erilainen. Käytännössä turvapaikanhakijoiden työllistyminen on hidasta kielitaidottomuuden ja koulutuksen puutteen vuoksi. Tästä huolimatta suurin osa maahanmuuttajista pyrkii työllistymään mahdollisimman pian. On kuitenkin selvää, että kieliopintoihin tai työnhakuun keskittyminen on vaikeaa, jos samaan aikaan on jatkuva huoli perheestään. Pitkä erossa olo vaikuttaa niin perheenkokoajien kuin perheenjäsentenkin mielenterveyteen. Ilman perhettään Suomessa elävät kärsivät ahdistuksesta ja masennuksesta. Lisäksi erityisesti nuorten, yksin tulleiden henkilöiden onnistunut kotoutuminen on hyvin epätodennäköistä, mikäli heillä ei ole mahdollisuutta perheen kokoamiseen. Perheenyhdistämisellä voidaan tehokkaasti ehkäistä etenkin nuorten miesten radikalisoitumista.

Suomen Punainen Risti painottaa, että perheenyhdistämisen mahdollisten kriteereiden tiukentamisen vaikutukset erityisesti kotoutumisen onnistumiseen tulee arvioida ennen kuin kriteereitä tiukennetaan entisestään. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen tulee suoraan näkymään myös maahan jäävien, oleskeluluvan saaneiden henkilöiden määrässä. Heidän kotoutumisensa ja linkittymisensä suomalaiseen yhteiskuntaan tulee olemaan yksi suurimmista lähiajan haasteista.

Toimeentulo vaatimuksen eriarvoistavat vaikutukset

Suomen Punainen Risti on huolissaan toimeentulo rajan asettamisesta perheenyhdistämiselle. Ehdotuksessa paitsi Suomen kansalaiset, myös kansainvälistä suojelua saavat asetetaan keskenään eriarvoiseen asemaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa

19.2.2016

suojaa, ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa. Toimeentulovaatimus kaventaa ihmisten mahdollisuutta perheenyhdistämiseen ja perhe-elämään.

Järjestelmässä on jo ennestään ollut seikkoja, jotka ovat johtaneet pakolaisten erilaiseen asemaan perheenyhdistämisen kannalta. Nyt käsillä olevalla muutoksella eriarvoistetaan hakijoita entisestään myös lainsäädännön tasolla.

Lakiesitys on ongelmallinen varsinkin toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien osalta. Annetun ohjeistuksen mukaan perheenkokoajan tulisi tienata kuukausittain nettona 2 600 euroa tuodakseen Suomeen esimerkiksi puolison ja kaksi lasta. Kansainvälistä suojelua saaneet työllistyvät usein matalapalkka-aloille, jolloin toimeentuloedellytys tekee perheenyhdistämisen käytännössä mahdottomaksi. Toimeentuloehdolla olisi myös sukupuolten välistä tasa-arvoa heikentävä vaikutus, sillä naiset ovat useimmiten pienempituloisempia kuin miehet. Toimeentuloedellytys on erityisen ongelmallinen silloin, kuin perheenkokoajana on alaikäinen lapsi, koska käytännössä toimeentulon osoittaminen ja siis perheen toimeentulon varmistaminen jäisi lapsen vastuulle. Esityksessä on todettu, että lapsen edun vaatiessa toimeentuloedellytyksestä voidaan harkinnan perusteella poiketa: **näkemyksemme mukaan on kuitenkin jo periaatteen tasolla ongelmallista, että alaikäisen odotetaan huolehtivan perheensä toimeentulosta.**

Myös turvapaikan tai kiintiöpakolaispaikan saaneen perheenyhdistämistä vaikeutetaan. Ehdotuksen mukaan turvapaikan tai kiintiöpakolaispaikan saaneen tulee hakea perheenyhdistämistä 3 kuukauden sisällä, jolloin he ovat vapautettuja toimeentuloehdosta. Suomen Punainen Risti näkee 3 kuukauden aikarajan olevan kohtuuton, sillä jo nyt hakijoiden on erittäin vaikea laittaa hakemus aluilleen, kuten edellä on todettu. Luonnoksessa ei ole selvennetty miten määritellään ajankohta, jolloin "hakemus on esitetty", kuten luonnoksen yksityiskohtaisin perusteluihin on kirjattu. Käytännössä tämä kuitenkin edellyttää pääsyä jättämään hakemus ja siten muun muassa laillisen oleskelun järjestämistä siinä maassa, jossa hakemuksen voi jättää (ks. kohta "hakumenettely"). Hallituksen esityksessäkin on todettu, että oikeuden toteutuminen näissä tapauksissa edellyttää, että perheenjäsenellä on viranomaisten puolesta tosiasiallinen mahdollisuus laittaa hakemus vireille asetetussa määräajassa. Tosiasiassa prosessin läpikäyminen kolmessa kuukaudessa on kuitenkin käytännössä erittäin vaikeaa, monissa tapauksissa mahdotonta. **Jo olemassa olevien esteiden vuoksi toimeentulo vaatimus ulotettaisiin siis käytännössä myös lukuisiin pakolaisten perheenyhdistämiin.**

Suomen Punainen Risti on lisäksi huolissaan kansainvälistä suojelua saaneiden yhdenvertaisesta kohtelusta toimeentulovaatimuksesta informoitaessa. Huolestamme on se, miten viranomaiset varmistavat, että tieto perheenyhdistämisestä annetaan tiedoksi "selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla esimerkiksi päätöksen tiedoksi antamisen tai pakolaiskiintiössä ottamisesta tiedoksi antamisen yhteydessä", kuten yksityiskohtaisiin perusteluihin on kirjattu.

Mikäli esimerkiksi parhaillaan käsittelyssä oleva esitys turvapaikkapäätöksen tiedoksi-antoon liittyvistä muutoksista (HE 2/2016) hyväksytään, myönteistä päätöstä ei jatkossa aina tarvitse antaa tiedoksi henkilökohtaisesti. On epäselvää, miten näissä tapauksissa esimerkiksi kielitaidottomalle turvapaikan saaneelle voidaan tiedottaa per-

19.2.2016

heen yhdistämiseen liittyvistä oikeuksista. Lisäksi on huomattava, että hallituksen esitys turvapaikanhakijoiden oikeusavun kaventamisesta (sisäministeriön lausuntopyyntö 21.12.2015, OM37/41/2015) johtaa voimaan tullessaan siihen, ettei suurella osalla päätöksen saavista hakijoista tule olemaan avustajaa, joka voisi auttaa sen varmistamisessa, että tieto perheenyhdistämisen mahdollisuudesta ja menettelyistä on ymmärretty.

Lainsäädännön taannehtivuus

Suomen Punainen Risti huomioi myös, että luonnoksessa todetaan, että toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien perhesidehakemuksiin sovelletaan hakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia hakemuksen vireilletuloajankohdasta riippumatta. Käytännössä tämä tarkoittaa taannehtivaa lainsäädäntöä esimerkiksi niiden viime vuonna saapuneiden osalta, jotka tulevat saamaan oleskeluluvan toissijaisen tai tilapäisen suojelun nojalla. **Näemme esityksen erittäin ongelmallisena yleisen lailisuusperiaatteen näkökulmasta, kun henkilöt ovat hakemusta jättäessään voineet perustellusti olettaa perheenyhdistämisessä noudatettavien säännösten olevan erilaiset.**

Näemme erityisen ongelmallisena luonnoksen esitykset toimeentuloedellytyksen ulottamisesta koskemaan myös alaikäisiä perheenkokoajia, sekä turvapaikan tai kiintiöpakolaista paikan saaneen perheenyhdistämiselle (ilman toimeentulovaatimusta) annetusta lyhyestä määräajasta (3 kuukautta).

Valtioneuvoston Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa sanotaan, että "Suomessa annetaan tulevaisuudessakin korkeatasoista suojelua, joka turvaa yhtäläiset oikeudet ja etuudet kaikille suojelun tarpeessa oleville". **Suomen Punainen Risti toivoo, että sisäministeriö yhteistyössä Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainhallinnon kanssa paneutuu pakolaisten perheenyhdistämisjärjestelmässä oleviin haasteisiin, laatii tarvittavat selvitykset ja ryhtyy käytännön toimenpiteisiin ongelmien korjaamiseksi ennen kuin käytäntöjä jälleen kiristetään nopealla aikataululla. Kuten lausunnossa ylempänä todetaan, jo nykytilanne on johtanut siihen, että perheenyhdistämiseen oikeutetut henkilöt eivät pysty toteuttamaan oikeuttaan järjestelmän erilaisten esteiden vuoksi.**



Kristiina Kumpula
pääsihteeri