

Punaisen Ristin näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia pakolaisten perheen yhdistämisestä

Pakolaisten mahdollisuus perheen yhdistämiseen on vaikeutunut viime vuosina toteutettujen lakimuutosten jälkeen. Myös hallinnollisia menettelyitä on kiristetty ja edustustoverkostoa supistettu. Tämä näkyy kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämishakemusten huomattavana vähentymisenä. Myös hakemusten käsittelyajat ovat hyvin pitkiä.

Suomen Punainen Risti on huolestunut kehityksestä. Tilanne on jo johtanut siihen, että perheen yhdistämiseen oikeutetut henkilöt eivät pysty toteuttamaan oikeuttaan järjestelmän vaikeutumisen vuoksi.

SPR järjesti 28.11.12 käytännön ongelmien selvittämistä ja ratkaisujen löytämistä varten viranomaisten ja järjestöjen tapaamisen. Keskusteluun osallistui edustajia Maahanmuuttovirastosta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksiköstä, UNHCR:stä, IOM:stä, ETU ry:stä (Edustajat turvapaikkalapsille), Mielenterveysseuran SOS-kriisikeskuksesta, Ensi- ja turvakotien liitosta, Pakolaisneuvonnasta, Väestöliitosta ja SPR:stä.

Tähän muistioon kirjatut seikat perustuvat Punaisen Ristin näkemyksiin ja tietoihin, ja niissä on mukana 28.11.13 tilaisuudessa esille tulleita asioita ja ratkaisuehdotuksia.

Tilaisuudessa myös todettiin, että olisi tärkeää selvittää kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämistilanne em. muutosten jälkeen. Punainen Risti toimitti sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle 12.3.13 kirjeen, jossa pyydetään laatimaan selvitys siitä, miten lainsäädäntö- ja hallintomuutokset ovat käytännössä vaikuttaneet kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämisoikeuden toteutumiseen.

Tässä kirjeessä Punainen Risti toteaa myös, että nykytilanteessa kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämistä ei ole mahdollista edelleen kiristää. Huomio olisi nyt kiinnitettävä ratkaisujen löytämiseksi ongelmiin, joita tehdyt muutokset ovat hakijoiden kannalta aiheuttaneet. Tämä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston ja ulkoasianhallinnon välillä.

Hakumenettely

Perheen yhdistämisen hakeminen on vaikeutunut sen vuoksi, että hakijoiden edellytetään henkilökohtaisesti jättävän hakemuksen Suomen ulkomaan edustustoon. Aiemmin perheenkokoaja pystyi jättämään hakemuksen Suomessa. Nykytilanteessa hakijoiden tulee hoitaa itsenäisesti kaikki asiat. Kuntien sosiaalityöntekijöiden ja muiden perheiden kanssa työskentelevien on erittäin vaikea neuvoa ja tukea perheenkokoajia perheen yhdistämisen prosessin aikana, kun eri lähtömaiden oleskeluun ja maasta poistumiseen liittyvät lait ja määräykset eroavat huomattavasti toisistaan. Suomen edustustoilla on myös erilaiset palveluresurssit, mihin vaikuttaa lisäksi työntekijöiden kokemus perhesidetapausten käsittelystä.

Punainen Risti pitää tärkeänä, että perheitä ohjeistetaan tarkasti ja ymmärrettävästi perheen yhdistämisen hakumenettelystä. Pakolaisten pääkielille käännetyt ohjeet tulisi olla helposti löydettävissä Maahanmuuttoviraston sivuilla ja oleskelulupahakemuksia vastaanottavien lähetystöjen internet-sivuilla. Viranomaisia tulisi olla helppo lähestyä ja heillä tulisi olla osaamista ottaa huomioon eri kieliä puhuvien ja eri taustoista tulevien ihmisten tarpeet.

Nykyjärjestelmä tarkoittaa sitä, että perhesidehakemuksen jättäminen, hakijoiden kuuleminen, DNA-tutkimus ja päätöksen tiedoksianto voivat edellyttää pakolaisten perheenjäseniltä jopa neljää käyntiä edustustossa, joka sijaitsee pääsääntöisesti jossain muussa kuin heidän oleskelumaassaan. Asiointi voi käytännössä olla mahdotonta, koska tilanne oleskelumaassa on vaikea ja maasta toiseen tarvittavat lupamenettelyt ovat hyvin erilaisia. Matkustaminen on myös kallista, minkä vuoksi hakemuksen käynnistäminen saattaa viivästyä tai jopa estyä.

Punainen Risti pitää tärkeänä, että hakemuksen jättämisen helpottamiseksi viranomaiset selvittävät seuraavia kehittämisehdotuksia:

- biometrinen tunnistaminen voitaisiin toteuttaa myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi kuulemisen yhteydessä
- hyödynnetään muiden Pohjoismaiden ja EU-jäsenvaltioiden edustustoja hakemuksen jättämisessä ja kuulemisten/DNA-testien järjestämisessä
- edustustot tekevät yhteistyötä Suomessa asuvan perheenkokoajan tai hänen ollessaan alaikäinen hänen edustajansa kanssa hakemuksen jättämisessä
- hakemusten vastaanotto ulkoistetaan ulkopuoliselle taholle, joka toimii pakolaisten lähtömaissa, esim. IOM

Muistio 14.3.13

Maahanmuuttoviraston mukaan sähköinen asiointi oleskelulupa-asioissa on alkanut tänä vuonna, mutta käytäntö ei ole edistynyt perhesidehakemuksiin. Tarkoituksena kuitenkin on levittää käytäntö kaikkiin hakemustyypppeihin. Punainen Risti pitää tärkeänä, että käytäntö laajennetaan koskemaan perhesidehakemuksia niin nopeasti kuin mahdollista.

Hakemuksen käsittely ja päätöksenteko

Perheenyhdistämispäätösten osalta on epäselvyyttä siitä, minkä vuoksi kansainvälistä suojelua saaneiden hakemuksiin tulee tällä hetkellä enemmän kielteisiä päätöksiä kuin aikaisemmin. Maahanmuuttoviraston mukaan linjan muutosta ei ole tehty. Viraston näkemys on, että hakemusten selvittelyissä esiintyy aikaisempaa enemmän ristiriitaisuuksia.

Maahanmuuttoviraston edustajat kertoivat viranomaisten tapaamisessa 28.11.12 kehittävänsä hakemusten käsittelyä ja päätösten perusteluja ja rakennetta. Punainen Risti pitääkin tärkeänä, että päätöksentekoa ja haastattelukäytäntöjä kehitetään. On myös varmistettava, että hallinto-oikeuksien perheenyhdistämistä koskevat päätökset näkyvät soveltamiskäytännöissä.

Hakemuksen käsittelymaksujen perimiskäytännöissä on eroja eri paikkakuntien viranomaisten välillä (esim. paikallinen poliisi) ja eri viranomaisten välillä (Maahanmuuttovirasto, edustusto). Eroja on esimerkiksi siinä, vaaditaanko maksu etukäteen vai vasta päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä, vaaditaanko maksu myös menettelyn aikana menehtyneistä hakijoista, annetaanko päätös tiedoksi vaikka maksua ei ole vielä maksettu jne. Kunnilla on myös eri käytäntöjä toimeentulotuen käyttämisestä käsittelymaksuihin. Eroavat käytännöt ja menettelyt ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.

Päätöksenteon kehittämisen kannalta on tärkeää, että:

- perheenjäsenten haastattelumenettelyä kehitetään siten, että haastatteloilla on riittävä koulutus ja haastattelut toteutetaan yhdenmukaisesti
- perheenjäseniä ohjeistetaan etukäteen haastattelun merkityksestä ja siihen valmistautumisesta sekä vaadittavista asiakirjoista, jotta haastattelutilanteessa saadaan esille mahdollisimman hyvin päätöksenteossa tarvittavat tiedot
- alaikäisten ilman huoltajaa Suomessa oleskelevien kohdalla lapsen saapumista yksin Suomeen ei tulkita perhe-elämän päättymiseksi ja huoltajuuden katkeamiseksi tai maahantulosäännösten kiertämiseksi, ellei siihen ole erityisen painavat perustelut; näissä tilanteissa on otettava huomioon sotien ja kriisien perheille aiheuttamat vaikeat tilanteet



- lapsen edun ensisijaisuutta painotetaan sekä hakemusten käsittelyssä että päätöksenteossa
- päätösten pohjana on ihmisoikeusmyönteinen tulkinta ja kokonaisarviointi tilanteesta, mikä tarkoittaa sitä että päätöksen perusteluissa huomioidaan objektiivisesti perhe-elämää tukevat seikat ja ristiriidoiksi vain todelliset ja merkitykselliset ristiriidat
- ristiriitaiset tiedot arvioidaan suhteessa perheenjäsenten erillään olon aikaan, sekä niihin – usein traumaattisiin – tapahtumiin, jotka johtivat perheen hajoamiseen
- sosiaalityöntekijöiden lausunnot huomioidaan edelleen päätöksen teossa (sosiaalityöntekijöiltä pyydettyjen lausunto määrä on heiltä saadun tiedon mukaan vähentynyt)
- haastatteluissa käytetään aina vain ammattitulkia
- käsittelymaksujen periminen tapahtuu samalla tavalla eri viranomaisissa, joustavuutta ja yksilöllistä harkintaa käyttäen

Maahan saapuminen ja pakolaisaseman saaneiden eriarvoinen asema

Perheiden velkaantuminen eri vaiheissa kumuloituvien maksujen vuoksi on lisääntynyt, mikä näkyy kaupunkien sosiaalitoimessa lisääntyneinä avunpyyntöinä. Perheet tarvitsevat paljon tukea ja maahantulovaiheeseen ei aina pystytä varautumaan, koska perheiden saapuminen ei enää tapahdu ennakkoidusti.

Joustavan maahan saapumisen kannalta on tärkeää, että perheet saavat maahan saapumiseen liittyen viranomaisilta riittävästi tukea ja neuvontaa, jotta perheiden saapumiseen osattaisiin kunnissa varautua.

Uudistetussa järjestelmässä on myös kohtia, jotka ovat johtaneet pakolaisten eriarvoiseen asemaan perheenyhdistämisen kannalta. Esimerkiksi turvapaikakamenettelyssä turvapaikan saaneiden pakolaisten perheenjäsenten matkoja ei enää korvata toisin kuin kiintiöpakolaisten perheenjäsenten matkat, jotka edelleen maksetaan valtion varoista. Molemmat pakolaisryhmät ovat oikeudellisesti samassa asemassa, koska heille on myönnetty Suomessa pakolaisasema.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen vuoksi olisi myös tärkeää, että kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä kohdeltaisiin maksujen osalta yhdenvertaisesti ja matkojen korvaamisessa noudatettaisiin inhimillistä harkintaa silloin kun matkakulut muodostuvat perheen jäsenten kannalta kohtuuttomiksi, esimerkiksi kun perheenkokoaja on alaikäinen lapsi.