

EMN FOCUSED STUDY
3 / 2016

Family Reunification of Third Country Nationals in the EU

– National Report of Finland



Co-financed by the
European Union

Family Reunification of Third Country Nationals in the EU

ISBN 978-952-5920-55-0 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

Overall responsibility:

Senior Adviser Johanna Väänänen (National Contact Point Finland)

National Coordinator Kiello Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2 A

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communicatios

© cover picture: Kirijaki

Contents

Introduction.....	4
Section 1: Overview of the situation on family reunification in Finland	7
Section 2: Definition of sponsor and family members	11
Section 3: Requirements for exercising the right to family reunification.....	15
Section 4: Submission and examination of the application for family reunification	19
Section 5: Access to rights following family reunification	25
Section 6: National and international case law	28
Statistics on family reunification	30
Definitions	33

Introduction

The largest group among residence permits issued by the Finnish Immigration Service (Migri) has traditionally been permits issued on the basis of family ties. In 2005–2015, more residence permits were issued annually on these grounds than on the basis of employment, studying or international protection. In 2016, residence permits granted in the process of international protection caught up with the number of permits issued on the basis of family ties. Migri has granted, in line with the Finnish Aliens Act, first residence permits to applicants who are located outside Finland or, on certain grounds specified in detail in the Act, for applicants who have entered Finland without a residence permit. The police have thus far granted first residence permits to applicants who are family members of a Finnish citizen and are currently residing in Finland, as well as to the minor unmarried children of such applicants. The police have also granted extended permits and permanent residence permits. In addition, the jurisdiction of the police has covered registering the union citizens' right of residence and issuing residence cards to the family members of a union citizen. In January 2017, all foreign-national permit matters were transferred to the Finnish Immigration Service.

The total number of first residence permits issued on the basis of family ties has remained nearly unchanged in 2011–2015, ranging from approximately 5,700 to 6,700 residence permits issued. The total figure includes residence permits issued to the family members of Finnish citizens and third-country nationals.¹ In the Finnish Immigration Service's statistics, the family members of third-country nationals are divided into the family members of beneficiaries of international protection and the family members of other foreign nationals, such as those foreign nationals who have been issued with a residence permit on the basis of employment or studying. The family members of beneficiaries of international protection have been the smallest group among residence permits issued on the basis of family ties. For instance, in 2015 Migri issued a total of 20,709 first residence permits. Of these, 6,036 were issued on the basis of family ties. A residence permit on the basis of family ties was issued to 985 family members of beneficiaries of international protection and to 4,152 family members of other foreign nationals. In 2016, 1,179

persons have been issued with a residence permit as a family member of a beneficiary of international protection and 4,157 have been issued with a residence permit as a family member of another foreign national.

Changes in legislation

Family reunification has been a prominent topic in recent years, but it has also been under discussion and subject to changes earlier. Further specifications with regard to family reunification were already made to the Aliens Act at the turn of the 1990s and 2000s. The underlying reason for the legislative amendments was the increase in the number of applications made on the basis of family ties, particularly applications filed by family members of Somali nationals who had been granted international protection. At that time, a more detailed definition of family member as well as the requirements and procedure for applying a residence permit on the basis of family ties were recorded in the Act. Furthermore, provisions related to establishing family ties by means of DNA testing were added to the Act.

A general reform of the Aliens Act was carried out in 2004. The majority of the conditions set in the Family Reunification Directive² were already taken into account when the Act was drafted. Among other things, Section 6 on paying attention to the best interest of the child was inscribed into the new Aliens Act, and spouses of the same sex were added to the definition of family member. In 2006, the Aliens Act was amended according to the Directive, to include, among other things, a provision decreeing a 9-month processing time and a regulation stating, in line with Article 17 of the Directive, that certain matters – such as the nature and solidity of the person's family ties and the duration of his/her residence in the country – should be taken into account when considering the rejection of an application made on the basis of family ties. Furthermore, persons who were issued with a residence permit on the grounds of family ties were granted a right to work. At that time, the policymaker's goal was to improve the chances of third-country nationals to maintain a family life and to reunify their families. When the legislative amendment was drafted, attention was also paid to the increase in the number of

¹ The Aliens Act contains separate provisions on issuing a residence permit to a family member of a Finnish citizen and issuing a residence card to a family member of a European Union citizen or a comparable person. These residence permit categories are not discussed in this study.

² European Union's Council Directive on the right to family reunification, 2003/86/EC.

minors seeking asylum in Finland. The Administration Committee report (HaVM 3/2006) emphasised the tracing of the child's parents and referred to the so-called anchor child phenomenon. The Committee stated that using a child as a means of the family entry into the country and, consequently, of the circumvention of the provisions on entry must be prevented. Additions to the Act included provisions related to the right to receive information from a reception centre with regard to the asylum-seeking minor's date of birth, family members and their whereabouts as well as to the tracing of the minor's parent or another person responsible for the minor's de facto care and custody.

Previously, family reunification was facilitated on humanitarian grounds for the family members of beneficiaries of international protection and the national legislation was even more favourable than the Directive. Starting from 2010, the Aliens Act and its application have been changed into a more restrictive direction. In 2010, a provision was added according to which the child must be a minor on the date when his or her residence permit application is decided and the definition of foster child was specified in more detail. The requirement for secure means of support was extended to apply to the family members of beneficiaries of international protection if the family was established after the sponsor arrived in Finland. In 2011, the practice of how residence permit application requirements are applied was specified in more detail with regard to the requirement of legal residence and a travel document. According to the Aliens Act, the applicant must reside legally in the country where he or she applies for a residence permit and, as a rule, he or she must have a travel document that is accepted in Finland. The requirements mentioned above and the introduction of the biometric residence permit card and related legislative amendments in 2012 influenced especially the application process for the families of sponsors who are beneficiaries of international protection.

Public debate on family reunification

Family reunification has evoked much discussion, both for and against. Lately, family reunification has again been the centre of attention. Highly featured

topics in public debate include family reunification related to beneficiaries of international protection and whether Finnish legislation is in line with other EU and Nordic countries. In 2015, the number of asylum seekers arriving in Finland reached a record-breaking level at more than 32,000 asylum seekers, which is nearly ten times as many as in 2014. The number of residence permit applications based on family ties was estimated to increase, as it was assumed that the family members of asylum seekers apply for a residence permit as soon as the sponsor has been issued with a permit. Already in early 2015, the need to review family reunification criteria was recorded in the Government Programme of the current Government. The sharp increase in the number of asylum seekers as well as legislative amendments made by other EU and Schengen States quickly influenced the need to change Finnish legislation. Pursuant to the Government action plan on asylum policy, family reunification criteria were tightened by extending the requirement for secure means of support to also apply to the existing family members of beneficiaries of international protection. The Finnish Government's view is that the requirement of securing the family's means of support encourages immigrants to find employment, which in turn promotes integration into society. Family reunification criteria may be further reviewed in the future. The introduction of additional requirements made possible by the Family Reunification Directive is being investigated by the Ministry of the Interior.

Many parties are of the opinion that the tightening of the family reunification criteria by no means facilitates integration; instead, the challenges related to the application process and concern about the family complicate integration. Making family reunification more difficult restricts the possibilities of entering Finland by legal means. As for the restriction of legal migration, it may in turn increase the seeking of entry into the country by illegal means. In Finland, it has been noted that rejected applicants for a residence permit on the basis of family ties as well as applicants whose residence permit process is still ongoing have come to Finland to seek asylum. At present, the challenges faced by sponsors and applicants in family reunification include especially the fulfilment of the requirement for means of

support but also the proving of the veracity of the family ties if the persons concerned do not have reliable documents. The filing of the application may also be challenging for some applicants as applications must be filed at a Finnish diplomatic mission. The location of diplomatic missions and their resources for processing residence permit issues, as well as the requirement that applicants reside legally in the country of the diplomatic mission at which they file their application affect the applicants' possibilities of filing a residence permit application. There may be months-long queues to file an application or to be interviewed. In addition, many applicants also have to travel back and forth between their home country and the country of the diplomatic mission at different phases of the residence permit process. It may be difficult to access the country where the diplomatic mission is located. Currently the greatest difficulties are faced by Syrian applicants who must, according to the decree by the Ministry for Foreign Affairs, file their applications at the Finnish diplomatic mission in Ankara. At the moment, Syrian applicants are not issued with visas for Turkey.

Current situation

Many good practices have been developed in order to streamline the family reunification process, and operating methods continue to be developed. The Finnish Immigration Service and the diplomatic missions, operating under the Ministry for Foreign Affairs, develop practices jointly and the Finnish Immigration Service provides the diplomatic missions with regular training on residence permit and interview processes. The diplomatic missions have developed appointment booking systems and interview arrangements, and at some diplomatic missions, an appointment for the interview can be booked when filing the application. Immigration Liaison Officers operating in certain diplomatic missions have also participated at different phases of the residence permit process. As of November 2016, it has been possible to submit a residence permit application based on family ties online. The Aliens Act also permits a residence permit application to be filed with the diplomatic mission of another Schengen

State or with an external service provider. To support the administration of the Finnish diplomatic mission's workload, the outsourced reception of residence permit applications was launched in Ankara on 1 December 2016. The new residence permit centre sees to the reception of applications from the citizens of Turkey, Syria and Iraq.

Along with the increase in the number of asylum seekers and the anti-immigration shift in the political atmosphere, EU Member States have been competing in tightening their legislation with regard to family reunification. In Finland, the number of asylum seekers took a downward turn already at the beginning of 2016 and the number of asylum applications submitted by the end of October was approximately 5,000. Nevertheless, it was decided that family reunification criteria be tightened to, *inter alia*, ensure that Finland does not appear to be an especially attractive country for seeking asylum when compared to other EU Member States. The goals of the European Agenda on Migration, published by the European Commission on 13 May 2015, include, among other things, increasing the effectiveness of integration, managing irregular migration and strengthening legal migration channels, such as family reunification.³ Finland, along with many other EU Member States, has taken the opposite direction in the development of family reunification. The potential effects that the requirement for means of support applicable to the family members of beneficiaries of international protection, introduced by Finland in July 2016, will have on the number of future residence permit applications based on family ties or asylum applications can be assessed in the coming years. It also remains to be seen how the policy influences the integration of persons already residing in Finland.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

Section 1: Overview of the situation on family reunification in Finland

Q1. Legislation and policy on family reunification

The Finnish family reunification legislation complies with international treaties and national law. **The Aliens Act** (301/2004) regulates residence permits issued on the basis of family ties. Nevertheless, the term that has become established in common usage is “family reunification”, in line with the Family Reunification Directive. The term “family formation” is not specifically used in legislation. However, the point of time when the family tie was established is in some cases relevant for the requirements for issuing a residence permit. Immigration administration uses the terms “existing” and “new” family members to distinguish between family ties that already existed before the sponsor arrived in Finland and family ties that the sponsor established while in Finland. Starting from 2010, the Aliens Act made a distinction related to family members of beneficiaries of international protection, distinguishing between the reunification of an existing family and the formation of a new family as far as the requirement for means of support is concerned. Prior to that, the requirement for means of support did not apply to family members of beneficiaries of international protection, regardless of when the family was established. The legislative amendment extended the requirement for means of support to apply to the new family members of beneficiaries of international protection. The amendment to the Aliens Act that entered into force on 1 July 2016 extended the requirement for means of support to apply also to the family of the beneficiary of international protection that was established before the sponsor arrived in Finland. Only the existing family members of sponsors who have been granted a refugee status are exempt from the requirement for means of support, provided that they apply for a residence permit within three months of the date when the sponsor was served the decision on his or her residence permit.

In addition to the Aliens Act, the national legislation to be taken into account in the family reunification process includes the Constitution of Finland, the Administrative Procedure Act, the Marriage Act (234/1929) and the Act to amend the Marriage Act (1226/2001) as well as, for instance, the Adoption Act (153/1985).

Article 7 of the Charter of Fundamental Rights of the **European Union** states that everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications. The European Convention on Human Rights also obligates the EU Member States to respect the protection of family life.⁴ According to Article 8 of the European Convention on Human Rights, everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

The Finnish Aliens Act’s provisions on family reunification are mainly equivalent to the provisions of the **EU Family Reunification Directive**. Even the earlier, 1991 version of the Aliens Act complied with several of the Directive’s principles. The general reform of the Aliens Act was drafted nationally at the same time as the Family Reunification Directive in the Council of the European Union and the majority of the changes required by the Directive was already taken into account in advance. In 2006, the Directive was implemented in full. Decision-related consideration also takes into account, as applicable, the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights and, for instance, the Resolution of the Council of the European Union on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience. The European Union’s proportionality principle is also adhered to. Under this rule, the action of the Member States must be limited to what is necessary to achieve the objectives of the Treaties. In other words, the content and form of the action must be in keeping with the aim pursued, which in this case is the reunification of the family.

Family life is also protected in the **international treaties** that bind Finland, including, *inter alia*, the

⁴ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (438/90).

United Nations' (UN) Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. As for the best interest of the child, it is protected by the UN's Convention on the Rights of the Child and, for instance, the Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption. The protection targeted particularly at the families of refugees is regulated by the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.

According to the family ties guidelines of the Finnish Immigration Service, all of the above-mentioned regulations and conventions should be taken into account in decision-related consideration. Consideration should promote human and fundamental rights, and the rights of the foreign national may not be restricted any more than necessary. Particular attention must be paid to the best interest of the child.

Q2. Recent changes to policy and practice in family reunification

In recent years, family reunification, especially when it comes to beneficiaries of international protection, has been a recurring topic both in the field of politics and in the media. Numerous changes have been made to family reunification legislation and its application starting from the year 2010. Towards the end of the first decade of the 2000s, the number of applications filed by **family members of beneficiaries of international protection** had increased sharply, mainly due to applications filed by the family members of Somali nationals. In 2010, residence permit applications based on family ties that were filed by Somalis accounted for more than a third of all applications based on family ties. Interview and DNA testing queues created a backlog in the processing of earlier applications. The underlying reasons for amendments to the Aliens Act included the high number of family reunification applicants with no documents, and especially the nationally high number of asylum-seeking unaccompanied minors and their family reunification applications, as well as suspected circumvention of the provisions on entry in the family reunification process. In 2010, in order to clarify the decision practice, the Aliens Act was amended with the requirement that the **child must be a minor** when his or her residence permit application is decided and the conditions under which a foster child is considered a family member were defined in more detail. Furthermore, provisions on the medical age assessment of the residence permit applicant or the sponsor were added to the Act. The requirement for means of support was extended to apply to cases in which a person who has been granted international protection in

Finland establishes a new family and applies for a residence permit for them. The procedure was also streamlined so that in connection with residence permit applications based on family ties, the persons concerned need not be heard if there are no grounds for issuing a residence permit. For instance, hearing is unnecessary when residence permit is applied for a relative who is not a family member of a foreign national residing in Finland and the sponsor is not a beneficiary of international protection.

The changed decision practice could be seen particularly in decision statistics related to family members of sponsors who are beneficiaries of international protection. The medical age assessment was rarely used in the family reunification process, but otherwise, the changes in the Act and its application practice had a significant impact. In particular, the legislative amendments affected applications filed by **family members of minor sponsors**. Many of the sponsors who had sought asylum in Finland were 15–17 years of age when they arrived in Finland and came of age before the decisions on the family's residence permit applications were made. The number of negative decisions was also affected by the policy of the Finnish Immigration Service, approved by the Supreme Administrative Court, according to which the family of a minor could be refused a residence permit if the child had been dispatched to Finland for the sole purpose of gaining residence permits for the remainder of the family. In 2012–2013, only two guardians of minor beneficiaries of international protection were issued with a residence permit. The

number of negative decisions increased also among foster children applying for a residence permit. Many of the pending applications filed by foster children were cancelled or the applicants failed to present themselves for the interview.

In March 2011, the Finnish Immigration Service further specified its application practice with regard to the requirement of an **acceptable travel document**, as defined in Section 35 of the Aliens Act, as far as the requirement concerns new family members of beneficiaries of international protection, and with regard to the requirement of the applicant's **legal residence** in the country of the Finnish diplomatic mission where the applicant is applying for the permit, as defined in Section 60. These further specifications affected the residence permit process particularly for the family members of beneficiaries of international protection. These applicants did not usually have identity documents or a document proving legal residence, and previously, exemptions had been in most cases made for them from both requirements. The Finnish Immigration Service specified that all applicants must be residing legally when the application is filed as well as when the interview and DNA testing are conducted. Later, the Supreme Administrative Court stated that an exemption from the requirement of a travel document can be made in certain cases, if, for instance, the applicant is from a country where a travel document that would be approved in Finland cannot be obtained. There is also some flexibility with regard to the requirement of legal residence at the later phases of the process if residence was legal when the residence permit application was filed. In 2011, the practice of travel compensation was abandoned with the exception of family members of sponsors who had been selected for admission to Finland as quota refugees. Previously, the State had paid the travelling expenses to Finland for all family members of beneficiaries of international protection.

In 2012, significant amendments were made to the Aliens Act. They also affected persons who apply for a residence permit on the basis of family ties, especially the family members of beneficiaries of international protection. Finland replaced residence permit stickers with residence permit cards that carry the applicant's **biometric identifiers**, that is: fingerprints, photo and signature. At the same time, the sponsor's possibility to file an application on behalf of his or her family member was removed

from the law. The inclusion of biometric identifiers in the residence permit sought to prevent misuse by creating a more reliable connection between the holder of the residence permit and the residence permit itself. In 2013, Section 36 of the Aliens Act was amended to support the decision practice. This made it possible to refuse a residence permit on the basis of family ties if there were reasonable grounds for suspecting that the sponsor had received a residence permit by circumventing the provisions on entry or residence by providing false information on his or her identity or family relations.

The Communication on guidance for application of the Directive, published by the European Commission in 2014, aimed at ensuring that family reunification is realised in Member States pursuant to the Directive while respecting fundamental rights.⁵ In Finland, no changes were necessary as a result of the Communication as the Family Reunification Directive was already comprehensively applied and the national legislation was, especially concerning the family members of beneficiaries of international protection, even more favourable than the Directive. The Family Reunification Directive guarantees the family members of refugees more favourable family reunification criteria, but the Directive is not applied to the families of sponsors who have been issued a residence permit on the basis of subsidiary or temporary protection. Before 2016, Finland did not make any distinction in the application of family reunification criteria on the basis of whether the sponsor had been granted a refugee status or another protection status. However, the distinction on the basis of the sponsor's status, made possible by the Directive, had already been discussed for a longer time.

The management of both the asylum process and family reunification are currently national priorities. Already the Strategic Programme of the current Government, published on 29 May 2015, states, among other things, that migration should be well managed and that measures should be taken to enhance integration. According to the Government Programme, **family reunification criteria** will be reviewed to comply with the EU Family Reunification Directive. One of the objectives of the Government action plan on asylum policy, published on 8 December 2015, is to harmonise Finland's asylum practices with EU and Nordic countries. One of the measures is the tightening of family reunification

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, 3 April 2014.

criteria in full under the EU Family Reunification Directive, with at least the requirement for secure means of support and independence from social welfare benefits as conditions for reunification. One of the background factors for the Government's policy was the sharp increase in the number of asylum seekers that started in mid-2015.

In line with the Government's policy, significant changes were made to the family reunification process in 2016. These changes affected the residence permit process particularly for the family members of beneficiaries of international protection. On 16 May 2016, a new decree on fees was implemented, making all residence permit applications subject to a charge. The decree was also applied retroactively to applications that had already been filed. Along with this change, the residence permit applications by family members of beneficiaries of international protection, previously processed free of charge, became subject to a charge. In order for the processing of the residence permit application to continue after the application has been filed, it is also required that the fee has been paid. The application expires if the payment is not made within a reasonable time. On 1 July 2016, the **requirement for secure means of support** was extended so that it applies to the family members of a beneficiary of international protection also in the case that the family has been established before the sponsor's arrival in Finland. When it comes to family members of sponsors who have been granted a refugee status, an exemption from the requirement for means of support is made, provided that they apply for a residence permit within three months of the date when the sponsor was served the decision on his or her permit. The legislative amendments sought to ensure that Finland does not appear to be an especially attractive country for seeking asylum and that the Finnish practices are aligned with those of other Nordic countries in particular. The introduction of additional requirements made possible by the Family Reunification Directive is still being considered. The introduction of accommodation, requirements regarding accommodation, period of residence and integration, for instance has been investigated by the Ministry of the Interior.

Public opinion on family reunification is divided. Those who are in favour of tightening family reunification criteria see especially asylum seekers, refugees and their family members as a burden on the Finnish welfare system. People associate **negative ideas**, such as marriages of convenience, anchor children and misuse of social security, with family reunification. Opinions in favour of family reunification have been expressed by representatives of the opposition parties as well as by several organisations, parishes, researchers and social welfare authorities. The topic also evokes strong reactions among citizens. Those who advocate family reunification are of the opinion that the tightening of residence permit criteria violates **fundamental human rights**, such as the right to family, complicates the integration of those residing in the country and blocks an important legal and safe route through which people in need of international protection have been able to enter Finland. Academic research has also discussed the effects of the tightening family reunification legislation in recent publications.⁶ A common theme in many of the publications is that the current legislation does not respect family life and equality and, as a result, especially families with children and above all minors who arrive in Finland unaccompanied, suffer.

In 2016, a change was made to the family reunification process to make it easier to submit an application. As of 11 November 2016, an application for a residence permit on the basis of family ties can also be submitted online in the Enter Finland e-service: <https://enterfinland.fi/eServices>. In the service, it is also possible to add attachments to the application and follow its status.

⁶The following publications are available only in Finnish:

Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2015). *Ajatuksia myötätunnosta ja kivusta*. In the publication Terra.

Fingerroos, Outi (2014) *Somaliperheen paradoksaalisuus*. In the publication Kulttuuritutkimus.

Perheenyhdistäminen (2016), eds. Fingerroos, Outi, Anna-Maria Tapaninen & Tiilikainen, Marja.

Förbom, Jussi (2014) *Väki, valta ja virasto. Maahanmuuttovirasto ja suomalainen turvapaikkapolitiikka*. Helsinki: Into.

Section 2: Definition of sponsor and family members

Q4. a. Sponsor and family members ⁷

A **sponsor** refers to a person residing in Finland, whose family member abroad applies for a residence permit on the basis of family ties. A sponsor may also be a Finnish citizen, but this study only discusses third-country nationals who have a residence permit for Finland.

According to the Finnish Aliens Act, a person who has a continuous or permanent residence permit for Finland may act as a sponsor. The residence permit may have been issued, *inter alia*, on the basis of international protection, on compassionate grounds, for employment or for studying. The third-country national may also be an EU Blue Card holder, or he or she may have a long-term resident's EU residence permit.

A person who has been issued with a temporary residence permit on certain grounds may also act as a sponsor. A sponsor may be a person who has been granted temporary protection or who has been issued with a residence permit for working on a temporary basis, studying or another special reason. According to Section 51 of the Aliens Act, if aliens are issued with a temporary residence permit on the basis of the fact that they cannot be removed from the country, their family members are not issued with a residence permit on the basis of family ties. If the sponsor is a person who has had a residence permit on the basis of family ties, and the family tie that was the basis for issuing the permit is broken, a member of his or her family residing abroad may be issued with a continuous residence permit, provided that the family member has secure means of support. When making a decision, however, account shall be taken of the possibility of the sponsor to return to his or her home country or another country to live with his or her family there, if all his or her family ties can be considered to lie there.

Pursuant to Section 37 of the Aliens Act, the spouse of a sponsor residing in Finland and unmarried children under 18 years of age over whom the person residing in Finland or his or her spouse has guardianship are considered **family members**. If the person residing in Finland is a minor, his or her guardian is considered a family member. Minor siblings of a minor sponsor are not considered

family members. However, they may be issued with a residence permit for Finland if their guardian is issued with such a permit.

A person of the same sex in a nationally registered partnership is considered a family member. A certificate must be provided of the registered partnership or marriage. The partnership must be registered both in Finland and the foreign partner's home country in so far as this is possible under the legislation of the country in question. Also persons living continuously in a marriage-like relationship within the same household regardless of their sex are comparable to a married couple. The requirement is that they have lived together for at least two years. As a rule, living together must be proved with documentary evidence, such as a tenancy agreement. This two-year period of living together is not required if the persons have a child in their joint custody or if there is some other weighty reason for it. A weighty reason for an exemption from this required period could be, for instance, the fact that living together has been interrupted due to special circumstances, such as the non-married partners' employment or studies or a compelling reason beyond the partners' control.

A residence permit on the basis of family ties can also, under certain conditions, be issued to the foster child of the sponsor or his or her spouse. When no official statement is available on the dependency status, an unmarried child under 18 years who is under his or her parent's or guardian's *de facto* care and custody and in need of such care and custody on the date a decision is made on the residence permit application shall be treated as a family member under Section 37 of the Aliens Act. Treatment as a family member requires reliable evidence that the child's previous parents or guardians have died or are missing and that the sponsor or his or her spouse was the child's *de facto* guardian before the sponsor entered Finland. If the sponsor is a foster child residing in Finland, the applicant is required to provide reliable information which shows that he or she was the sponsor's *de facto* guardian before the sponsor entered Finland.

⁷ Art. 2 and 3 in Chapter I of the Directive 2003/86/EC define who can be a **sponsor** to an application for family reunification in the EU. Art. 4 in Chapter II stipulates that (Member) States shall authorise the entry and residence of certain **family members**, including the sponsor's spouse and minor (including adopted) children of the sponsor and/or his/her spouse.

Family member's residence permit

If the sponsor has a continuous or a permanent residence permit, his or her family member may be issued with a continuous residence permit. As a rule, first fixed-term residence permits are issued for one year, however for no longer than the validity period of the person's travel document, unless requested for a shorter period. If a residence permit is issued on the basis of family ties, the validity period of the residence permit must not, however, exceed the validity period of the family member's residence permit, which was the basis for issuing the residence permit. If the sponsor has been issued with a temporary residence permit, his or her family member can be issued with a temporary residence permit for the same period.

In order for a residence permit to be issued on the basis of family ties, certain conditions must be met. Pursuant to Section 11 of the Aliens Act, aliens may enter Finland if they hold a valid travel document that entitles them to cross the border as well as a valid visa or residence permit. They must also have secure means of support. In addition, it is required that they have not been prohibited from entering Finland and that they are not considered a danger to public order, security or health. If a family member of a sponsor who is a beneficiary of international protection is considered to be a danger as described above, an overall consideration is made taking account of the sponsor's possibilities of leading a family life with the applicant in a third country.

b. Sponsors who are beneficiaries of subsidiary protection (BSPs)⁸

A person who has been issued with a residence permit on the basis of subsidiary protection may act as a sponsor. Issuing a residence permit to his or her family member requires that other requirements for a residence permit are met. If his or her family member is considered to be a danger to public order, security or health, an overall consideration is made taking account of the sponsor's possibilities of leading a family life with the applicant in a

third country. In the consideration, the importance of the family tie for the persons concerned shall be taken into account. If the grounds for issuing the permit to the sponsor was an armed conflict, or if he or she has been granted a residence permit on the basis of temporary protection, it is taken into account in the overall consideration that there is no absolute impediment to the sponsor's return to his or her home country.

Q5. a. Family reunification of other relatives

A residence permit can, on certain grounds, be issued to relatives other than family members of a refugee or a beneficiary of subsidiary protection or temporary protection. A residence permit is not issued to other relatives of persons who have been issued with a residence permit on other grounds, such as employment or studying. Relatives other than family members of a beneficiary of international protection can be issued with a residence permit if refusing a residence permit would be unreasonable because the persons concerned intend to resume their close family life in Finland or because the relative is fully dependent on the sponsor living in Finland. According to the amendment to the Finnish Aliens Act that entered into force in the summer of 2016, the applicant must have secure means of support. If the applicant is considered to be a danger to public order, security or health or Finland's international relations, an overall consideration is

made taking account of the sponsor's possibilities of leading a family life with the applicant in a third country.

The Aliens Act does not provide a more detailed definition of family relationships that qualify as a basis for a residence permit as a sponsor's other relative. The parents of an adult sponsor or adult children of a sponsor who is a beneficiary of international protection may be issued with a residence permit on the same grounds as above. If the child of a sponsor has applied for a residence permit when he or she was still a minor but turns 18 years of age during the processing of the application, the Finnish Immigration Service considers whether the applicant can be issued with a residence permit for other relative. Nevertheless, the residence permit cannot be refused because the minor comes of age if the processing of the application has been delayed

⁸ Currently, BSPs are not covered by Directive 2003/86/EC.

significantly due to a reason beyond the applicant's or the sponsor's control and the applicant/sponsor has contributed to the investigation of the matter. In principle, relatives other than those mentioned above may also be issued with a residence permit on above-mentioned grounds. However, the definition of other relative of a person residing in Finland does not extend to the parents or other relatives of the sponsor's spouse.

Aspects considered when assessing the closeness of the family life and full dependence include, for instance, the time spent apart by the persons concerned, communication between the sponsor and his or her other relative, the other relative's family relationship with the sponsor, the other relative's age, health and marital status. It may also be taken into account whether the other relative has immediate family in the home country, and whether the sponsor has the possibility to support the other relative financially in the country of origin or residence. As a rule, the fact that the sponsor residing in Finland has financially supported his or her relatives in his or her home country or another country is not considered sufficient proof of maintaining a family life. This means that a residence permit is not issued solely on the basis

of financial dependence. The assessment also looks into the reasons why the persons concerned have originally become separated - voluntarily or for a compelling reason - and whether they intend to resume cohabitation in Finland. A residence permit is not usually issued solely on health-related grounds. If the other relative is dependent, due to health-related reasons, on the sponsor residing in Finland, a medical certificate, along with its translation, must be provided of medical conditions, treatment received, the need for follow-up treatment and a follow-up treatment plan. With assistance from the Country Information Service of the Finnish Immigration Service, it can be investigated whether the treatment and medication that the other relative needs is available in his or her home country.

The requirements for issuing a residence permit for other relative are usually more likely to be met if the other relative applies for the permit at the same time as the sponsor's nuclear family. If a residence permit application for other relative is submitted only after the sponsor has resided in Finland for a longer time, the decision is more likely to be negative.

b. Special provisions

Minor siblings of a minor sponsor

A residence permit as other relative can be issued to the sibling of a minor who has entered Finland unaccompanied, provided that the sibling is also a minor and resides abroad, has no legal guardian or has a different guardian from the minor residing in Finland. A requirement for issuing a residence permit is that the siblings have lived together and that their parents are not alive or their parents' whereabouts are unknown. Another requirement is that issuing a residence permit must be in the best interests of the children. The applicant is not required to have secure means of support.

Established relationship

A residence permit can also be issued on the basis of an established intimate relationship. If it is a

question of an established relationship and the parties concerned intend to conclude a marriage or continue cohabitation in Finland, this can be considered to be a special reason for issuing a residence permit. Issuing a residence permit on the basis of the purpose of concluding a marriage and/or starting a family requires reliable information of the established relationship between the persons concerned. When applying for a residence permit on the basis of an established relationship or an intention to conclude a marriage, the income of the partner residing in Finland is not taken into account, as he/she is not considered the applicant's family member. The applicant him-/herself must have the means required to fulfill the requirement for means of support, which for one adult amounts to €1,000 per month.

Polygamous marriages

According to the Finnish Marriage Act, no person shall marry if his or her prior marriage is still in force. Consequently, a residence permit on the basis of family ties is not issued to more than one spouse. However, if a residence permit is applied for a second spouse after the sponsor has divorced from his or her first spouse who was originally issued with a residence permit for Finland, it must be investigated, by hearing the persons concerned, whether this is a real divorce. In this case, the persons concerned are requested to provide reliable documentary evidence of the divorce, among other things. Even if the divorce from the spouse who originally moved to Finland after the sponsor proved to be real, a residence permit can still be refused for the other spouse if the family relationship between these spouses is not considered to be real.

Proxy marriages

A proxy marriage concluded abroad may, under certain conditions, be valid in Finland. The Finnish

Marriage Act contains provisions on the conditions under which such a marriage can be considered valid in Finland. In cases involving a proxy marriage, interviews must be conducted to investigate the spouses' intention to lead a family life, as well as to find out whether the spouses have given their actual consent to the conclusion of the marriage. If the spouses have met each other and spent time together after the conclusion of the marriage, this can be considered an indication of their intention to lead family life. If there are no encounters or cohabitation whatsoever, the residence permit decision is, as a rule, negative. The validity of the conclusion of the marriage as such is not challenged. Nevertheless, when assessing whether family life is real or not, one must take into account the requirements set by the spouses' religion and culture as well as the restrictions imposed on family life by the sponsor's potential refugee status. The persons concerned must be requested to provide information on why the marriage could not be concluded with both spouses present.

Section 3: Requirements for exercising the right to family reunification

Q6. a. Suitable accommodation⁹

Finland does not require that the sponsor should have a certain kind of accommodation in order for a residence permit to be issued to his or her family member. In Finland, the preconditions for introducing additional requirements, such as the

accommodation requirement as made possible by the Family Reunification Directive, as well as the potential impact of their introduction are investigated by the Ministry of the Interior.

b. Healthcare insurance

For issuing a residence permit, Finland does not require that the sponsor and his or her family has sickness insurance. The

introduction of this requirement is under investigation by the Ministry of the Interior.

c. Sufficient financial resources to provide for the sponsor and his/ her family¹⁰

As a rule, issuing a residence permit requires that the alien has secure means of support unless otherwise provided in the Aliens Act. The applicant shall submit to the authorities a statement on how his or her means of support will be secured in Finland. In individual cases, an exemption may be made from the requirement for means of support if there are exceptionally weighty reasons for such an exemption or if the exemption is in the best interests of the child. Only the so-called existing family members of persons who have been granted a refugee status are exempt from the requirement for means of support, provided that they apply for a residence permit within three months of the date when the sponsor was served the decision on his or her residence permit. Also, the requirement for means of support does not apply if the residence permit is issued to the sibling of a minor who has entered Finland unaccompanied, provided that the sibling is also a minor and resides abroad and that the siblings have lived together and that their parents are not alive or their parents' whereabouts are unknown.

A person's means of support are considered secure at the time the person's first residence permit is issued if the person's residence is financed through

gainful employment, pursuit of a trade, pensions, property or income from other sources (e.g. rental income) considered normal and the person cannot be expected to resort to social assistance. Social assistance does not refer to social protection benefits that are granted as compensation for costs, such as housing allowance and child allowance. These benefits decrease the amount of required means of support. Usually, the sponsor is responsible for securing the means of support for a person applying for a residence permit on the basis of family ties. The applicant's own means of support, if any, may also be taken into account. The commitment of parties, other than the residence permit applicant or the sponsor, to being responsible for the applicant's means of support has not usually been considered a sufficient indication of secure means of support.

When issuing an extended permit, the person's means of support must be secured under the same conditions. However, temporarily resorting to social assistance or other similar benefit does not prevent the issue of the permit.

⁹ Art. 7(1) of Directive 2003/86/EC stipulates that Member States may require the person who has submitted the application to provide evidence that the sponsor has accommodation suitable for the size of the family, as well as meeting health and safety standards, as well as sickness insurance and sufficient resources to provide for himself/ herself and his/ her family.

¹⁰ Section 39 of the Finnish Aliens Act refers to sufficient financial resources as "secure means of support".

Q7. Integration measures ¹¹

Integration measures referred to in the Family Reunification Directive are not applied in Finland. The preconditions for introducing integration measures as well as the impact of their introduction are currently investigated by the Ministry of the Interior.

Q8. a. Waiting period ¹²

In Finland, no specific period of residence is required of the sponsor. The introduction of this requirement is currently being investigated by the Ministry of the Interior.

b. Minimum age of spouses ¹³

The minimum age for marriage, according to Finnish legislation, is 18 years. A person under eighteen years of age may conclude marriage under permission of the Ministry of Justice. Even if the marriage were concluded in a country where the legal age for marriage is lower than in Finland, a residence permit may be denied, if it is deemed to be against the public order in Finland.

With regard to family reunification, there are no other requirements for the minimum age of spouses. The introduction of this requirement is also investigated by the Ministry of the Interior.

Q9. Grounds for rejection of an application

In Finland, an application based on family ties is most frequently rejected on the basis of the applicant not having secure means of support or not producing the necessary documents and clarifications required. Nearly as often an application is rejected based on the fact that the applicant is not considered a family member of the sponsor. According to Article 6 of the Family Reunification Directive, an application on the basis of family ties may also be rejected on grounds of public policy, public security or public health. Pursuant to Section 36, Subsection 1 of the Finnish Aliens Act, a residence permit may be refused if the alien is considered a danger to public order, security or health or to Finland's international relations or if his or her entry and transit should be prevented on the basis of an international legal obligation binding on Finland or a Council Decision based on the Treaty on European Union. As is stated in the Directive, endangering international relations does not, however, prevent the issuing of a residence permit on the basis of family ties.

Pursuant to Article 16 of the Family Reunification Directive, an application on the basis of family ties may also be rejected if the sponsor and his/her family member(s) do not or no longer live in a real marital or family relationship, or if it is found that the

sponsor or the unmarried partner is married or is in a stable long-term relationship with another person. A residence permit application may also be rejected if it is shown that false or misleading information or false or falsified documents were used, fraud was otherwise committed or other unlawful means were used, or if the family tie is established for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State. Provisions related to the refusal of a residence permit that can be found in the Finnish Aliens Act are based on the same principles. Pursuant to Section 36, Subsection 2, a residence permit may be refused if there are reasonable grounds to suspect that the applicant intends to evade the provisions on entry into or residence in the country. Section 36, Subsection 3 that entered into force in 2013 states that a residence permit by reason of family ties may be refused if there are reasonable grounds for suspecting that the sponsor has received a residence permit by circumventing the provisions on entry or residence by providing false information on his or her identity or family relations.

Negative decisions on family reunification applications are rarely made exclusively on the grounds of public policy, public security or public health, although these grounds may be considered in the decision-

¹¹ Art. 7(2) of Directive 2003/86/EC stipulates that Member States may require TCNs to comply with integration measures, such as language tests or civic integration exams, in accordance with national law.

¹² Art. 8 of Directive 2003/86/EC stipulates that Member States may require the sponsor to have stayed lawfully on the territory for a period not exceeding two years (or three years) before having his/her family members join him/her.

¹³ Art. 4(5) stipulates that Member States may require the sponsor and his/her spouse to be of a minimum age, and at maximum 21 years, before the spouse is able to join him/her, in order to ensure better integration and to prevent forced marriages.

making. Since 2011, only 0-4 applications have been rejected annually purely on grounds of Section 36, Subsection 1 of the Finnish Aliens Act.¹⁴ On the other hand, the other two subsections of Section 36 of the Aliens Act are used as grounds for a negative decision considerably more frequently.

Misuse of the right to family reunification, such as marriages of convenience, was reported in the EMN study 1/2012 *Misuse of the Right to Family Reunification, Marriages of Convenience and False Declarations of Parenthood*.¹⁵

Q10. Family reunification of beneficiaries of international protection

a. More favourable conditions for refugees ¹⁶

According to the Family Reunification Directive, the existing family members of persons who have been granted a refugee status may apply for a residence permit within three months of the date the sponsor was issued with a residence permit, without being subjected to the requirement for means of support. Similarly, the Finnish Aliens Act states that secure means of support are not required of family members of a refugee if the family was established before the sponsor's entry into Finland and the residence permit application was submitted within three months of the date when the sponsor was served the decision on his or her residence permit. It is also required

that family reunification cannot be accomplished in a third country with which the sponsor or the family member has special ties.

Secure means of support are always required of a family member of a refugee if the family was established after the sponsor's entry into Finland. On 1 July 2016, the requirement for means of support was extended to also apply to the existing family members of refugees, unless an application for a residence permit is submitted within a certain period of time. Before that, the Aliens Act did not contain a time limit for applying for a residence permit.

b. Beneficiaries of subsidiary protection

In relation to eligible family members, similar rules apply to beneficiaries of subsidiary protection as to refugees. However, currently the requirement for means of support applies to all family members of beneficiaries of subsidiary protection. Previously, the requirement for means of support did not apply to the family members of persons who had been granted either refugee status or other protection status, if the family had been established prior to the sponsor's entry into Finland. According to the legal amendment

that entered into force in July 2016, an exemption from the requirement for means of support is only made for family members of persons who have been granted a refugee status, provided that the applications are submitted within a certain time limit. Family members of beneficiaries of subsidiary, humanitarian or temporary protection are always required to have secure means of support.

Q11. Family reunification of Finnish nationals living in Finland (non-mobile EU nationals)

Family members of a Finnish citizen living in Finland and minor unmarried children of the family members are issued with a continuous residence permit on the basis of family ties upon application filed in Finland or abroad. Relatives other than family members of a Finnish citizen living in Finland are issued with a continuous residence permit if refusing a residence permit would be unreasonable because the persons

concerned intend to resume their close family life in Finland or because the relative is fully dependent on the Finnish citizen living in Finland. Such other relatives must remain abroad while the application is processed.

Issuing a residence permit to a family member or an other relative of a Finnish citizen does

¹⁴ Unconfirmed statistics, Finnish Immigration Service.

¹⁵ http://www.emn.fi/files/728/EMN-FocussedStudy_1_2012_Family_reunification.pdf

¹⁶ Art. 9-12 in Chapter V of Directive 2003/86/EC set out more favourable conditions for family reunification of refugees.

not require that the family member has secure means of support. The Ministry of the Interior is currently investigating the possibility of

extending the requirement for means of support also to family members of Finnish citizens.

Q12. Challenges and good practises in meeting the requirements for family reunification

The secure means of support required by the Aliens Act and the income level as defined in the Finnish Immigration Service's guidelines are challenging for many sponsors and their families. The employment rate is low especially among beneficiaries of international protection, and consequently, their chances of reaching the required level of means of support may be poor. Even if the sponsor were employed, his or her income is not necessarily sufficient to secure the means of support of a family with many children, for instance.

When evaluating whether the requirement for means of support is met, it is taken into consideration that the family as a whole can demonstrate that there is sufficient and stable income. When assessing the level of means of support, the social protection benefits that are granted as compensation for costs and that decrease the amount of required means of support, such as housing and child allowances, are taken into account. In individual cases, an adjustment of approximately 10% can be made to the required means of support, provided that the

means of support are regular and other requirements for issuing a residence permit are met. Each application is assessed individually and when making the decision, the proportionality principle is complied with and the best interest of the child is taken into account.

A challenge for authorities is to examine the veracity of the family ties and the background of the applicant, especially if the applicant has no documents. A biological family tie or a family tie that has been formally authenticated with documents is not always sufficient proof of an actual family life. It is in the best interests of both society and the families that apply for family reunification in good faith that potential family reunification misuse is identified. In addition to interviews, another useful means to eliminate potential misuse and establish the identity of applicants would be the comparability of biometric identifiers between different Member States and registries (e.g. Eurodac, VIS, national registers).

Q13. Recent research on family reunification

Recently, family reunification and its criteria have been discussed in numerous publications such as *Perheenyhdistäminen (Vastapaino)*, *Suspect Families* (Routledge)¹⁷, *Väki, valta ja virasto* by Jussi Förbom, as well as articles published by academy researchers. Several writings express critical views on the difficulty and even impossibility of family reunification and the effects of negative decisions on sponsors. A view shared by the writings is

that authorities often regard family reunification with suspicion. Some authors are of the opinion that the Aliens Act is being interpreted too strictly and access to the right to family life, protected by human rights conventions, is made more difficult. Furthermore, the Finnish legislation does not acknowledge different concepts of family and guardianship relations, only the nuclear family.

¹⁷ *Suspect Families: DNA Analysis, Family Reunification and Immigration Policies* (2015). Torsten Heinemann, Ilpo Helén, Thomas Lemke, Ursula Naue.

Section 4: Submission and examination of the application for family reunification

Q14. *Submission of the application*

a. *The formal party submitting the application*¹⁸

An application for a residence permit on the basis of family ties can only be filed by the applicant him-/herself. As a general rule, the applicant must file the application abroad. The family member residing in Finland, i.e. the sponsor, may not file the application on behalf of the applicant. An application for a minor is filled in and filed by the minor's guardian. However,

the minor must be present when the application is filed. If the residence permit is applied for by an unaccompanied minor, his or her application must be signed by the guardian residing in Finland. The guardian may also authorise, by proxy, another person to sign the minor's application.

b. *How to submit an application*

An application for a residence permit on the basis of family ties can be filed with a Finnish embassy. The Finnish Ministry for Foreign Affairs has its own regulations regarding the diplomatic missions where a residence permit can be applied for. According to the Aliens Act, a residence permit application could also be filed with the diplomatic mission of another Schengen State or with an external service provider. Thus far, Finland has not concluded agreements with other diplomatic missions regarding the filing of residence permit applications. In December 2016, the Ministry for Foreign Affairs has outsourced the reception of residence permit applications in Ankara, Turkey Ankara. The new residence permit application centre will be receiving the applications of Turkish, Syrian and Iraqi citizens.

Pursuant to the Aliens Act, the applicant must reside legally in the country where the residence permit application is filed. If the residence permit is applied for in a country other than the applicant's home country, the applicant must provide evidence that his or her residence is legal according to the legislation of the country in question. Such evidence usually is a residence permit or a visa but it can also be a certificate provided by UNHCR or an authority of the country of residence, stating that the applicant has been registered as a refugee or a seeker of a refugee status in the country where the application is filed. As of 11 November 2016, it has also been possible to file an electronic application for a residence permit on the basis of family ties. Nevertheless, the applicant must visit a Finnish diplomatic mission to verify his

or her identity within three months of filing the application, after which the application is moved to the processing queue.

In certain cases, the first residence permit application on the basis of family ties can also be filed in Finland. Thus far, residence permit applications have been filed with the District Police. As of 1 January 2017, applications must be filed with a service point of the Finnish Immigration Service. For a child born in Finland to a parent who has a residence permit for Finland, a residence permit based on family ties is issued based on an application made in Finland. Persons who can apply for a residence permit in Finland include also family members of a researcher defined in the Researchers Directive, family members of an EU Blue Card holder, provided that the family was established before the entry into Finland, or family members of a third-country national who has a long-term resident's EU residence permit. An alien who has entered the country without a residence permit can also be issued with a residence permit with the application filed in Finland if the requirements for issuing such a residence permit abroad are met and if the alien has already, before entering Finland, lived together with his or her married spouse who lives in Finland, or has continuously lived together for at least two years in the same household in a marriage-like relationship with a person who lives in Finland, or if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable.

¹⁸ Art. 5 of Directive 2003/86/EC specifies that Member States determine whether, in order to exercise the right to family reunification, an application for entry and residence must be submitted to the competent authorities by the sponsor or his/ her (family) members.

Residence permit applicants have their fingerprints taken for the biometric residence permit card in conjunction with submitting their application or, in the case of an electronic application, in conjunction with verifying their identity. Fingerprints are also

taken from a minor who is 6 years of age or older. The fingerprints and the applicant's passport photo and signature are recorded in the Finnish Immigration Service's electronic processing system (UMA).

c. Verification of identity and family relationship

Issuing a residence permit requires that the applicant has a valid travel document that entitles them to travel. The applicant usually also uses this document to verify his or her identity. The document may be a national passport or a travel document issued by another country. An exemption from the travel document requirement can be made based on international human rights conventions when a residence permit is applied for on the basis of family ties and the applicant is from a country where a travel document that would be approved in Finland cannot be obtained. In some instances, identity can also be verified with another document, such as a national identity card. However, in this case a *laissez-passer* document is needed for travelling to Finland.

The applicant and the sponsor must prove the veracity of the family ties with original documents,

such as a marriage certificate or a child's birth certificate. Certificates issued by foreign authorities are usually required to be legalised and translated into Finnish, Swedish or English.

If the applicant and the sponsor cannot prove the family ties with documents, they must provide a written statement of the family ties. In addition, in the absence of documentation, the Finnish Immigration Service investigates the family ties with interviews and, when necessary, with a DNA analysis. The veracity of documents issued in certain countries cannot be verified, so in such cases, DNA testing is conducted almost always, provided that other requirements for issuing a residence permit are met.

Q15. Examination of the application

a. Application for other relative

If evidence of earlier close family life or dependence are not provided in an appendix to the application, the sponsor and the applicant are requested, at the beginning of the process, to provide a written statement of the matter and, when necessary, the persons concerned are interviewed. If the relative is dependent, due to health-related reasons, on the sponsor residing in Finland, a medical certificate, along with its translation, must be provided of medical conditions, treatment received, the need

for follow-up treatment and a follow-up treatment plan. With assistance from the Country Information Service of the Finnish Immigration Service, it can be investigated whether the treatment and medication that the other relative needs is available in his or her home country. If it is not a question of the persons concerned resuming their close family life or of the applicant's full dependence on the sponsor, the residence permit is not issued (see Q5).

b. Application for a minor and child's best interest¹⁹

According to the Aliens Act, an unmarried person under 18 years of age is considered a minor child. Pursuant to Section 38 of the Aliens Act, issuing a residence permit on the basis of family ties to an unmarried minor child requires that the child is a minor on the date when the child's residence permit application is decided. Issuing a residence permit to

a family member of a minor sponsor requires that the sponsor is minor on the date when the family member's residence permit application is decided. A further requirement for the issue of a residence permit is that the sponsor had a residence permit on the date the matter was initiated. Nevertheless, the residence permit cannot be refused if the processing

¹⁹ Art. 5 of Directive 2003/86/EC.

of the application has been delayed significantly due to a reason beyond the applicant's or the sponsor's control and the applicant/sponsor has contributed to the investigation of the matter.

Appendices that are requested for the child's residence permit application include, among other documents, the birth certificate indicating the child's parents, a statement concerning the child's care and the other guardian's consent to the child's moving to Finland if the other guardian does not move to Finland at the same time. If the family ties cannot be verified on the basis of documents, the sponsor and/or the applicant is interviewed and possible DNA testing is conducted. The Finnish Immigration Service uses forms especially designed for interviewing children. Interview forms are prepared separately for children under 15 years of age and for older children. According to law, a child who is at least 12 years old must be heard when a decision concerning him or her is made, therefore all the biological children of a family, from the age of 11, are interviewed. Foster children aged approximately 8 and over are interviewed.

Provisions related to the best interest of the child can be found in Section 6 of the Aliens Act. According to it, in any decisions issued under the Aliens Act that concern a child under eighteen years of age, special attention shall be paid to the best interest of the child and to circumstances related to the child's development and health. Before a decision is made concerning a child who is at least twelve years old, the child shall be heard unless such a hearing is manifestly unnecessary. The child's views shall be taken into account in accordance with the child's age and level of development. A younger child may also

be heard if the child is sufficiently mature to have his or her views taken into account. Matters concerning minors shall be processed with urgency.

In the case of a minor sponsor, a statement is requested from the municipal social welfare authority and the representative of the minor. Migri may request a statement from the social welfare authority also for minor applicants, especially if the applicant is in Finland, in order to assess the best interests of the child, the veracity of guardianship of the sponsor residing in Finland and/or his or her ability to act as a guardian.

The best interests of the child are assessed individually for each applicant or minor sponsor. To support decision-making, the Finnish Immigration Service has published guidelines on the processing and decision-making in a case involving a child.²⁰ The guidelines discuss the processing of a case involving a child in all of the different Finnish Immigration Service processes, such as asylum, family reunification and citizenship issues. In addition to providing practical instructions, the goal of the guidelines is to support the assessment of the best interest of the child in the Finnish Immigration Service's decision-making. When making a decision involving a child, consideration is given to which solution is in the best interest of the child and also to whether a solution is "so profoundly against the best interests of the child that, very exceptionally, either an exemption from a requirement decreed by law should be made based on the best interests of the child, or the permit should not be issued at all as it is against the best interests of the child, even if the requirements for issuing it were met".²¹

c. Secure means of support

According to the guidelines on the application of the requirement for means of support, provided by the Finnish Immigration Service in 2013, when an adult sponsor applies for a residence permit for his or her spouse, means of support are considered secure if the sponsor's approximate net income is €1,700 per month (€20,400 per year). Reasonable means of support are considered to be €1,000 per month for one adult and €700 per month for the second adult in the same household. They can be, for instance, wages, income from a company, assets or pension. Means of support are calculated from

net income, i.e. income after taxation and employer and employee pension and insurance contributions. Certain social protection benefits that are granted as compensation for costs decrease the amount of required means of support. Such benefits include child allowance, study grant and housing allowance. In the overall consideration, exceptions from the approximate income can be made in individual cases. An adjustment of approximately 10% can be made to the required means of support, provided that the means of support are regular and other requirements for issuing a residence permit are met.

²⁰ Finnish Immigration Service (2015). Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037 (available only in Finnish).

²¹ Ibid.

For one minor, the means of support must be €500 per month. For the second minor living in the same household, the required means of support are €400, for the third minor, they are €300, and so on. Starting from the sixth minor in the same household, the amount of the required means of support does not increase any more. For example, the required level of secure means of support for a family of two adults and two children is €2,600 per month (€1,000+€700+€500+€400). The required level of secure means of support for a family with a single parent and four children is €2,400 per month (€1,000+€500+€400+€300+€200).

As an appendix to the residence permit application, a statement of the means of support during the last six months is required. If the applicant's means of support are based on the sponsor's wages, the sponsor's employment must, as a rule, be valid until further notice or be sufficiently long-term so that the applicant's means of support can be secured for the entire duration of the residence permit. Wage statements and other information provided by the sponsor, covering approximately the last six months and the coming six months, are used as a basis for calculating average monthly income.

Information requested in the application form includes, among other things, the sponsor's pay slips and bank statements for the last six months, the sponsor's employment contract, a tax deduction

card, a statement of the sponsor's or the applicant's business operations as well as a statement of other income or assets to Finland (e.g. dividends or rental income). If an adequate statement of the means of support is not appended to the application, the Finnish Immigration Service will request the applicant or the sponsor to provide it at the beginning of the process. During the process, the Finnish Immigration Service checks, through the electronic processing system, the social protection benefits that the sponsor (and the applicant residing in Finland) has received from the Social Insurance Institution of Finland (Kela) as well as their taxation details, when necessary.

If the means of support are not considered sufficient and there are no weighty reasons for an exemption, a residence permit is not issued to the applicant(s). In individual cases, an exemption may be made from the requirement for secure means of support if there are exceptionally weighty reasons for such an exemption or if the exemption is in the best interests of the child. An exemption from the requirement for means of support requires individual reasons, such as reasons that have a concrete impact on the best interests of the child. An exemption from the level of means of support can also be made with regard to children when the means of support of both parents is based on income from employment or other similar income, and this income is sufficient for both parents' means of support.

d. Assessing the threat to public policy, public security or public health

The Finnish Immigration Service assesses whether the applicant can be considered to be a danger to public order, security or health, as defined in Section 36 of the Aliens Act, on the basis of information yielded by the application or the interview. If necessary, the Finnish Immigration Service can

request a statement on the applicant from the Finnish Security Intelligence Service. When it comes to an applicant residing in Finland, the Finnish Immigration Service may check the Police's database or request the applicant's entries in the Finnish criminal records.

Q16. Processing time of a family reunification application

According to the Aliens Act, a decision on an application for a residence permit made on the basis of family ties must be served on the applicant not later than nine months after the filing of the application. A decision on an application for a residence permit on the basis of family ties, made

by a family member of a holder of the EU Blue Card, must be served on the applicant not later than six months after the filing of the application. For a family member of a third-country national with a long-term resident's EU residence permit, this statutory time limit is four months. In exceptional

circumstances the service may take place at a later date. Processing times are monitored regularly, and expected processing times are published on the Finnish Immigration Service's website www.migri.fi.

The average processing time of an application for a residence permit on the basis of family ties depends on the grounds on which the sponsor's residence permit has been issued and on the applicant's relationship with the sponsor. For instance, in 2016, the average processing time of an application submitted by the spouse of a sponsor who is a beneficiary of international protection was 280 days (c. 9 months) and that of an application submitted by the spouse of a sponsor who had received a residence permit on other grounds (e.g. employment or studies) was 118 days (c. 4 months). Factors that affect the processing time include, among other things, whether the necessary documents have been appended to the application and whether an interview is needed for clarifying family ties.

The Finnish Immigration Service's electronic processing system has been developed in order to accelerate and streamline the processing of all applications. After filing, the residence permit applications based on family ties are, on the basis of the application grounds, moved into their own process queue in the processing system. In the Finnish

Immigration Service, the processing of applications is divided on the basis of the application grounds, i.e. all applications filed by spouses of sponsors who are beneficiaries of international protection, for instance, are in a single processing queue. Applications that contain all necessary information and attachments can be decided on more quickly than applications that require further clarification.

In order to streamline the filing and processing of applications, the possibility of submitting an online application was introduced in November 2016 also for family reunification applications. The application can be submitted in the Enter Finland service, after which the applicant must visit a Finnish diplomatic mission to verify his or her identity within three months. The application will be moved into the processing queue immediately after the verification of the identity. In addition to faster processing, the processing fees for an online application are lower than for paper applications. Furthermore, the applicant can follow the status of the application through his or her Enter Finland account. Further clarification, if required for the application, is also requested through the service. The applicant receives a notification when the decision is made and can view the decision in the service.

Q17. Challenges and good practices in the application procedure

In the family reunification process, there are certain **challenges** especially with regard to sponsors who are beneficiaries of international protection and their family members. The filing of an application requires a visit to a Finnish diplomatic mission that are quite few and far between outside Europe. Not all diplomatic missions have the possibility to receive residence permit applications or conduct interviews. For instance, safety factors may restrict the services that a diplomatic mission can offer and not all diplomatic missions have premises suitable for conducting interviews. Also, citizens of a state within the district of a certain diplomatic mission must use the services of that diplomatic mission. For instance, after the closure of the Finnish diplomatic missions in Baghdad and Damascus, citizens of Iraq and Syria must apply for a residence permit at the Finnish diplomatic mission in Ankara. Travelling to a diplomatic mission located in a neighbouring country or even further away requires time and

resources. Sometimes applicants need to travel to the diplomatic mission several times if they cannot reside in the country in question for the entire duration of the application process. Diplomatic missions may also have long queues to file an application or to be interviewed. Several measures have already been taken to shorten the waiting period and to streamline the process. Functional solutions include, inter alia, the appointment booking system used in many diplomatic missions, interview missions by the Finnish Immigration Service officials to diplomatic missions as well as the participation of posted Immigration Liaison Officers in interviews. The Finnish Immigration Service trains and supports the diplomatic mission personnel at different phases of the residence permit process. The Finnish Immigration Service has also modified interview form templates for different applicant groups. The latest reform is the outsourced reception of applications in Ankara.

The applicant must reside legally in the country in which he or she files the application for a residence permit. Problems related to the regularisation of residence have been experienced by the citizens of Somalia in Ethiopia and Kenya and by the citizens of Afghanistan in Iran, among others. Lately, it has been difficult, if not impossible, for the citizens of Syria to get a visa for Turkey to visit the diplomatic mission. Sometimes it may be challenging for a sponsor or an applicant to obtain and/or legalise documents proving their identity or family ties. In some countries, such as Somalia, it is not possible to obtain documents that would be approved in Finland. Another potential challenge is proving guardianship. In some countries, it is not possible to obtain a guardianship certificate that would be approved in Finland or it is difficult to obtain an acceptable consent from the other guardian to the child's moving to Finland. If the family ties cannot be proved with documents, an interview and possible DNA testing are conducted, and their arrangement may take time.

If the application is defective or if the family ties are unclear, decision-making takes longer. Using the electronic system requires sufficient language and IT skills as well as functional Internet connections and access to a scanner, for instance. Consequently, it is not necessarily possible for applicants from unstable or developing countries to submit an online application.

According to law, family reunification applications must be processed within 9 months. Deficiencies in applications or delays in getting into an interview prolong the processing time. Documents attached to the application are scanned directly into the Finnish Immigration Service's electronic information system, which underlines the importance of verifying their authenticity and lawfulness at the diplomatic mission. Scanning quality may also pose a challenge for the case worker processing the application.

Good practices by the Finnish Immigration Service include regular customer communications and good guidelines on the website www.migri.fi, for instance. Electronic services also accelerate and guide the processing. After the applicant has selected the application type, the electronic service guides him or her step by step and indicates the information that is missing from the application. Complete applications that contain all necessary attachments can be decided on more quickly.

Faster provision of citizen services by the Finnish embassy in Ankara is sought by outsourcing a part of the phases of the family reunification process. Technical and assisting support tasks of the new residence permit centre include, among other things, general customer counselling, appointment booking services, receiving fees and residence permit applications, entering application details, scanning attachments, collecting biometric identifiers and photographing the applicant and taking his or her signature sample. The residence permit centre is also responsible for the coordination of interviews, together with interviewers, and the technical execution of potential video interviews.

Good practices also include co-operation and information exchange between diplomatic missions and the Finnish Immigration Service as well as other co-operation between authorities. At the Finnish diplomatic missions in Addis Ababa, Abuja and New Delhi, among other locations, there have been Immigration Liaison Officers who have participated in the missions' interview activities and networked with different authorities. The Finnish Immigration Service's latest project is a roving immigration expert whose tasks include supporting the diplomatic mission personnel in the residence permit application reception and interview processes as well as looking into the Finnish Immigration Service's possibility of conducting interviews utilising remote technology.

Section 5: Access to rights following family reunification

Q18. a. Access the rights stipulated by the Family Reunification Directive ²²

Access to education

Pursuant to the Finnish Act on the Promotion of Immigrant Integration, municipalities, Employment and Economic Development Offices and other authorities shall see to it that immigrants are provided with appropriate guidance and advice concerning measures and services promoting integration and working life. An initial assessment, including an examination of skills and training needs, is conducted for immigrants. As a rule, the initial assessment for working-age people who seek access to the labour market is conducted by the Employment and Economic Development Office and for others by the municipality of residence. After the initial assessment, an integration plan in which integration training is agreed on is drawn up for the immigrant.

Persons who are issued with a residence permit on the grounds of family ties have the same right to education as the sponsor has. Immigrant children of compulsory school age (6-17 years) have the right to receive basic education. All immigrants over the compulsory education age are provided

with courses in Finnish or Swedish and are, if necessary, taught reading and writing skills as a part of more comprehensive integration training. Integration training also includes other courses that promote access to employment and further training and improve the immigrants' social, cultural and life management skills. Furthermore, adults are provided with vocational training.

In Finland, if a person needs assistance by an interpreter, the authority in question arranges and pays for the interpretation in matters that have become pending on the initiative of the authority. For instance, interpretation is arranged by authorities for the initial assessment and the preparation of the integration plan. When it comes to the family members of beneficiaries of international protection, municipalities are compensated for necessary interpretation costs by the State for 10 years or until the person in question is granted Finnish citizenship.

Access to employment and self-employed activity

All recipients of a residence permit on the basis of family ties who have reached the age of 15 have an unrestricted right to work. This means

that a sponsor's family member may, on the basis of his or her residence permit, pursue a trade or profession.

Access to vocational guidance and training

Integration training offered to immigrants, e.g. the family members of a sponsor, includes development of working life capacities and vocational training.

Immigrants also have access to public employment and business services provided by Employment and Economic Development Offices.

Autonomous right of residence

When a family member applies for a new fixed-term residence permit, that is, an extended permit, it is examined whether the grounds on which he

or she was issued with the first residence permit still exist. However, a foreign national who was issued with a residence permit on the basis of

²² Art. 14 of Directive 2003/86/EC in your (Member) State stipulates that family members are entitled (the same way as the sponsor) to access education, employment and self-employed activity, as well as vocational guidance and training. Art. 15 of Directive 2003/86/EC additionally specifies that family members are entitled to apply for autonomous right of residence after no later than five years, independent of that of the sponsor (also in case of dissolution of family ties).

family ties may be issued with a residence permit after the dissolution of family ties on the grounds of the person's close ties to Finland. A residence permit may also be issued if the person's situation is particularly difficult due to his or her spouse's violent behaviour or abuse and refusing a residence permit would be unreasonable considering the circumstances. A new fixed-term residence permit may also be issued on the grounds of employment or

studying, for instance, if such grounds would qualify the person for a first residence permit. Decision-related consideration takes into account whether the applicant has received the first residence permit by circumventing the provisions on entry, that is, if the family ties on the basis of which the applicant has entered Finland have been established solely for the purpose of obtaining a residence permit.

b. Other rights granted to family members

In Finland, a sponsor and his or her family member have the same rights as everyone who has been issued with a residence permit. All persons who have a permanent municipality of residence in Finland are entitled to the same social welfare and healthcare services regardless of their nationality.

A family member may also be granted a permanent residence permit or acquire citizenship under the same requirements as the sponsor. Pursuant to the Aliens Act, a person is eligible for a permanent residence permit if he or she has lived in Finland

on a continuous residence permit (A permit) for an uninterrupted period of four years. A foreign national who has been issued with a residence permit on the basis of family ties can be issued with a permanent residence permit even if the sponsor did not meet the requirements of a permanent residence permit. Neither is the acquisition of citizenship dependent on the sponsor's status. The acquisition of citizenship requires that the person who has been issued with a residence permit on the basis of family ties has lived in Finland for an uninterrupted period of five years and meets the other requirements of citizenship.

Q19. Status of family members of refugees and beneficiaries of subsidiary protection

A family member of a person who has been granted a refugee status or subsidiary protection has the possibility of being granted the same status as the sponsor if the family member is considered to have an equivalent need for asylum or subsidiary protection as the sponsor. A refugee status or a subsidiary protection status are not applied for with a separate application; instead, consideration related to the granting of such status is carried out at the same time as consideration related to the granting of a residence permit. Even if the family member is granted a refugee status or a subsidiary protection status, his or her first residence permit is issued

only for one year, the same as for other applicants for a residence permit on the basis of family ties. Otherwise, too, the rights of a family member who has been granted a refugee status or subsidiary protection are the same as those of other persons who have been issued with a residence permit on the basis of family ties. Only in cases in which the cancellation of a family member's residence permit or the refusal of an extended permit is considered, consideration related to discontinuing or cancelling the status in question must be conducted for the person who had been granted a refugee status or a subsidiary protection status.

Q20. Continuation of right of residence

When a family member applies for an extended permit, it is examined whether the grounds on which he or she was issued with the first residence permit still exist. In connection with an application

for an extended permit, it is ensured that the family ties continue to exist and that the applicant's means of support are secure as required.

A fixed-term residence permit may be cancelled if the grounds on which the permit was issued no longer exist. A fixed-term or permanent residence permit may be cancelled if false information on the applicant's identity or other matters relevant to the decision was knowingly given when the permit was applied for, or if information that might have prevented the issue of the residence permit was concealed.

As a rule, an extended permit is not issued if the grounds on which the first residence permit was issued no longer exist. If the family tie that was the basis for issuing the residence permit is broken or it is revealed that the marriage was concluded in order to circumvent the provisions on entry (marriage of convenience), there are no grounds for issuing a new residence permit. If the applicant does not have close ties to Finland or other grounds for a residence permit, he or she is not issued with an extended permit. In this case, his or her removal is considered. When considering removal, account must be taken of the facts on which the decision is based and the facts and circumstances otherwise affecting the matter as a whole. When considering the matter,

particular attention must be paid to the best interest of the children and the protection of family life. Other facts to be considered must include the duration and purpose of the foreign national's residence in Finland, the nature of the residence permit issued to him or her, the foreign national's ties to Finland and the cultural and social ties to the home country of his or her family. No one may be refused entry and sent back or deported to an area where he or she could be subject to the death penalty, torture, persecution or other treatment violating human dignity or from where he or she could be sent to such an area.

However, as noted Q18d, a new fixed-term residence permit can be issued on new grounds if such grounds would qualify the foreign national for the first residence permit. However, a foreign national who was issued with a temporary or continuous residence permit on the basis of family ties may be issued with a residence permit after the dissolution of family ties on the grounds of the person's close ties to Finland or if his or her personal situation is particularly difficult and refusing a residence permit would be unreasonable considering the circumstances.

Q21. Access to rights in practise

For persons issued with a residence permit on the basis of family ties, the challenges in access to education, training and working life are largely the same ones that have been discussed in the EMN study 4/2015: *Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practises*.²³ Depending on the location, there may be long queues to integration training. In the past few years, the education and training offering has not been fully adjusted according to the increase in the number of immigrants. The recognition of training and qualifications acquired outside Finland may often be challenging. In addition to insufficient language skills or training, employment is affected by the lack of networks and the attitudes of employers.

Good practices related to immigrants' access to education, training and working life have also been discussed in the EMN study mentioned above. These include, among other things, inclusion of language learning in integration training, development of the competence and professional skills survey, linking of education and training with working life and studies that enhance learning abilities. There are also electronic sources of information available to immigrants, related to education, training and working life in several languages. These include www.movingtofinland.fi, www.lifeinfinland.fi, www.infopankki.fi and www.te-info.fi.

²³ EMN study 4/2015: Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practises - National Report of Finland: http://www.emn.fi/files/1377/EMN_Integration_of_beneficiaries_FINAL_korjattu.pdf

Section 6: National and international case law

Q22. Impact of CJEU and ECtHR case law on family reunification policy in Finland

The decisions related to family reunification made by the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECtHR) are taken into account, as applicable, in the Finnish Immigration Service's decision-making process. Finland has acknowledged the CJEU's case law with regard to certain general principles. One of the principles is the CJEU's statement that the obligations of Article 8 of the European Convention on Human Rights does not impose a general obligation for states to adhere to the immigrant's choice of country of residence nor an obligation to accept family reunification in its territory (CJEU, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*, 28 May 1985). In its case law related to the protection of family life, the Court of Justice of the European Union has emphasised that with regard to a state's positive and negative obligations, a fair balance must be found between the competing interests of the individual and society. However, the state has a certain margin of appreciation. In connection with family life and immigration, a state's obligation to allow the entry of relatives of a person residing in the country varies depending on the special circumstances of the persons in question and on general interests (CJEU, *Rodriguez da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands*, 31 January 2006).

With regard to means of support, the CJEU has stated, that, in principle, it does not consider it unreasonable to require that a foreign national residing in the country must demonstrate a sufficient independent and stable income with which he or she can see to the basic means of support of the family member referred to in connection with family reunification. Nevertheless, the Court examined whether the requirement for means of support was reasonable in this case (CJEU, *Konstantinov v. The Netherlands*, 26 April 2007). The Finnish Immigration Service takes this ruling into account when considering whether it was necessary to make an exemption from the requirement for means of support in case of an individual application.

The CJEU's decisions C-356/11 and C-357/11 are related to decisions made by the Finnish Immigration Service. Related to the processing of the appeals

against these decisions, the Supreme Administrative Court requested a precedent from the Court of Justice of the European Union. In the cases in question, both sponsors had a child from a previous marriage, who was a union citizen. The CJEU stated that the Member States are entitled to requiring secure means of support from the new spouse of the sponsor, but the protection of family life and the child's best interest, as referred to in the Directive, must be taken into account in decision-making.

The decision C-558/14 (*Khachab v. Subdelegación del Gobierno en Álava*) has been taken into account, inter alia, in the Supreme Administrative Court's decision KHO:2016:155, according to which the main rule must be that family reunification is allowed and the decision must take the proportionality principle into account. The applicant must not be required to provide more proof of meeting the requirement for means of support than is necessary. When making a decision on the case, the means of support of the last six months as well as future means of support must be taken into account, in addition to the sponsor's means of support at the time of filing the application. The decision CJEU - C-578/08 (*Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken*) is taken into account when interpreting what is considered sufficient means of support and what is considered resorting to the social assistance system.

The decisions of the European Court of Human Rights (ECtHR) are also taken into account in decision-making. For instance, the Supreme Administrative Court's decisions on the requirement of a travel document, as defined in Section 35 of the Aliens Act, referred to the European Court of Human Rights decision *Hode and Abdi v. the United Kingdom*. The ECtHR's decision referred to the prohibition of discrimination, as defined in Article 14 of the European Convention on Human Rights, and stated that the appellants must have a status equal to refugees married before leaving their home country and they must not be treated differently depending on when the marriage was concluded.

Q23. Impact of recent national case law

The Supreme Administrative Court's decisions mentioned above refer to decisions of either the Court of Justice of the European Union or the European Court of Human Rights. The Finnish Immigration Service's decision practice, both at the general level and in individual cases, has also been influenced by other decisions by the Supreme Administrative Court.

The Supreme Administrative Court (Korkein hallinto-oikeus, KHO) has approved the Finnish Immigration Service's line with regard to the decision practice related to the family members of minor sponsors, for instance. However, the Supreme Administrative Court stated that when a minor applicant or sponsor comes of age during the residence permit process, it must be taken into account whether the processing of the application has been delayed significantly due to a reason beyond the applicant's or the sponsor's control and whether the applicant/sponsor has contributed to the investigation of the matter (KHO:2016:79).

KHO has given a statement on an exemption from the requirement for means of support. The yearbook decision KHO:2014:51 states that an exemption from the requirement for means of support based on the best interest of the child also requires the presence of other individual facts or circumstances that have a concrete effect on the best interest of the child. In this case, the sponsor and the applicant had a child born in Finland who was subject to continuous medical supervision in Finland. It was in the child's best interest that also the other parent is closely involved in family life in Finland. On the other hand, the yearbook decision KHO:2014:50 states that the best interest of the child does not require an exemption from the requirement for means of support solely for the reason that refusing the residence permit could lead to the breaking of family life between the child and the other parent. The case in question did not involve such individual facts due to which the best interest of the child would have required an exemption from the requirement for means of support.

KHO has stated that refusing a residence permit from the applicant on the grounds that the person does not possess, and cannot acquire from the Somali state, a travel document that Finland would accept, restricts the applicant's and the sponsor's right to family reunification in Finland to a greater extent than is necessary (KHO:2015:107). Consequently, Migri stated that an exemption from the travel document requirement can be made based on international human rights conventions when a residence permit is applied for on the basis of family ties and the applicant is from a country where a travel document that would be approved in Finland cannot be obtained.

On the basis of the Supreme Administrative Court's statement, when assessing whether the requirement for means of support is met, one must in particular take into account, for instance, how benefits that are granted as compensation for costs influence the decision. According to the Supreme Administrative Court, when assessing the means of support, short-term jobs for several different employers must also be taken into account if employment relationships have been valid for long and it can be presumed that employment relationships are ongoing (KHO:2016:198). In the decision KHO:2011:43, the Supreme Administrative Court considered the applicant's means of support to be secure when the sponsor's brothers who resided in Finland had committed, in writing, to securing the means of support for the sponsor and the applicant until they can earn their living with their own gainful employment. In the case in question, the Supreme Administrative Court returned the case to the Finnish Immigration Service for re-processing. Despite the individual case mentioned above, a commitment by a party other than the sponsor or the applicant to securing the applicant's means of support is not usually considered to be sufficient proof of means of support.

Statistics on family reunification

In the Finnish Immigration Service's statistics, the family members of third-country nationals are divided into family members of beneficiaries of international protection and family members of other foreign nationals, such as those issued with a residence permit on the basis of employment or studying. The status beneficiary of international protection covers all sponsors who have received a refugee status or subsidiary, humanitarian or temporary protection. In 2011–2016 applications by family members of beneficiaries of international protection have amounted to around 10-20 % of all applications made by family members of third country nationals.

Statistics cannot be provided by the number of sponsors or the gender of the sponsor. As a separate application and decision is made for each applicant, the number of decisions indicates how many persons have applied or have been issued with a residence

permit on the basis of family ties. Statistics may also be disaggregated by the gender of the family members. Finland does not distinguish between family reunification and family formation.

The total number of first residence permits issued to family members of third-country nationals has remained nearly unchanged in 2011–2016, ranging from approximately 5,105 to 5,635 residence permits issued per year. For family members of beneficiaries of international protection, the amount of negative decisions was nearly double compared to the amount of positive residence permit decisions in 2011–2013. Since 2014, the number of positive decisions has been increasingly higher than the number of negative decisions. Family reunification applications of sponsors who have received their residence permit based on other grounds, such as work or studying, have been consistently more successful.

Family reunification applications and decisions 2011-2016

2011

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	959	1004	1963
Other third country nationals *	3225	2308	5533
Total	4184	3312	7496
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	254	247	501
Other third country nationals	1895	2709	4604
Total	2149	2956	5105
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	509	484	993
Other third country nationals	883	1050	1933
Total	1392	1504	2926

*Sponsors who have been issued with a residence permit on the basis of employment or studying, for instance.

2012

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	284	315	599
Other third country nationals	2155	3107	5262
Total	2439	3422	5861
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	285	366	651
Other third country nationals	1825	2674	4499
Total	2110	3040	5150
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	662	664	1326
Other third country nationals	827	1052	1879
Total	1489	1716	3205

2013

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	273	321	594
Other third country nationals	2248	3357	5605
Total	2521	3678	6199
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	399	476	875
Other third country nationals	1856	2904	4760
Total	2255	3380	5635
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	778	883	1661
Other third country nationals	598	828	1426
Total	1376	1711	3087

2014

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	314	355	669
Other third country nationals	2214	3487	5701
Total	2528	3842	6370
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	505	589	1094
Other third country nationals	1707	2819	4526
Total	2212	3408	5620
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	507	517	1024
Other third country nationals	379	499	878
Total	886	1016	1902

2015

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	308	462	770
Other third country nationals	2297	3376	5673
Total	2605	3838	6443
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	412	573	985
Other third country nationals	1678	2474	4152
Total	2090	3047	5137
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	177	228	405
Other third country nationals	466	702	1168
Total	643	930	1573

2016

Status of the sponsor	Family reunification applications		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	656	1019	1675
Other third country nationals	2338	3466	5804
Total	2994	4485	7479
Status of the sponsor	Positive decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	514	665	1179
Other third country nationals	1601	2556	4157
Total	2115	3221	5336
Status of the sponsor	Negative decisions		
	Male	Female	Total
Beneficiaries of international protection	110	173	283
Other third country nationals	264	429	693
Total	374	602	976

Definitions

The following key terms are used in the Common Template. The definitions are taken from the EMN Glossary v3.0.²⁴

Adult: is defined as “every human being aged 18 years or more unless, under the law applicable to the adult, majority is attained later”.

Applicant for international protection: is defined as “a third-country national or a stateless person who has made an application for international protection in respect of which a final decision has not yet been taken”.

Application for international protection: is defined as “a request made by a third-country national or a stateless person for protection from a Member State, who can be understood to seek refugee status or subsidiary protection status, and who does not explicitly request another kind of protection, outside the scope of Directive 2011/95/EU, that can be applied for separately”.

Beneficiary of International Protection: is defined as “a person who has been granted refugee status or subsidiary protection status”.

Family formation: is defined as “the entry into and residence in a Member State of a third-country national on the basis of the establishment of a family relationship either (a) after their third-country national sponsor has gained legal residence in a Member State; or (b) with an EU national”.

Family member: is defined as “in the general migration context, a person either married to, or having a relationship legally recognised as equivalent to marriage, to a migrant, as well as their dependent children or other dependants who are recognised as members of the family by applicable legislation. In the context of the Family Reunification Directive, a third country national, as specified in Art. 4 of Directive 2003/86/EC (normally members of the nuclear family – i.e. the spouse and the minor children), who has entered the territory of the European Union for the purpose of family reunification”.

Family reunification: is defined as “the establishment of a family relationship which is either: (a) the entry into and residence in a Member State, in accordance with Council Directive 2003/86/EC, by family members of a third-country national residing lawfully in that Member State (‘sponsor’) in order to preserve the family unit, whether the family relationship arose before or after the entry of the sponsor; or (b) between an EU national and third-country national established outside the EU who then subsequently enters the EU”.

Integration: In the EU context, a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States.

Marriage of convenience: is defined as “a marriage contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State”.

Refugee: is defined as “in the global context, either a person who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail themselves of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned before, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it. In the EU context, either a third-country national who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail themselves of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Art. 12 (Exclusion) of Directive 2011/95/EU does not apply”.

²⁴ Available at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf

Right to family life: is defined as “a principle enshrined in Arts. 7, 9 and 33 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Art. 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR)”.

Right to family unity: is defined as “in the context of a refugee, a right provisioned in Art. 23 of Directive 2011/95/EU and in Art. 12 of Directive 2013/33/ EU obliging Member States to ensure that family unity can be maintained”.

Sponsor: is defined as “in the global context, a person or entity which undertakes a (legal, financial or personal) engagement, promise or pledge, on behalf of another. In the EU context of family reunification, a third-country national residing lawfully in a Member State and applying, or whose family members apply, for family reunification to be joined with them”.

Subsidiary protection: is defined as “the protection given to a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to their country of origin, or in the case of a stateless person to their country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Art. 15 of 2011/95/EU, and to whom Art. 17(1) and (2) of Directive 2011/95/EU do not apply, and is unable or, owing to such risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country”.

Unaccompanied minor: is defined as “a minor who arrives on the territory of the Member States unaccompanied by the adult responsible for them by law or by the practice of the Member State concerned, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person. It includes a minor who is left unaccompanied after they have entered the territory of the Member States”.

Third-country national (TCN): is defined as “any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Art. 20(1) of TFEU and who is not a person enjoying the Union right to free movement, as defined in Art. 2(5) of the Schengen Borders Code”.

EMN-TUTKIMUS
3 / 2016

Kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistäminen EU:ssa

– Suomen kansallinen raportti



Co-financed by the
European Union

Kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistäminen EU:ssa

ISBN 978-952-5920-55-0 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tutkimuksen englanninkielinen versio sisältää suomenkielistä versiota laajemmin alaviitteitä koskien Euroopan unionin neuvoston direktiiviä oikeudesta perheen yhdistämiseen (2003/86/EY).

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Johanna Väänänen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Communications

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällys

Johdanto	4
1: Yleiskatsaus perheenyhdistämlainsäädäntöön ja -käytäntöihin Suomessa.....	7
2: Perheenkokoajan ja perheenjäsenten määritelmät	11
3: Perheenyhdistämisen edellytykset.....	15
4: Perheenyhdistämishakemuksen vireillepano ja käsittely	19
5: Perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen oikeudet	25
6: Kansallinen ja kansainvälinen oikeuskäytäntö	28
Tilastot	31
Määritelmät	33

Johdanto

Maahanmuuttoviraston myöntämistä oleskeluluvista suurin ryhmä on pitkään ollut perhesiteen perusteella myönnetty luvat. Vuosina 2005–2015 lupia on myönnetty vuosittain enemmän perhesiteen kuin työnteon, opiskelun tai kansainvälisen suojelun perusteella. Vuonna 2016 turvapaikkaprosessissa myönnettyjen oleskelulupien määrä saavutti perhesidelpuolien määrän. Maahanmuuttovirasto on ulkomaalaislain mukaan myöntänyt ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle oleskeluluvan hakijalle ja ilman oleskelulupaa Suomeen saapuneelle hakijalle ulkomaalaislaissa tarkemmin säädetyillä perusteilla. Pääasiallisesti poliisin toimivaltaan on tähän asti kuulunut ensimmäisen oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle sekä tämän alaikäiselle lapselle, uuden määräaikaisen oleskeluluvan eli jatkoluvan myöntäminen sekä pysyvän oleskeluluvan myöntäminen. Lisäksi poliisin toimivaltaan on kuulunut unionin kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti ja oleskelukortin myöntäminen unionin kansalaisen perheenjäsenille. 1.1.2017 alkaen kaikki ulkomaalaisluvat siirtyivät Maahanmuuttovirastolle.

Perhesiteen perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien kokonaismäärä on pysynyt lähes samana vuosina 2011–2015, vaihdellen noin 5700 ja 6700 myönnetyn oleskeluluvan välillä. Kokonaisluvussa on mukana Suomen kansalaisen sekä kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenien oleskeluluvat.¹ Kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenet on Maahanmuuttoviraston tilastoinnissa jaettu kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäseniin ja muun ulkomaalaisen, esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen, perheenjäseniin. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet ovat olleet pienin ryhmä perhesiteen perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa. Esimerkiksi vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto myönsi yhteensä 20 709 ensimmäistä oleskelulupaa, joista 6036 myönnettiin perhesiteen perusteella. 986 kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsentä sai oleskeluluvan ja 4152 muun ulkomaalaisen henkilön perheenjäsentä sai oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Vuonna 2016 1179 sai oleskeluluvan kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenenä ja 4157 sai oleskeluluvan perhesiteen perusteella muun ulkomaalaisen perheenjäsenenä.

Muutoksia lainsäädäntöön

Perheen yhdistäminen on ollut paljon esillä viime vuosina, mutta se on ollut keskustelun ja muutosten kohteena myös aiemmin. Ulkomaalaislakiin tehtiin perheen yhdistämisen osalta tarkennuksia jo 1990 ja 2000-lukujen vaihteessa. Lainmuutosten taustalla oli perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten lisääntyminen, etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden Somalian kansalaisen perheenjäsenien hakemusten osalta. Tuolloin lakiin kirjattiin tarkemmin perheenjäsenen määritelmä, sekä edellytykset ja menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Lakiin lisättiin myös pykälät koskien perhesiteen selvittämistä DNA-tutkimuksen avulla.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus tehtiin vuonna 2004. Suurin osa perheen yhdistämisdirektiivin² edellytyksistä otettiin huomioon jo lakia valmistellessa. Uuteen ulkomaalaislakiin kirjattiin muun muassa 6 pykälä lapsen edun huomioimisesta ja perheenjäsenen määritelmään lisättiin samaa sukupuolta olevat puoliset. Vuonna 2006 ulkomaalaislakia täydennettiin direktiivin osalta ja lakiin kirjattiin muun muassa 9 kuukauden käsittelyaika sekä direktiivin 17 artiklan mukainen tiettyjen seikkojen - kuten henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys sekä maassa oleskelun kesto - huomioon ottaminen harkittaessa perhesiteen perusteella tehdyn hakemuksen epämissä. Lisäksi perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneelle henkilölle lisättiin työnteko-oikeus. Tällöin lainsäätäjän tarkoituksena oli parantaa kolmansien maiden kansalaisten edellytyksiä perhe-elämän ylläpitämiseen ja perheen yhdistämiseen. Lakimuutosta valmistellessa kiinnitettiin huomiota myös Suomesta turvapaikkaa hakevien alaikäisten lasten määrän kasvuun. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 3/2006) korostettiin lapsen vanhempien jäljittämistä ja viitattiin ns. ankkurilapsi-ilmiöön. Valiokunta toteasi, että lapsen käyttämistä perheen maahantulon ja siten maahantulosäännösten kiertämisen välineenä tulee estää. Lakiin lisättiin pykälät koskien tiedonsaantioikeutta vastaanottokeskuksesta alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaika, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa koskien sekä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämistä.

¹ Ulkomaalaislaissa säädetään erikseen oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle sekä oleskelukortin myöntämisestä Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön perheenjäsenelle. Näitä oleskelulupakategorioita ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

² Euroopan unionin neuvoston direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen, 2003/86/EY.

Aiemmin perheen yhdistämistä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten kohdalla helpotettiin humanitaarisista syistä ja kansallinen lainsäädäntö oli jopa direktiiviä suotuisampaa. Vuodesta 2010 alkaen ulkomaalaislakia ja sen soveltamista on muutettu rajoittavampaan suuntaan. Vuonna 2010 lakiin lisättiin pykälä, jonka mukaan lapsen on oltava alaikäinen oleskelulupahakemusta ratkaistaessa sekä täsmennettiin kasvattilapsen määritelmää. Toimeentulo vaatimus laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä, jos perhe oli perustettu Suomeen tulon jälkeen. Vuonna 2011 oleskeluluvan hakemisen edellytyksiä koskevaa soveltamiskäytäntöä täsmennettiin laillisen oleskelun vaatimuksen ja matkustusasiakirjavaatimuksen osalta. Ulkomaalaislain mukaan hakijan tulee oleskella laillisesti maassa, jossa hän hakee oleskelulupaa ja hänellä on pääsääntöisesti oltava Suomen hyväksymä matkustusasiakirja. Edellä mainitut vaatimukset sekä biometrisen oleskelulupakortin käyttöönotto ja siihen liittyvät lakimuutokset vuonna 2012 vaikuttivat etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheiden hakuprosessiin.

Julkinen keskustelu perheen yhdistämisestä

Perheen yhdistäminen on herättänyt paljon keskustelua, sekä puolesta että vastaan. Perheen yhdistäminen on ollut huomion kohteena jälleen viime aikoina. Erytisen paljon on julkisuudessa puhuttu kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämisestä ja siitä, onko Suomen lainsäädäntö samassa linjassa muiden EU- ja Pohjoismaiden kanssa. Suomeen saapui vuonna 2015 ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, yli 32 000, mikä on lähes kymmenkertainen määrä vuoteen 2014 verrattuna. Perhesidehakemusten määrän arvioitiin kasvavan, sillä turvapaikanhakijoiden perheenjäsenten oletettiin hakevan oleskelulupia heti perheenkokoajan saatua oman oleskelulupansa. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin tarve tarkistaa perheen yhdistämisen edellytyksiä jo alkuvuodesta 2015. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas lisääntyminen sekä muiden EU- ja Schengen-maiden tekemät lakimuutokset vaikuttivat nopealla aikataululla Suomen lainsäädännön muutostarpeisiin. Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti perheen yhdistämisen kriteerejä tiukennet-

tiin laajentamalla toimeentulo vaatimus koskemaan myös kansainvälistä suojelua saaneiden ns. "vanhoja" perheenjäseniä. Suomen hallituksen kantana on, että perheen toimeentulon turvaamisen vaatimus kannustaa maahanmuuttajia työllistymään, mikä puolestaan edistää yhteiskuntaan integroitumista. Perheen yhdistämisen edellytyksiä tarkastellaan jatkossakin. Sisäministeriön toimesta selvitetään parhaillaan perheen yhdistämisdirektiivin mahdollistamien lisäedellytysten käyttöönoton edellytyksiä ja mahdollisia vaikutuksia.

Monien tahojen mielestä perheen yhdistämisen kriteerien tiukentaminen ei suinkaan helpota kotoutumista, vaan hakemusprosessin haasteet ja huoli perheestä vaikeuttavat sitä. Perheen yhdistämisen vaikeuttaminen rajoittaa mahdollisuuksia päästä Suomeen laillisin keinoin. Laillisen maahanmuuton rajoittaminen voi puolestaan lisätä laittomin keinoin maahan pyrkimistä. Suomessa on havaittu, että kielteisen päätöksen saaneita perhesidehakijoita sekä hakijoita, joiden oleskelulupaprosessi on kesken, on tullut Suomeen turvapaikanhakijoiksi. Perheenkokoajien ja hakijoiden haasteena perheen yhdistämisessä on nykyisellään etenkin toimeentuloedellytyksen täytyminen, mutta myös perhesiteen aitouden osoittaminen, mikäli asianosaisilla ei ole luotettavia asiakirjoja. Myös hakemuksen vireillepano voi olla joillekin hakijoille haasteena, sillä hakemuksen tekijän on asioitava Suomen edustustossa. Edustustojen sijainti ja resurssit oleskelulupa-asioiden käsittelyyn sekä vaatimus, että hakijat oleskelevat laillisesti siinä maassa, jonka edustustossa asioivat, vaikuttavat hakijoiden mahdollisuuteen tehdä oleskelulupahakemus. Hakemuksen jättämiseen tai haastatteluun pääsyyn voi olla kuukausien jonot. Monet hakijat joutuvat myös oleskelulupaprosessin eri vaiheissa matkustamaan kotimaan ja edustuston välillä. Edustuston sijaintimaahan pääsy voi olla vaikeaa. Suurimmissa vaikeuksissa ovat tällä hetkellä syyrialaiset hakijat, joiden tulee tehdä hakemuksensa Suomen Ankaran edustustossa. Turkki ei tällä hetkellä myönnä viisumeja syyrialaisille.

Perheen yhdistämisen nykytilanne

Perheen yhdistämisprosessin sujuvoittamiseksi on kehitetty monia hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja kehitetään edelleen. Maahanmuuttovirasto sekä Ulkoministeriön alaiset edustustot kehittävät käytäntöjä yhteistyössä ja Maahanmuuttovirasto tarjoaa edustustoille koulutusta oleskelulupa- ja haastatteluprosesseihin liittyen säännöllisesti. Edustustoissa on kehitetty ajanvarausjärjestelmiä sekä haastattelujärjestelyjä, ja ajan haastatteluun voi joissain edustustoissa saada hakemuksen teon yhteydessä. Joissain edustustoissa toimineet maahanmuuttoyhdyshenkilöt ovat myös osallistuneet oleskelulupaprosessin eri vaiheisiin. Marraskuusta 2016 lähtien perhesidehakemuksen on voinut tehdä sähköisesti. Ulkomaalaislaki mahdollistaa oleskelulupahakemusten vireillepanon myös toisen Schengen-valtion edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla. Suomen edustuston työmäärän hallinnoimisen tueksi Ankaraan on 1.12.2016 aloitettu oleskelulupahakemusten ulkoistettu vastaanotto. Uusi oleskelulupakeskus hoitaa hakemusten vastaanottamisen Turkin, Syyrian ja Irakin kansalaisilta.

Turvapaikanhakijamäärien kasvun sekä poliittisen ilmapiirin maahanmuuttovastaiseksi muuttumisen

myötä EU:n jäsenmaat ovat kilpaa kiristäneet lainsäädäntöään perheen yhdistämisen osalta. Suomessa turvapaikanhakijamäärät kääntyivät laskuun jo vuoden 2016 alussa ja kesäkuun 2016 alkuun mennessä turvapaikkahakemuksia oli tehty noin 3000. Kuitenkin perheen yhdistämisen edellytyksiä päätettiin tiukentaa muun muassa sen takaamiseksi, ettei Suomi näyttäytyisi erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana verrattuna muihin EU:n jäsenmaihiin. Euroopan komission 13.5.2015 julkaiseman EU:n maahanmuuttoagendan tavoitteita ovat muun muassa kotouttamisen tehostaminen, laittoman maahanmuuton hallinta, ja laillisten maahanmuuttokanavien, kuten perheen yhdistämisen vahvistaminen³. Suomi on monien muiden EU:n jäsenmaiden tapaan päätenyt perheen yhdistämisen osalta päinvastaiseen kehitykseen. Suomen heinäkuussa 2016 käyttöönotetun kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä koskevan toimeentuloedellytyksen mahdolliset vaikutukset tulevien perhesidehakemusten tai turvapaikkahakemusten määrään voidaan arvioida tulevina vuosina. Jää myös nähtäväksi, mikä on linjauksen vaikutus jo Suomessa oleskelevien henkilöiden kotoutumiseen.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

1: Yleiskatsaus perheenyhdistämislainsäädäntöön ja -käytäntöihin Suomessa

Q1. Perheenyhdistämiseen liittyvä lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Suomen perheenyhdistämislainsäädäntö noudattaa kansainvälisiä sopimuksia sekä kansallisia lakeja. **Ulkomaalaislaissa** (301/2004) säädetään perhesiteen perusteella myönnettävistä luvista. Yleiskielessä puhutaan kuitenkin vakiintuneesti perheenyhdistämisestä, kuten perheenyhdistämisdirektiivissä. Lainsäädännössä ei erikseen käytetä termiä "perheen muodostaminen". Perhesiteen syntymisen ajankohdalla on kuitenkin joissakin tapauksissa merkitystä oleskeluluvan myöntämisen edellytysten kannalta. Maahanmuuttohallinnossa käytetään termejä "vanhat" ja "uudet" perheenjäsenet erottamaan perhesiteet, jotka olivat olemassa jo ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, sekä perheenkokoajan Suomessa ollessaan solmimat perhesiteet. Vuodesta 2010 alkaen kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten kohdalla ulkomaalaislaissa tehtiin ero aiemmin olemassa olleen perheen yhdistämisen sekä uuden perheen muodostamisen välillä toimeentulovaatimuksen osalta. Toimeentulovaatimus ei sitä ennen koskenut kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä, riippumatta perheen perustamisen ajankohdasta. Lakimuutos ulotti toimeentulovaatimuksen koskemaan suojelua saaneiden uusia perheenjäseniä. 1.7.2016 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos laajensi toimeentulovaatimusta koskemaan myös suojelua saaneen henkilön perhettä, joka on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Toimeentuloedellytyksestä on vapautettu ainoastaan pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien vanhat perheenjäsenet, mikäli he hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella kolmen kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupapäätöksensä tiedoksi. Ulkomaalaislain lisäksi perheenyhdistämisprosessissa on kansallisesta lainsäädännöstä huomioitava muun muassa Suomen perustuslaki, Hallintolaki, Suomen avioliittolaki (234/1929) ja Laki avioliittolain muuttamisesta (1226/2001) sekä esimerkiksi Laki lapseksiottamisesta (153/1985).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla toteaa jokaisella olevan oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus

velvoittaa EU:n jäsenvaltioita kunnioittamaan perhe-elämän suojaa.⁴ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Suomen ulkomaalaislain säännökset perheenyhdistämisen osalta vastaavat pääosin EU:n **perheenyhdistämisdirektiivin** säännöksiä. Jo aiempi vuoden 1991 ulkomaalaislaki noudatti useita direktiivin periaatteita. Ulkomaalaislain kokonaisuudistusta valmisteltiin kansallisesti samaan aikaan kuin perheenyhdistämisdirektiiviä Euroopan unionin neuvostossa ja suurin osa direktiivin edellyttämistä muutoksista otettiin jo ennalta huomioon. Vuonna 2006 direktiivi otettiin käyttöön täysimääräisenä. Päätösharkinnassa otetaan huomioon soveltuvin osin myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä esimerkiksi unionin neuvoston päätöslauselma toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi. Myös Euroopan unionin suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Säännön mukaan jäsenvaltiot eivät toiminnassaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminnan sisällön ja toimintatapojen on toisin sanoen oltava suhteessa tavoiteltavaan päämäärään, tässä tapauksessa perheiden yhdistämiseen.

Perhe-elämää suojataan myös Suomea velvoittavissa **kansainvälisissä sopimuksissa**, joita ovat muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus. Lapsen etua puolestaan suojaa lapsen oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus sekä esimerkiksi Yleissopimus lasten suojelusta sekä yhteistyöstä kansainvälisissä lapseksiottamisasioissa.

⁴ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 438/90.

Erityisesti pakolaisten perheiden suojelua määrittää Pakolaisten oikeudellista asemaa koskeva vuoden 1951 yleissopimus ja vuoden 1967 pöytäkirja.

Maahanmuuttoviraston perhesideohjeen mukaan päätösharkinnassa tulee ottaa huomioon edellä mainitut säädökset ja sopimukset. Päätösharkinnan tu-

lee olla ihmis- ja perusoikeusmyönteistä, eikä ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Päätösharkinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun.

Q2. Muutoksia lainsäädäntöön ja soveltamiskäytäntöön 2010-luvulla

Perheenyhdistäminen etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta on ollut viime vuosina puheenaiheena niin politiikassa kuin mediassa. Perheenyhdistämistä koskevaan lainsäädäntöön ja lain soveltamiseen on tehty useita muutoksia vuodesta 2010 alkaen. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakemusmäärät olivat 2000-luvun loppupuolella lisääntyneet voimakkaasti lähinnä Somalian kansalaisten perheenjäsenten tekemien hakemusten johdosta. Vuonna 2010 somalialaisten tekemiä perhesidehakemuksia oli yli kolmasosa kaikista perhesiteen perusteella tehdyistä hakemuksista. Jo aiemmin tulleiden hakemusten käsittely oli ruuhkautunut haastattelujen ja DNA-testauksen jonojen vuoksi. Asiakirjattomien perhesidehakijoiden suuri määrä sekä etenkin alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden kansallisesti suuri määrä ja heidän tekemänsä perhesidehakemukset, sekä epäilyt maahantulosäännösten kiertämisestä perheenyhdistämisprosessissa olivat taustana useille ulkomaalaislain muutoksille. Päätöskäytännön selkeyttämiseksi vuonna 2010 ulkomaalaislakiin kirjattiin edellytys siitä, että lapsen tulee olla **alaikäinen** päätöstä tehdessä ja määriteltiin tarkemmin, millaisissa olosuhteissa kasvattilapsi katsotaan perheenjäseneksi. Lakiin lisättiin myös pykälät koskien oikeuslääketieteellistä tutkimusta oleskeluluvan hakijan tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi. Toimeentulo vaatimus laajennettiin koskemaan tilanteita, joissa Suomessa kansainvälistä suojelua saanut henkilö muodostaa uuden perheen ja hakee perheenjäsenelleen oleskelulupaa. Menettelyä kevennettiin myös siten, että perhesidehakemuksen yhteydessä asianosaisia ei tarvitse kuulla, mikäli oleskeluluvan myöntämiselle ei ole perusteita. Kuuleminen on tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa lupaa haetaan Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen muulle omalle, mutta Suomessa oleskeleva perheenkokoaja

ei ole saanut omaa oleskelulupaansa kansainvälisen suojelun perusteella.

Muuttunut päätöskäytäntö näkyi etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten päätöstilastoissa. Iän oikeuslääketieteellistä tutkimusta käytettiin perheenyhdistämisprosessissa harvoin, mutta muilta osin lain ja soveltamiskäytännön muutoksilla oli merkittäviä vaikutuksia. Lakimuutokset vaikuttivat etenkin **alaikäisten perheenkokoajien** perheenjäsenten hakemuksiin. Monet turvapaikkaa Suomesta hakeneet perheenkokoajat olivat Suomeen tullessaan 15–17 -vuotiaita, ja ehtivät tulla täysi-ikäisiksi ennen kuin perheen oleskelulupahakemukset oli ratkaistu. Kielteisten päätösten määrään vaikutti myös Korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymä Maahanmuuttoviraston linjaus, jonka mukaan alaikäisen perheeltä voitiin evätä oleskelulupa, jos lapsi oli lähetetty Suomeen ainoastaan siinä tarkoituksessa, että muulle perheelle saataisiin oleskeluluvat. Vuosina 2012–2013 vain kahdelle kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön huoltajalle myönnettiin oleskelulupa. Myös oleskelulupaa hakevien kasvattilasten osalta kielteiset päätökset lisääntyivät. Vireillä olevista kasvattilasten hakemuksista monia myös peruttiin tai hakijat jättivät tulematta haastatteluun.

Maaliskuussa 2011 Maahanmuuttovirasto täsmensi soveltamiskäytäntöään koskien ulkomaalaislain 35 pykälän mukaista **vaatimusta hyväksyttävästä matkustusasiakirjasta** kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan uusilta perheenjäseniltä sekä 60 pykälän mukaista vaatimusta koskien **hakijan laillista oleskelua** valtiossa, jossa sijaitsevasa Suomen edustustossa hän lupa-asiaansa hoitaa. Täsmennys vaikutti etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten oleskelulupaprosessiin.

Kyseisillä hakijoilla ei yleensä ollut henkilöllisyysasiakirjoja eikä laillista oleskelua osoittavaa asiakirjaa, ja heidän kohdallaan oli aiemmin useimmiten poikettu sekä matkustusasiakirjavaatimuksesta sekä laillisen oleskelun vaatimuksesta. Maahanmuuttovirasto linjasi, että oleskelun on kaikkien hakijoiden kohdalla oltava laillista hakemusta tehdessä, sekä haastattelun ja DNA-testauksen ajankohtana. Korkein hallinto-oikeus on myöhemmin linjannut, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos hakija on kotoisin maasta, josta Suomessa hyväksyttäviä asiakirjoja ei voi saada. Myös laillisen oleskelun vaatimuksesta voidaan joustaa prosessin myöhemmissä vaiheissa, jos oleskelu on ollut laillista oleskelulupahakemusta tehdessä. Vuonna 2011 luovuttiin muiden kuin kiintiöpakolaisena Suomeen valittujen perheenkokoajien perheenjäsenten matkojen korvaamisesta. Aiemmin valtio korvasi kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten matkat Suomeen.

Vuonna 2012 ulkomaalaislakiin tehtiin merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttivat myös perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeviin etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta. Suomi otti oleskelulupatarran tilalle käyttöön oleskelulupakortin, johon tallennetaan hakijan **biometriset tunnistet** eli sormenjäljet, valokuva sekä allekirjoitus. Laista poistui samalla perheenkokoajan mahdollisuus laittaa perheenjäsenen hakemus vireille. Biometristen tunnisteiden liittämällä oleskelulupaan pyrittiin estämään väärinkäytöksiä luomalla entistä luotettavampi yhteys oleskeluluvan haltijan ja itse oleskeluluvan välillä. Vuonna 2013 päätöskäytännön tueksi tehtiin lisäys ulkomaalaislain 36 pykälään. Tämän myötä oleskelulupa perhesiteen perusteella voitiin jättää myöntämättä, jos oli perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oman oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Euroopan komission vuonna 2014 julkaiseman direktiivin noudattamista koskevan tiedonannon tarkoituksena oli varmistaa, että perheen yhdistäminen toteutuu jäsenmaissa direktiivin mukaisesti ja perusoikeuksia kunnioittaen.⁵ Suomessa ei tiedonannon seurauksena ollut tarpeen tehdä muutoksia, sillä perheen yhdistämisdirektiiviä sovellettiin jo kattavasti ja kansallinen lainsäädäntö oli etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäsen-

ten osalta jopa direktiiviä suotuisampi. Perheen yhdistämisdirektiivi takaa pakolaisten perheenjäsenille suotuisimmat edellytykset perheen yhdistämiselle, mutta direktiiviä ei sovelleta toissijaisen tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenkokoajien perheisiin. Suomessa ei aiemmin tehty perheen yhdistämisen edellytysten osalta eroa sen perusteella, oliko perheenkokoaja saanut pakolaisaseman vai jonkun muun suojeluaseman. Direktiivin mahdollistama erottelu perheenkokoajan statuksen mukaan on kuitenkin ollut keskustelun kohteena jo pidempään.

Turvapaikanhakuprosessin ja perheen yhdistämisen hallinta ovat tällä hetkellä kansallisia prioriteetteja. Jo nykyisen hallituksen 29.5.2015 julkaistussa strategisessa ohjelmassa todetaan muun ohella, että maahanmuuton tulee olla hallittua ja kotoutumista tulee tehostaa. Hallitusohjelman mukaan **perheen yhdistämisen kriteereitä** tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti. Hallituksen 8.12.2015 julkaistun turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman tavoitteena on yhdenmukaistaa Suomen turvapaikkaa koskevia käytäntöjä EU- ja Pohjoismaiden kanssa. Eräänä toimenpiteenä on tiukentaa perheen yhdistämisen kriteerejä EU:n perheen yhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti. Toimenpiteen kohteena todetaan olevan ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalityistä. Hallituksen linjauksen taustalla oli osaltaan vuoden 2015 puolivälistä lähtien voimakkaasti lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä.

Hallituksen linjauksen mukaisesti vuonna 2016 perheen yhdistämisprosessiin tuli merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten oleskelulupaprosessiin. 16.5.2016 otettiin käyttöön uusi maksuasetus, jonka mukaan kaikki oleskelulupahakemukset muuttuivat maksullisiksi. Asetusta sovellettiin takautuvasti jo vireillä oleviin hakemuksiin. Muutoksen myötä aiemmin maksuttomana käsitellyt kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen oleskelulupahakemukset muuttuivat maksullisiksi. Oleskelulupahakemuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen myös edellyttää, että maksu on suoritettu. Hakemus raukeaa, jos maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa. 1.7.2016 **vaatimus turvatusta toimeentulosta** laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseniä myös siinä tilanteessa, että perhe oli perustettu ennen perheenkokoajan

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, 3.4.2014.

Suomeen tuloa. Pakolaisstatuksen saaneiden perheen kokoajien perheenjäsenten kohdalla toimeentulo vaatimuksesta poiketaan, mikäli he hakevat kolmen kuukauden kuluessa perheen kokoajan saatua oman oleskelulupapäätöksensä tiedoksi. Lakimuutoksilla haluttiin varmistaa, ettei Suomi näyttäyty erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana ja että Suomen käytännöt ovat samansuuntaisia etenkin muiden Pohjoismaiden kanssa. Perheen yhdistämisdirektiivin mahdollistamien lisäedellytysten käyttöönottoa harmitaan edelleen. Sisäministeriön toimesta on selvitetty esimerkiksi asunto-, asumisaika- ja kotoutumisedellytysten käyttöönottoa.

Yleinen mielipide perheen yhdistämisestä on jakaantunut. Perheen yhdistämisen kiristyviä vaatimuksia kannattavien tahojen mielestä etenkin turvapaikanhakijat, pakolaiset ja heidän perheenjäsenensä raskitavat suomalaista hyvinvointijärjestelmää. Perheen yhdistämiseen liitetään **negatiivisia mielikuvia**, kuten lumeavioliitot, ankkurilapset ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Perheen yhdistämisen puolesta ovat otaneet oppositiopuolueiden edustajien lisäksi kantaa useat järjestöt, seurakunnat, tutkijat sekä sosiaaliviranomaiset. Myös kansalaisten joukossa aihe herättää voimakkaita reaktioita. Perheen yhdistämisen

puolesta puhuvien tahojen kantana on, että oleskeluluvan saannin edellytysten kiristäminen rikkoo **perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia**, kuten oikeutta perheeseen, vaikeuttaa maassa olevien kotoutumista sekä sulkee tärkeän laillisen ja turvallisen reitin, jonka avulla kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt ovat päässeet Suomeen. Myös akateeminen tutkimus on pohtinut kiristyvän perheen yhdistämisäädännön vaikutuksia viime aikoina julkaistuissa teoksissa.⁶ Monissa teoksissa yhteisenä teemana on, että nykyinen lainsäädäntö ei kunnioita perhe-elämää ja tasavertaisuutta, jolloin etenkin lapsiperheet ja erityisesti yksin Suomeen tulleet lapset kärsivät.

Vuonna 2016 perheen yhdistämisprosessissa tehtiin myös hakemuksen tekoa helpottava muutos. 11.11.2016 alkaen sähköinen hakemus on mahdollista tehdä myös perhesiteen perusteella internetissä Enter Finland-palvelussa <https://enterfinland.fi/eServices>. Palvelussa voi myös lisätä hakemukseen liitteitä ja seurata hakemuksen edistymistä.

⁶ Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2015). *Ajatuksia myötätunnosta ja kivusta*. Julkaisussa Terra. Fingerroos, Outi (2014) *Somaliperheen paradoksaalisuus*. Julkaisussa Kulttuurintutkimus. *Perheen yhdistäminen* (2016), toim. Fingerroos, Outi, Anna-Maria Tapaninen & Tiilikainen, Marja. Förbom, Jussi (2014) *Väki, valta ja virasto. Maahanmuuttovirasto ja suomalainen turvapaikkapolitiikka*. Helsinki: Into.

2: Perheenkokoajan ja perheenjäsenten määritelmät

Q4. a. Perheenkokoaja ja perheenjäsen

Perheenkokoajalla tarkoitetaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoaja voi olla myös Suomen kansalainen, mutta tässä tutkimuksessa käsitellään vain kolmansien maiden kansalaisia, joilla on oleskelulupa Suomeen.

Ulkomaalaislain mukaan perheenkokoajana voi toimia ulkomaalainen, jolla on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa Suomeen. Oleskelulupa voi olla myönnetty muun muassa kansainvälisen suojelun, yksilöllisen inhimillisen syyn, työnteon tai opiskelun perusteella. Kolmannen maan kansalainen voi myös olla Euroopan unionin sinisen kortin haltija, tai hänellä voi olla unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen EU-oleskelulupa. Myös ulkomaalainen, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa tietyin perustein, voi toimia perheenkokoajana. Perheenkokoaja voi olla henkilö, jolle on myönnetty tilapäistä suojelua, tai oleskelulupa tilapäistä työntekoa varten, opiskelua varten tai jonkun muun erityisen syyn perusteella. Ulkomaalaislain 51 §:n mukaan, jos ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen perusteella, ei hänen perheenjäsenelleen myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Jos perheenkokoajana toimii henkilö, jolla on ollut oleskelulupa perhesiteen perusteella ja luvan myöntämisen perusteena ollut perheside on katkennut, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen voidaan tietyin edellytyksin myöntää oleskelulupa. Päätöksenteossa otetaan tällöin huomioon perheenkokoajan mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne.

Ulkomaalaislain mukaan **perheenjäseneksi** katsotaan Suomessa asuvan perheenkokoajan aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi (myös adoptiolapsi), jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Alaikäisen perheenkokoajan alaikäiset sisarukset eivät ole perheenjäseniä. Heille voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupa Suomeen, mikäli heidän huoltajalleen myönnetään oleskelulupa Suomeen.

Perheenjäseneksi katsotaan samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Rekisteröidystä parisuhteesta tai avioliitosta on esitettävä todistus. Parisuhteen tulee olla rekisteröity sekä Suomessa että ulkomaalaisen kotimaassa, mikäli kun se on kyseisen maan lainsäädännön mukaan mahdollista. Aviopuolisoihin rinnastetaan tietyin edellytyksin avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Yhdessä asuminen tulee lähtökohtaisesti osoittaa asiakirjanäytöllä, kuten vuokrasopimuksella. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos on muu painava syy. Painava syy asumisaiakavaatimuksesta poikkeamiselle voi olla esimerkiksi se, että yhdessä asuminen on keskeytynyt erityisistä olosuhteista johtuen, kuten avopuolisoiden työnteon, opiskelun tai jonkin pakottavan avopuolisosta riippumattoman syyn takia.

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös perheenkokoajan tai hänen puolisonsa kasvattilapselle. Perheenjäseneksi katsotaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, ja asiassa on esitetty luotettavaa selvitystä siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa ja että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajaan tai tämän aviopuolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Jos perheenkokoaja on Suomessa oleva kasvattilapsi, edellytetään luotettavaa selvitystä siitä, että tosiasiallinen huoltosuhde on ollut olemassa ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista.

Perheenjäsenelle myönnettävä oleskelulupa

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa. Lähtökohtaisesti ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Jos oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella, ei myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika kuitenkaan saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen pe-

rusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika. Jos perheenkokoajalle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi.

Jotta oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan myöntää, tulee tiettyjen edellytysten täytyä. Ulkomaalaislain 11 pykälän mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää yleensä, että hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja sekä voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa. Ul-

komaalaisella on myös oltava turvattu toimeentulo. Lisäksi edellytetään, ettei hänellä ole maahantulo-kieltoa Suomeen eikä hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Mikäli kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen katsotaan vaarantavan edellä mainittuja seikkoja, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa.

b. Oleskelulupa perhesiteen perusteella, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella⁷

Henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, voi toimia perheenkokoajana. Oleskeluluvan myöntäminen hänen perheenjäsenelleen edellyttää, että muut edellytykset, kuten tarvittava toimeentulo, täyttyvät. Jos hänen perheenjäsenensä katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan

kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Jos perheenkokoajan luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkäus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Q5. a. Oleskelulupa muulle omaiselle

Oleskelulupa voidaan tietyin perustein myöntää pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle. Muilla perusteilla, esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden muille omaisille ei myönnetä oleskelulupaa. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omaisuus on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Hakijan toimeentulon tulee kesällä 2016 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen mukaan olla turvattu. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa.

Ulkomaalaislaki ei tarkemmin määrittele, minkä sukulaisuussuhteen perusteella oleskelulupa perheenkokoajan muuna omaisena voidaan myöntää. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneen aikuisen perheenkokoajan vanhemmalle tai täysi-ikäiselle lapselle voidaan myöntää oleskelulupa yllä mainituin perustein. Mikäli perheenkokoajan lapsi on hakenut oleskelulupaa ollessaan alaikäinen, mutta täyttää hakemuksen käsittelyn aikana 18 vuotta, Maahanmuuttovirasto harkitsee, voidaanko hakijalle myöntää oleskelulupa muuna omaisena. Oleskelulupaa ei kuitenkaan voida evätä alaikäisen täysi-ikäistymisen vuoksi, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen. Myös muulle kuin edellä mainituille omaisille voidaan periaatteessa myöntää oleskelulupa edellä mainituin perustein. Suomessa asuvan henkilön muina omaisina ei kuitenkaan pidetä esimerkiksi hänen puolisonsa vanhempia, eikä muitakaan puolison sukulaisia.

⁷ Perheen yhdistämisdirektiivi ei koske toissijaista suojelua saaneita perheenkokoajia.

Kiinteää perhe-elämää ja täyttä riippuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi asianomaisten erillään viettämä aika, yhteydenpito perheenkokoajan ja hänen muun omaisensa välillä, muun omaisen sukulaisuussuhde perheenkokoajaan, hänen ikänsä, terveydentilansa ja siviilisäätynsä. Huomioon voidaan myös ottaa, onko muulla omaisella lähisukulaisia kotimaassa sekä perheenkokoajan mahdollisuus tukea muuta omaista taloudellisesti lähtö- tai oleskelumaassa. Pelkästään se, että Suomessa oleva perheenkokoaja on taloudellisesti tukenut kotimaassaan tai muussa maassa olevia omaisiaan, ei lähtökohtaisesti riitä osoittamaan, että perhe-elämää on ylläpidetty. Oleskelulupaa ei siis myönnetä pelkän taloudellisen riippuvuuden johdosta. Arvioinnissa tarkastellaan myös sitä, mistä syystä asianomaiset ovat alun perin joutuneet erilleen toisistaan; onko erilleen jouduttu vapaaehtoisesti vai pakottavasta syystä, ja onko aikomus jatkaa yhteiselämää Suomessa.

Oleskelulupaa ei yleensä myönnetä pelkästään ter-

veydellisistä syistä. Jos muu omainen on riippuvainen Suomessa olevasta perheenkokoajasta terveydentilansa johdosta, on sairauksista, saadusta hoidosta ja jatkohoidon tarpeesta sekä sitä koskevasta suunnitelmasta esitettävä lääkärintlausunto käännoksineen. Maahanmuuttoviraston maatietopalvelun avulla voidaan selvittää, onko muun omaisen kotimaassa saatavana hänen tarvitsemaansa hoitoa ja lääkitystä.

Muun omaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät yleensä todennäköisemmin silloin, jos muu omainen hakee samalla kun perheenkokoajan ydinperhe. Mikäli muulle omaiselle haetaan oleskelulupaa vasta kun perheenkokoaja on oleskellut Suomessa pidempään, päätös on useammin kielteinen. Perhesiteen muihin omaisiin voidaan lähtökohtaisesti katsoa katkenneen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja ei ole ilman hyväksyttävää syytä ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin oleskeluluvan hakemiseksi omaisilleen, vaikka on jo pitkään oleskellut Suomessa luvallisesti.

b. Erityistapauksia

Alaikäisen perheenkokoajan alaikäinen sisarus

Oleskelulupa muuna omaisena voidaan myöntää Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jolla ei ole huoltajaa tai jolla on eri huoltaja kuin Suomessa asuvalla alaikäisellä. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskeluluvan myöntäminen on lasten edun mukaista. Hakijalta ei vaadita turvata toimeentuloa.

Seurustelusuhde

Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää myös vakiintuneen seurustelusuhteen perusteella. Tällöin hakijan ei katsota olevan perheenjäsen. Jos kyseessä on kauan aikaa jatkunut vakiintunut suhde ja asianosaisten on tarkoitus avioitua tai jatkaa yhteiselämää Suomessa, voidaan katsoa, että on olemassa muu erityinen syy luvan myöntämiselle. Oleskeluluvan myöntäminen avioitumis- ja/tai perheenperustamistarkoituksessa edellyttää luotettavaa selvitystä asianosaisten vakiintuneesta suhteesta. Haettaessa oleskelulupaa seurustelusuhteen tai avioitumistarkoituksen perusteella, Suomessa asuvan seurustelu-

kumppanin tuloja ei oteta huomioon. Hakijalla itsellään tulee olla toimeentuloedellytyksen täyttymiseen vaadittavat varat, minkä katsotaan yhden aikuisen osalta olevan 1000 € kuukaudessa.

Moniavioisuus

Suomen avioliittolain mukaan kukaan ei saa menä avioliittoon, jos hänen aikaisempi avioliittonsa on vielä voimassa. Useammalle kuin yhdelle puolisolalle ei näin ollen myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos oleskelulupaa toiselle puolisolalle kuitenkin haetaan sen jälkeen, kun perheenkokoaja on eronnut Suomeen ensin oleskeluluvan saaneesta puolisostaan, on asianosaisia kuulemalla selvitettävä, onko avioero todellinen. Tässä yhteydessä muun muassa pyydetään asianosaisia esittämään luotettavaa asiakirjaselvitystä avioerosta. Vaikka avioero Suomeen ensin muuttaneesta puolisosta osoittautuisi todelliseksi, voidaan oleskelulupa toiselta puolisolalta kuitenkin evätä, jos kyseisten puolisojen perhesuhteen todetaan katkenneen.

Valtakirja-avioliitot

Ulkomailla solmittu valtakirja-avioliitto voi tietyn edellytyksin olla pätevä Suomessa. Suomen avioliittolaissa on säännökset siitä, millä edellytyksillä

tällainen avioliitto voidaan katsoa Suomessa päteväksi. Valtakirja-avioliittotapauksissa on haastatelluin selvítettävä perhe-elämän viettämistarkoitusta ja myös sitä, ovatko puoliset antaneet tosiasiallisen suostumuksensa avioliiton solmimiselle. Jos puoliset ovat tavanneet toisensa ja viettäneet aikaa yhdessä avioliiton solmimisen jälkeen, voidaan tämän katsoa osoittavan perhe-elämän viettämistarkoitusta. Jos tapaamista ja yhteiselämää ei ole lainkaan, on oleskelulupapäätös lähtökohtaisesti kielteinen. Avio-

liiton solmimisen pätevyyttä sinänsä ei kyseenalaisteta. Perhe-elämän todellisuuden tarkoitusta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon puolisoitten uskonnon ja kulttuurin asettamat vaatimukset sekä perheenkokoajan mahdollisen pakolaisaseman perhe-elämän viettämiseksi asettamat rajoitukset. Asianosaisia on pyydetty esittämään selvitystä siitä, miksi avioliittoa ei ole voitu solmia molempien läsnä ollessa.

3: Perheen yhdistämisen edellytykset

Q6. Edellytykset koskien asuntoa, sairausvakuutusta ja toimeentuloa⁸

a. Tietyt vaatimukset täyttävä asunto

Suomi ei edellytä, että perheenkokoajalla tulee olla tietyntyylinen asunto, jotta hänen perheenjäsenelleen voitaisiin myöntää oleskelulupa. Sisäministeriö on selvittänyt perheen yhdistämisdirektiivin mahdollistamien lisäedellytysten, kuten asuntoedellytyksen käyttöönottoa.

b. Sairausvakuutus

Suomi ei oleskeluluvan myöntämiseksi edellytä, että perheenkokoajalla ja hänen perheellään on sairausvakuutus. Edellytyksen käyttöönottoa on selvitetty sisäministeriön toimesta.

c. Toimeentuloedellytys

Lähtökohtaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Ainoastaan pakolaistatutuksen saaneiden henkilöiden ns. vanhat perheenjäsenet ovat vapautettu toimeentulo vaatimuksesta, mikäli he hakevat oleskelulupaa kolmen kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupapäätöksensä tiedoksi. Toimeentuloedellytystä ei myöskään 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.

Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisesti

katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä (esimerkiksi vuokratulot kotimaasta) saatavilla tuloilla, eikä hänen voida olettaa joutuvan tukeutumaan toimeentulotukeen. Toimeentulotuella ei tarkoiteta kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia, kuten asumistukea ja lapsilisää. Nämä etuudet vähentävät tarvittavan toimeentulon määrää. Perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan toimeentulon turvaamisesta vastaa yleensä perheenkokoaja. Myös hakijan mahdollinen oma toimeentulo voidaan ottaa huomioon. Muun tahon kuin oleskeluluvan hakijan tai perheenkokoajan sitoumusta vastata hakijan toimeentulosta ei ole yleensä katsottu riittäväksi osoitukseksi turvatusta toimeentulosta.

Jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu samoin edellytyksin. Tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei kuitenkaan ole luvan myöntämisen esteenä.

Q7. Kotouttamistoimenpiteet⁹

Perheen yhdistämisdirektiivin mahdollistamia kotouttamistoimenpiteitä ei sisälly Suomen lainsäädäntöön. Sisäministeriön toimesta selvitetään kotouttamistoimenpiteiden käyttöönoton edellytyksiä ja vaikutuksia.

⁸ Perheen yhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että perheenkokoajalla on perheelle soveltuva asunto, sairausvakuutus sekä riittävä toimeentulo perheen ylläpitoon.

⁹ Kotouttamistoimenpiteitä voivat olla muun muassa oleskeluluvan myöntämistä edeltävä kielitesti tai maahantulon jälkeen suoritettava kotoutumis- ja kielikurssi testeineen.

Q8. a. Asumisaikaedellytys¹⁰

Suomessa ei vaadita perheenkokoajalta tiettyä asumisaikaa, ennen kuin hänen perheenjäsenensä voivat hakea oleskelulupaa. Edellytyksen käyttöönottoa selvitetään parhaillaan sisäministeriön toimesta.

b. Puolisoiden ikävaatimus¹¹

Suomen avioliittolain mukaan naimisiin menevän henkilön tulee olla vähintään 18 vuotta. Alle 18-vuotias voi solmia avioliiton oikeusministeriön poikkeusluvalla. Oleskelulupa voidaan evätä, vaikka avioliiton solmiminen alaikäisenä olisi mahdollista alaikäisen kotimaassa tai kolmannessa maassa, jos sen katso-

taan olevan vastoin Suomen oikeusjärjestystä.

Perheen yhdistämislainsäädäntöön ei Suomessa kuulu muita puolisojen vähimmäisikäsiin liittyviä vaatimuksia. Myös tämän edellytyksen käyttöönottoa selvitetään sisäministeriön toimesta.

Q9. Perheen yhdistämishakemuksen hylkääminen

Suomessa yleisimmät syyt perheen yhdistämishakemuksen hylkäämiselle ovat **riittämätön toimeentulo** sekä se, ettei hakemuksen liitteeksi ole toimitettu vaadittavia asiakirjoja tai selvityksiä. Lähes yhtä paljon hakemuksia hylätään sillä perusteella, ettei hakijan katsota olevan perheenkokoajan perheenjäsen. Perheen yhdistämisdirektiivin 6 artiklan mukaan perhesiteen perusteella tehty hakemus voidaan myös hylätä yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Suomen ulkomaalaislain 36 pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan **vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä** tai Suomen kansainvälisiä suhteita, tai jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella.

Perheen yhdistämisdirektiivin 16 artiklan mukaan perhesiteen perusteella tehty hakemus voidaan evätä myös, jos perheenkokoaja ja perheenjäsen tai perheenjäsenet eivät elä todellisessa avioliitossa tai perhesuhteessa, tai jos todetaan, että perheenkokoaja tai hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö on avioliitossa tai pysyvässä suhteessa toisen henkilön kanssa. Oleskelulupahakemus voidaan hylätä myös, jos käy ilmi, että on käytetty väärä tai harhaanjohtavia tietoja, väärä tai väär-

rennettyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja, tai jos perheside on perustettu yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä. Oleskeluluvan epäämisestä säädetään Suomen ulkomaalaislaissa samoin periaattein. 36 pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan **maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen**. Vuonna 2013 voimaan tulleen 36 pykälän 3 momentin mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oman oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla väärä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Perheen yhdistämishakemuksiin tehdään harvoin kielteisiä päätöksiä pelkästään yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, vaikkakin nämä seikat voivat osaltaan vaikuttaa päätökseen. Vuodesta 2011 alkaen 0-4 hakemusta on vuosittain hylätty ulkomaalaislain 36 pykälän 1 momentin perusteella. Sen sijaan 36 pykälän 2 momentin nojalla (maahantulosäännösten kiertäminen) kielteiseen ratkaisuun päädytään huomattavasti useammin. Perheen yhdistämisoikeuden väärinkäyttötapausten, kuten lumeavioliitoista, on raportoitu EMN:n tutkimuksessa 1/2012 *Misuse of the Right to Family Reunification, Marriages of Convenience and False Declarations of Parenthood*.¹²

¹⁰ Perheen yhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, ennen kuin perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa.

¹¹ Jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen aviopuolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, varmistaakseen kotoutumisen ja estääkseen pakkoavioliitot.

¹² http://www.emn.fi/files/728/EMN-FocussedStudy_1_2012_Family_reunification.pdf.

Q10. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistäminen**a. Pakolaisia koskevat suotuisimmat säännökset**

Perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti pakolaisstatuksen saaneiden perheen kokoajien vanhat perheen jäsenet voivat hakea oleskelulupaa kolmen kuukauden sisällä perheen kokoajan oman oleskeluluvan saamisesta ilman toimeentulo vaatimusta. Vastaavasti Suomen ulkomaalaislain mukaan turvattu toimeentulo ei vaadita pakolaisen perheen jäseniltä, jos perhe on muodostettu ennen perheen kokoajan Suomeen tuloa ja oleskelulupahakemus on jätetty kolmen kuu-

kauden kuluessa siitä, kun perheen kokoaja on saanut tiedoksi päätöksen omasta oleskeluluvastaan. Lisäksi edellytetään, ettei perheen yhdistäminen ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheen kokoajalla tai perheen jäsenellä on erityisiä siteitä. Turvattu toimeentulo vaaditaan pakolaisen perheen jäseneltäkin aina, jos perhe on perustettu sen jälkeen, kun perheen kokoaja on tullut Suomeen.

b. Toissijaista suojelua saaneet perheen kokoajat

Toimeentulo vaatimus koskee nykyisin kaikkia toissijaista suojelua saaneiden perheen kokoajien perheen jäseniä. Aiemmin toimeentulo vaatimus ei koskenut pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden perheen jäseniä, jos perhe oli perustettu ennen perheen kokoajan Suomeen tuloa. Heinäkuussa 2016 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä toimeentu-

loedellytyksestä poiketaan vain pakolaisaseman saaneiden perheen jäsenten osalta, mikäli hakemukset tehdään tietyn aikarajan sisällä. Toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saaneen perheen jäsenillä on aina oltava turvattu toimeentulo. Toimeentulo vaatimus koskee myös niitä perheen jäseniä, joiden hakemukset olivat jo vireillä lakimuutoksen aikaan.

Q11. Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheen yhdistäminen

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheen jäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna. Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheen jäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elä-

mää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla. Suomen kansalaisen perheen jäsenen tai muun omaisen oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Sisäministeriön selvityksessä tutkitaan toimeentulo edellytyksen ulottamista myös Suomen kansalaisten perheen jäseniin.

Q12. Perheen yhdistämisen edellytysten täyttymiseen liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä

Ulkomaalaislain vaatima turvattu toimeentulo ja Maahanmuuttoviraston ohjeen mukainen tulotaso ovat haasteena monille perheen kokoajille ja heidän perheilleen. Erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden työllisyysaste on matala, joten heidän mahdollisuutensa saavuttaa vaadittava toimeentulotaso voivat olla heikot. Vaikka perheen kokoaja olisikin töissä, hänen tulonsa eivät välttämättä riitä esimerkiksi monilapsisen perheen toimeentulon turvaamiseen.

osoittaa riittävät ja vakaat tulot. Toimeentulotasoa arvioidessa huomioidaan tarvittavia ansiotuloja vähentävät kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet, kuten asumistuki ja lapsilisät. Yksittäisessä tapauksessa vaaditusta toimeentulosta on mahdollista joustaa noin 10 % verran, mikäli toimeentulo on säännöllistä ja muut edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät. Jokainen hakemus arvioidaan yksilöllisesti ja päätöstä tehdessä noudatetaan suhteellisuusperiaatetta sekä huomioidaan lapsen etu.

Toimeentulo vaatimuksen täyttymistä arvioidessa otetaan huomioon, että perheellä on kokonaisuudessaan

Viranomaisen haasteena on perhesiteen aitouden ja hakijan taustan selvittäminen, etenkin jos hakijalla

ei ole esittänyt asiakirjoja. Biologinen tai asiakirjojen muodollisesti vahvistettu perheside eivät myöskään aina riitä osoittamaan tosiasiallista perhe-elämää. Yhteiskunnan ja vilpittömässä tarkoituksessa perheen yhdistämistä hakevien perheiden edun mukaisesti on, että mahdolliset perheen yhdistämisen väärin-

käyttötapaukset tunnistetaan. Haastattelujen lisäksi mahdollisten väärinkäytösten karsimiseksi sekä hakijoiden henkilöllisyyden selvittämiseksi hyödyksi olisi biometristen tunnisteiden vertailtavuus eri jäsenmaiden ja eri rekisterien kesken (esimerkiksi Eurodac, VIS, kansalliset rekisterit).

Q13. Tutkimuksia perheen yhdistämiseen liittyen

Perheen yhdistämistä ja sen edellytyksiä on viime aikoina käsitelty useissa julkaisuissa, esimerkiksi teoksissa *Perheen yhdistäminen (Vastapaino)*, *Suspect Families* (Routledge)¹³, Jussi Förbomin kirjassa *Väki, valta ja virasto*, sekä akatemiaturkijoiden julkaisemissa artikkeleissa. Useissa kirjoituksissa tuodaan esille kriittisiä näkemyksiä perheen yhdistämisen vaikeudesta ja jopa mahdottomuudesta, sekä kielteisten päätösten vaikutuksista perheen kokoajiin. Yhteistä

kirjoituksille on näkemys, että perheen yhdistämiseen suhtaudutaan usein viranomaisten taholta epäillen. Joidenkin kirjoittajien mielestä ulkomaalaislakia tulkitaan liian tiukasti ja vaikeutetaan ihmisoikeussopimusten suojamaa oikeutta perhe-elämään. Suomen lainsäädäntö ei myöskään tunnusta erilaisia perhe-käsityksiä ja huoltajuussuhteita vaan huomioi ainoastaan ydinperheen.

¹³ *Suspect Families: DNA Analysis, Family Reunification and Immigration Policies* (2015). Torsten Heinemann, Ilpo Helén, Thomas Lemke, Ursula Naue.

4: Perheen yhdistämishakemuksen vireillepano ja käsittely

Q14. Hakemuksen vireillepano

a. Hakemuksen tekijä

Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella voi panna vireille ainoastaan hakija itse. Yleisen säännön mukaan hakijan tulee tehdä hakemus ulkomailla. Suomessa asuva perheenjäsen, eli perheen kokoaja, ei voi panna hakemusta vireille hakijan puolesta. Alaikäisen lapsen puolesta hakemuksen täyttää ja jät-

tää huoltaja. Lapsen on kuitenkin oltava itse läsnä, kun hakemus jätetään. Jos oleskeluluvan hakija on alaikäinen lapsi ilman huoltajaa, tulee hänen hakemuksessaan olla Suomessa asuvan huoltajan allekirjoitus. Huoltaja voi myös valtakirjalla valtuuttaa toisen henkilön allekirjoittamaan lapsen hakemuksen.

b. Hakemuksen tekopaikka

Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella voi laittaa vireille Suomen suurlähetystössä. Suomen ulkoasiainministeriöllä on omat säännöksensä siitä, missä edustustossa oleskelulupaa voi hakea. Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupahakemus olisi mahdollista jättää myös toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle. Suomella ei toistaiseksi ole sopimuksia muiden edustustojen kanssa oleskelulupahakemuksen vireillepanon osalta. Ulkoasiainministeriö on joulukuussa 2016 ulkoistanut oleskelulupahakemusten teon Ankarassa. Uusi oleskelulupakeskus vastaanottaa Turkin, Syyrian ja Irakin kansalaisten hakemukset.

Ulkomaalaislain mukaan hakijan on oleskeltava laillisesti siinä valtiossa, jossa oleskelulupahakemus laitetaan vireille. Mikäli oleskelulupaa haetaan muussa kuin kotimaassa, hakijan on esitettävä selvitys siitä, että oleskelu on kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti laillista. Selvitys laillisesta oleskelusta on yleensä oleskelulupa tai viisumi. Selvitys voi myös olla UNHCR:n tai oleskeluvaltion viranomaisen antama todistus siitä, että hakija on rekisteröity pakolaiseksi tai pakolaisasemaa hakevaksi siinä valtiossa, jossa hakemus laitetaan vireille.

11.11.2016 alkaen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella on voinut tehdä myös sähköisesti. Hakijan tulee kuitenkin käydä tunnistautumassa Suomen edustustossa kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen teosta, minkä jälkeen hakemus siirtyy käsittelyjonoon.

Tietyissä tapauksissa ensimmäisen oleskelulupaha-

kemuksen perhesiteen perusteella voi tehdä myös Suomessa. Oleskelulupahakemus on tähän mennessä tullut jättää paikallispoliisilla. 1.1.2017 alkaen hakemus tulee jättää Maahanmuuttoviraston palvelusteissa. Suomessa oleskeluluvalla oleskelevan henkilön Suomessa syntyneelle lapselle myönnetään perhesideluva Suomessa tehdyn hakemuksen perusteella. Suomessa oleskelulupaa voi hakea myös tutkijadirektiivissä määritellyn tutkijan perheenjäsen, Euroopan unionin sinisen kortin haltijan perheenjäsen, jos perhe on muodostettu ennen Suomeen tuloa, tai toisessa unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan omaavan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsen. Ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle voidaan myös myöntää oleskelulupa Suomessa haettuna, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja ulkomaalainen on jo ennen Suomeen saapumistaan asunut vähintään kaksi vuotta yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai elänyt jatkuvasti vähintään kaksi vuotta yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa, tai oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Oleskeluluvan hakijalta otetaan hakemuksen jättämisen yhteydessä, tai sähköisen hakemuksen kohdalla tunnistautumisen yhteydessä sormenjäljet biometristä oleskelulupakorttia varten. Sormenjäljet otetaan myös 6 vuotta täyttäneeltä lapselta. Sormenjäljet sekä hakijan passikuva ja allekirjoitus tallennetaan Maahanmuuttoviraston sähköiseen käsittelyjärjestelmään (UMA).

c. Henkilöllisyyden ja perhesiteen selvittäminen

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että hakijalla on matkustamiseen oikeuttava voimassa oleva matkustusasiakirja. Yleensä hakija myös todistaa henkilöllisyytensä tällä asiakirjalla. Kyseessä voi olla kansallinen passi, tai muun maan myöntämä matkustusasiakirja. Matkustusasiakirjan vaatimisesta on mahdollista poiketa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella silloin, kun oleskelulupaa haetaan perhesiteen perusteella ja hakija on kotoisin maasta, josta on mahdotonta saada Suomessa hyväksyttävää matkustusasiakirjaa. Henkilöllisyyden voi myös joissain tapauksissa osoittaa muulla asiakirjalla, kuten kansallisella henkilöllisyyskortilla. Tällöin kuitenkin Suomeen matkustusta varten tarvitaan laissez-passer-asiakirja.

Hakijan ja perheenkokoajan on todistettava perhesiteen aitous alkuperäisillä asiakirjoilla, kuten avioliittotodistuksella tai lapsen syntymätodistuksella. Ulkomaalaisten viranomaisten antamat todistukset vaaditaan yleensä laillistettuina ja käännettyinä suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi.

Mikäli hakija ja perheenkokoaja eivät pysty todistamaan perhesidettä asiakirjoilla, heidän tulee tehdä kirjallinen selvitys perhesiteestä. Lisäksi asiakirjojen puuttuessa Maahanmuuttovirasto selvittää perhesidettä haastattelun ja tarvittaessa DNA-tutkimuksen avulla. Tiettyjen maiden asiakirjojen todenmukaisuutta ei voida varmistaa, joten tällöin suoritetaan lähes aina DNA-testaus, mikäli muut edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät.

Q15. Hakemuksen käsittelyyn liittyviä seikkoja

a. Muun omaisen hakemus

Mikäli selvitystä aiemmin vietetystä kiinteästä perhe-elämästä tai riippuvuussuhteesta ei esitetä muun omaisen hakemuksen liitteenä, käsittelyn alussa perheenkokoajalta ja hakijalta pyydetään kirjallinen selvitys asiasta ja tarpeen vaatiessa asianosaisia haastatellaan. Jos omainen on riippuvainen Suomessa olevasta perheenkokoajasta terveydentilansa johdosta, on sairauksista, saadusta hoidosta ja jatkohoidon

tarpeesta sekä sitä koskevasta suunnitelmasta esitettävä lääkärintlausunto käännettäväksi. Maahanmuuttoviraston maatietopalvelun avulla voidaan selvittää, onko muun omaisen kotimaassa saatavana hänen tarvitsemaansa hoitoa ja lääkitystä. Mikäli kyseessä ei asianosaisten kohdalla ole kiinteän perhe-elämän jatkaminen tai hakijan täysi riippuvuus perheenkokoajasta, oleskelulupaa ei myönnetä (ks. kohta Q5).

b. Alaikäisen hakemus ja lapsen etu

Ulkomaalaislain mukaan alaikäiseksi lapseksi katsotaan alle 18-vuotias naimaton henkilö. Ulkomaalaislain 38 pykälän mukaan 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 kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumat-

tomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

Lapsen oleskelulupahakemuksen liitteeksi pyydetään toimittamaan muun muassa syntymätodistus, josta ilmenevät lapsen vanhemmat, selvitys lapsen huollosta sekä toisen huoltajan suostumus lapsen Suomeen muuttamiselle, jos hän ei muuta Suomeen samaan aikaan. Mikäli perhesiteestä ei voida varmistua asiakirjojen perusteella, perheenkokoajaa ja/tai hakijaa haastatellaan ja suoritetaan mahdollinen DNA-testaus. Maahanmuuttovirastolla on käytössä erityisesti lapsen haastatteluun tarkoitettuja lomakkeita. Haastattelupöytäkirjat on tehty erikseen alle 15-vuotiaille sekä 15-vuotiaille ja sitä vanhemmille.

Lain mukaan 12-vuotiasta lasta on kuultava häntä koskevaa päätöstä tehdessä, joten kaikki perheen biologiset lapset alkaen 11-vuotiaasta haastatellaan. Noin 8-vuotiaita ja sitä vanhempia kasvattilapsia haastatellaan.

Lapsen etu arvioidaan yksilöllisesti jokaisen hakijan tai alaikäisen perheenkokoajan kohdalla. Lapsen edusta säädetään ulkomaalaislain 6 pykälässä. Tämän mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Alaikäisen perheenkokoajan kohdalla pyydetään lausunto kunnan sosiaaliviranomaiselta ja alaikäisen edustajalta. Migri voi pyytää lausuntoa sosiaaliviranomaiselta myös alaikäisten hakijoiden kohdalla, etenkin jos hakija on jo Suomessa, jotta voidaan arvioida lapsen etua ja Suomessa asuvan perheenkokoajan huoltajuuden aitoutta ja/tai kykyä toimia huoltajana. Päätöksenteon tueksi Maahanmuuttovirastolla on ohje koskien lapsen asian käsittelyä ja päätöksen tekoa.¹⁴ Ohjeessa käydään läpi lapsen asian käsittelyä kaikissa Maahanmuuttoviraston eri prosesseissa, kuten turvapaikka-, perheen yhdistämis- tai kansalaisuusasioissa. Käytännön ohjeituksen lisäksi ohjeen tarkoituksena on tukea lapsen edun arvioimista Migrin päätöksenteossa. Lasta koskevaa päätöstä tehdessä punnitaan, mikä ratkaisuvaihtoehto on lapsen edun mukainen, mutta myös sitä, onko joku ratkaisu ”sillä tavoin vakavasti lapsen edun vastainen, että laissa säädetystä edellytyksestä tulisi hyvin poikkeuksellisesti joko poiketa lapsen edun perusteella tai lupa pitäisi jättää lapsen edun vastaisena myöntämättä, vaikka myöntämisen edellytykset täyttyisivät.”¹⁵

c. Turvattu toimeentulo

Maahanmuuttoviraston vuonna 2013 toimeentuloedellytyksen soveltamisesta annetun ohjeen mukaan aikuisen perheenkokoajan hakiessa oleskelulupaa puolisolleen toimeentulon katsotaan olevan turvattu, jos perheenkokoajan nettotulot ovat 1700 euroa kuukaudessa (20 400 euroa vuodessa). Kohutuullisen toimeentulon katsotaan olevan yhden aikuisen osalta 1000 euroa kuussa ja toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta 700 euroa kuussa. Varat voi saada esimerkiksi palkasta, yritystuloista, varallisuudesta tai eläkkeestä. Toimeentulo lasketaan nettotuloista eli tuloista, jotka jäävät verotuksen ja työnantajan ja työntekijän eläke- ja vakuutusmaksujen jälkeen. Tietyt kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetuudet vähentävät vaadittavan toimeentulon määrää. Näitä etuuksia ovat esimerkiksi lapsilisä, opintoraha ja asumistuki.

Yhden alaikäisen lapsen osalta toimeentulon tulee olla 500 euroa kuussa. Toisen samassa taloudessa asuvan alaikäisen lapsen osalta vaadittava toimeentulo on 400 euroa, kolmannen lapsen osalta 300 euroa ja niin edelleen. Kuudennesta alaikäisestä lapsesta eteenpäin toimeentulon vaadittava määrä ei

lisääny. Esimerkiksi jos perheessä on kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euroa kuukaudessa (1 000 € + 700 € + 500 € + 400 €). Jos perheessä on esimerkiksi yksinhuoltaja ja 4 alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 400 euroa kuukaudessa (1 000 € + 500 € + 400 € + 300 € + 200 €). Vaadittavasta toimeentulotasosta on mahdollista joustaa 10 % verran.

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi vaaditaan selvitystä toimeentulosta viimeisen kuuden kuukauden ajalta. Jos hakijan toimeentulo perustuu perheenkokoajan palkkatuloihin, on perheenkokoajan työsuhteen lähtökohtaisesti oltava toistaiseksi voimassaoleva, tai riittävän pitkäaikainen, jotta hakijan toimeentulo kyetään turvaamaan koko oleskeluluvan voimassaoloajan. Toimeentuloa tarkastellaan kuluneen 6 kuukauden, tai tarvittaessa kuluneen vuoden ajalta, sekä tulevien 6 kuukauden ajalta. Perheenkokoajan toimittamien palkkalaskelmien sekä muun selvityksen perusteella lasketaan keskimääräiset kuukausitulot.

¹⁴ Maahanmuuttovirasto (2015). *Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa*, MIGDno/2013/1037.

¹⁵ Ibid.

Hakemuslomakkeessa pyydettyjä selvityksiä ovat muun muassa perheenkokoajan palkkatodistukset ja tiliotteet viimeisen kuuden kuukauden ajalta, perheenkokoajan työsopimus, verokortti, selvitys perheenkokoajan tai hakijan yritystoiminnasta sekä selvitys muusta tulosta tai varallisuudesta Suomeen (esimerkiksi osingot, vuokratulot). Mikäli hakemuksen liitteenä ei ole riittävää selvitystä toimeentulosta, Maahanmuuttovirasto pyytää sitä hakijalta tai perheenkokoajalta käsittelyn alkaessa. Maahanmuuttovirasto tarkistaa käsittelyn yhteydessä sähköisen käsittelyjärjestelmän kautta perheenkokoajan (ja Suomessa olevan hakijan) Kansaneläkelaitoksesta saamat sosiaaliturvaetuudet, sekä tarvittaessa verotiedot.

Mikäli toimeentulon ei katsota olevan riittävä, eikä ole painavaa syytä poiketa siitä, hakijalle tai hakijoille ei myönnetä oleskelulupaa. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen edellyttää yksilöllisiä, esimerkiksi lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia syitä. Toimeentulotasosta voidaan poiketa lasten osalta myös sellaisessa tilanteessa, että perheen molempien vanhempien toimeentulo perustuu työstä saataviin tai vastaaviin tuloihin, jotka yhteensä riittävät vanhempien toimeentuloon.

d. Yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantaminen

Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaislain 36 pykälän mukaisten yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantamisen arvioinnin hakemuksessa tai haastattelussa esille tulleiden seikkojen perusteella. Tarvittaessa Maahanmuuttovi-

rasto pyytää Suojelupoliisin lausuntoa hakijaa koskien. Suomessa olevan hakijan osalta Maahanmuuttovirasto voi tarkistaa poliisin tietokannan, tai pyytää hakijan suomalaisen rikosrekisterin.

Q16. Perheen yhdistämishakemuksen käsittelyaika

Ulkomaalaislain mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Euroopan unionin sinisen kortin haltijan perheenjäsenen perhesiteen perusteella tekemää oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä ja pitkään oleskelleen EU-luvan saaneen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen neljän kuukauden kuluessa. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin. Käsittelyaikoja seurataan säännöllisesti, ja keskimääräisistä käsittelyajoista tiedotetaan Migrin sivuilla.

Perhesidehakemuksen keskimääräinen käsittelyaika riippuu siitä, millä perusteella perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa ja mikä on hakijan suhde perheenkokoajaan. Vuonna 2016 esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan puolison oleskelulupahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli 280 vuorokautta (n. 9 kuukautta) ja

muulla perusteella (esimerkiksi työn tai opiskelun) perusteella oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan puolison osalta 118 vuorokautta (n. 4 kuukautta). Käsittelyaikaan vaikuttaa muun muassa se, onko hakemuksen liitteenä toimitettu tarvittavat asiakirjat tai tarvitaanko perhesiteen selvittämiseksi haastattelu.

Maahanmuuttoviraston sähköistä käsittelyjärjestelmää on kehitetty nopeuttamaan ja sujuvoittamaan kaikkien hakemusten käsittelyä. Perhesidehakemukset siirtyvät vireillepanon jälkeen hakuperusteen mukaan omaan prosessijonoon käsittelyjärjestelmässä. Maahanmuuttovirastossa hakemusten käsittely on jaettu hakuperusteen mukaan, eli esimerkiksi kaikki kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien puolisojen hakemukset ovat yhdessä käsittelyjonossa. Hakemukset, jotka sisältävät kaiken tarvittavan tiedon ja liitteet, voidaan ratkaista nopeammin, kuin hakemukset, jotka vaativat lisäselvityksiä. Hakemusten vireillepanon ja käsittelyn sujuvoittamiseksi myös perheen yhdistämishakemuksissa on otettu marraskuussa 2016 käyttöön sähköinen hakemus. Hake-

muksen voi tehdä Enter Finland -palvelussa, minkä jälkeen hakijan tulee kolmen kuukauden kuluessa käydä tunnistautumassa Suomen edustustossa. Hakemus siirtyy käsittelyjonoon heti tunnistautumisen jälkeen. Nopeamman käsittelyn lisäksi sähköisen hakemuksen käsittelymaksut ovat pienempiä

kuin paperihakemusten. Lisäksi hakija voi seurata itse hakemuksen käsittelyn etenemistä oman Enter Finland-käyttäjätilin kautta. Jos hakemukseen tarvitaan lisäselvityksiä, myös niitä pyydetään palvelun kautta. Hakija saa ilmoituksen, kun päätös on tehty ja voi katsella päätöstä palvelussa.

Q17. Hakemusprosessiin liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä

Perheen yhdistämisprosessissa on tiettyjä **haasteita** etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien ja heidän perheenjäsentensä osalta. Hakemuksen teko vaatii asiointia Suomen edustustossa, joita on Euroopan ulkopuolella harvakseltaan. Kaikilla edustustoilla ei ole mahdollisuuksia vastaanottaa oleskelulupahakemuksia tai suorittaa haastatteluja. Esimerkiksi turvallisuustekijät voivat rajoittaa, mitä palveluja edustusto voi tarjota, eikä kaikilla edustustoilla ole sopivia tiloja haastattelujen suorittamiseen. Lisäksi tietyn edustuston toimipiiriin kuuluvien valtioiden asukkaiden on asioitava kyseisessä edustustossa. Esimerkiksi Suomen Bagdadin ja Damaskoksen suurlähetystöjen sulkeuduttua Irakin ja Syyrian kansalaisten tulee ulkoasianministeriön asetuksen mukaan hakea oleskelulupaa Suomen Ankaran edustustossa.¹⁶ Matka naapurimaassa tai kauempanakin sijaitsevaan edustustoon vaatii aikaa ja resursseja. Joskus hakijat joutuvat matkustamaan edustustoon useampaan kertaan, jos he eivät voi oleskella kyseisessä maassa koko hakuprosessin ajan. Edustustossa voi olla myös pitkät jonot hakemuksen tekoon tai haastatteluun pääsemiseksi.

Hakijan on oleskeltava laillisesti siinä maassa, missä hän hakee oleskelulupaa. Ongelmia oleskelun laillistamisen osalta on esiintynyt muun muassa Somaalian kansalaisilla Etiopiassa ja Keniassa sekä Afganistanin kansalaisilla Iranissa. Viime aikoina Syyrian kansalaisten on puolestaan ollut vaikeaa, jos ei lähes mahdotonta, saada viisumia Turkkiin, jotta he pääsisivät asioimaan edustustoon. Joskus perheenkokoajan tai hakijan haasteena voi olla henkilöllisyyttä tai perhesidettä osoittavien asiakirjojen hankkiminen ja/tai niiden laillistaminen. Joistain maista ei ole mahdollista saada Suomen hyväksymiä asiakirjoja, kuten esimerkiksi Somaliasta. Haasteellista voi olla myös huoltajuuden osoittaminen. Joistain maista ei ole mahdollista saada Suomessa hyväksytyä todistusta huoltajuudesta, tai on vaikeaa saada hyväksyttävää toisen huoltajan suostumusta lapsen muutta-

miselle Suomeen. Mikäli perhesidettä ei voi osoittaa asiakirjoilla, suoritetaan haastattelu ja mahdollinen DNA-testaus, joiden järjestäminen voi vaatia aikaa. Puutteellisten hakemusten kohdalla, tai jos perheside on epäselvä, päätöksenteko kestää pidempään. Sähköisen järjestelmän käyttäminen edellyttää riittävää kielitaitoa ja tietotekniikan osaamista, sekä toimivia internet-yhteyksiä ja esimerkiksi mahdollisuutta skannauslaitteen käyttöön. Tämän vuoksi epävakaita tai kehittyvistä maista kotoisin olevat hakijat eivät välttämättä voi hyödyntää sähköistä hakemusta. Perheen yhdistämishakemukset on lain mukaan käsiteltävä 9 kuukauden aikana. Hakemusten puutteet tai viivästyksset haastatteluun pääsemisessä pidentävät käsittelyaikaa. Hakemuksen liitteinä olevat asiakirjat skannataan suoraan Maahanmuuttoviraston sähköiseen tietojärjestelmään, jolloin korostuu niiden aitouden ja laillisuuden varmistaminen edustustossa. Myös skannaustyön laatu voi olla haaste hakemuksen käsittelijälle.

Maahanmuuttoviraston taholta **hyviä käytäntöjä** ovat säännöllinen asiakkaille tiedottaminen ja hyvä ohjeistus muun muassa viraston internetsivuilla. Myös sähköinen asiointi nopeuttaa ja ohjaa käsittelyä. Hakijan valittua hakemustyyppin, sähköinen palvelu ohjaa eteenpäin askel askeleelta ja kertoo, mitä hakemuksesta puuttuu. Täydelliset hakemukset, joissa on kaikki tarvittavat liitteet, voidaan ratkaista nopeammin.

Myös edustustoissa on tehty useita toimenpiteitä odotusajan lyhentämiseksi ja prosessin sujuvoittamiseksi. Toimivia ratkaisuja ovat muun muassa useissa edustustoissa käytössä oleva ajanvarausjärjestelmä, Maahanmuuttoviraston virkailijoiden edustustoihin tekemät haastattelumatkat sekä asemamaihin sijoitettujen maahanmuuttoyhdyshenkilöiden osallistuminen haastattelutoimintaan. Maahanmuuttovirasto kouluttaa ja tukee edustustojen henkilöstöä oleskelulupaprosessin eri vaiheissa. Maahanmuuttoviras-

¹⁶ Tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa 613/2015.

to on myös muokannut haastattelupöytäkirjapohjia eri hakijaryhmille. Viimeisimpänä uudistuksena on hakemusten vastaanoton ulkoistaminen Ankarassa. Suomen Ankaran-suurlähetystön tarjoamia kansalaispalveluja pyritään nopeuttamaan ulkoistamalla osa perheen yhdistämisprosessin vaiheista. Uuden oleskelulupakeskuksen teknisiin ja avustaviin tukitehtäviin kuuluvat muun muassa asiakkaiden yleinen neuvonta, ajanvarauspalvelut, maksujen ja oleskelulupahakemusten vastaanotto, hakemustietojen syöttö, liitteiden skannaus, biometristen tunnistajien kerääminen sekä hakijan valokuvaaminen ja allekirjoitusnäytteen otto. Palvelukeskus vastaa myös haastatteluiden koordinoinnista haastattelijoiden kanssa ja mahdollisten videohaastattelujen teknisestä toteutuksesta.

Hyviä käytäntöjä ovat myös edustustojen ja Maahanmuuttoviraston jatkuva yhteistyö ja tiedonvaihto, sekä muu viranomaisyhteistyö. Suomen edustustoissa muun muassa Addis Abebassa, Abujassa ja New Delhissä on toiminut maahanmuuttoyhdyskuntien edustajia, jotka ovat osallistuneet edustustojen haastattelutoimintaan sekä verkostoituneet eri viranomaistahojen kesken. Maahanmuuttoviraston uusi hanke on kiertävä maahanmuuton asiantuntija, jonka tehtävänä on tukea edustustojen henkilöstöä oleskelulupahakemusten vastaanottamis- ja haastatteluprosessissa, sekä selvittää Maahanmuuttoviraston mahdollisuus tehdä haastatteluja etäyhteyksien välityksellä.

5: Perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen oikeudet

Q18.a. Perheen yhdistämisdirektiivin edellyttämät oikeudet¹⁷

Koulutus

Suomen kotoutumislain mukaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) sekä muiden viranomaisten on huolehdittava asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta liittyen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin sekä työelämään. Maahanmuuttajille tehdään alkukartoitus, jonka yhteydessä selvitetään osaaminen ja koulutustarpeet. Alkukartoitus tehdään työkäisille, työmarkkinoille suuntaaville henkilöille lähtökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja muille asuinkunnan toimesta. Alkukartoituksen jälkeen maahanmuuttajalle tehdään kotoutumissuunnitelma, jossa sovitaan kotouttamiskoulutuksesta.

Perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneella henkilöllä on samanlainen oikeus koulutukseen kuin perheenkokoajalla. Oppivelvollisuusikäisillä (6–17-vuotiailla) maahanmuuttajalapsilla on oikeus perusopetukseen. Kaikille oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille järjestetään suomen tai

ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta osana laajempaa kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutukseen sisältyy myös muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsemistä sekä maahanmuuttajan yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Aikuisille järjestetään myös ammatillista koulutusta.

Mikäli henkilö tarvitsee tulkin apua, Suomessa viranomainen järjestää ja maksaa tulkkauksen kun on kyse sellaisten asioiden hoitamisesta, jotka ovat tulleet vireille viranomaisen aloitteesta. Tulkkaus järjestetään viranomaisen toimesta esimerkiksi alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelman tekemistä varten. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta tarvittavat tulkkauskulut korvataan kunnille valtion toimesta 10 vuoden ajan, tai kunnes henkilö saa Suomen kansalaisuuden.

Työnteko

Jokaisella 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, on rajoittamaton työnteko-oikeus. Perheenkokoajan perheenjäsen saa siis oleskelulupansa nojalla harjoittaa ammattia tai elinkeinoa.

Ammatillinen koulutus

Maahanmuuttajille, kuten perheenkokoajan perheenjäsenille, tarjottava kotoutumiskoulutus sisältää työelämävalmiuksien kehittämistä ja ammatillista koulutusta. Maahanmuuttajien käytössä on myös työ- ja elinkeinotoimistojen julkiset työvoima- ja yrityspalvelut.

Oikeus erilliseen oleskelulupaan, joka ei ole sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupaan

Perheenjäsenen hakiessa uutta määräaikaista oleskelulupaa, eli jatkolupaa, arvioidaan ovatko ne edellytykset, joiden perusteella hänelle myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa, edelleen olemassa. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen. Oleskelulupa voidaan myöntää myös, jos henkilön tilanne on erityisen vaikea puolison väkivaltaisen käytök-

sen tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Uusi määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää myös esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella, jos henkilölle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Päätösharkinnassa otetaan huomioon, onko hakija saanut ensimmäisen oleskelulupansa maahantulosäännöksiä kiertämällä, eli onko perheside, jonka perusteella henkilö on tullut Suomeen, solmittu ainoastaan oleskeluluvan saamiseksi.

¹⁷ Perheen yhdistämisdirektiivin 14 artikla edellyttää, että perheenjäsenillä on oltava perheenkokoajan kanssa yhdenvertaiset oikeudet koulutukseen, palkkatyön tekemiseen sekä ammatilliseen koulutukseen. 15 artiklan mukaan perheenjäsenelle voidaan tietyissä tilanteissa myöntää erillinen oleskelulupa, joka ei ole sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupaan (myös perhesiteiden katketessa).

b. Muut oikeudet

Perheenkokoajalla ja perheenjäsenellä on Suomessa kaikki samat oikeudet kuin muillakin oleskeluluvan saaneilla. Kaikilla henkilöillä, joilla on Suomessa vakituinen asuinkunta, on oikeus samoihin sosiaali- ja terveyspalveluihin kansalaisuudesta riippumatta.

Perheenjäsen voi myös saada pysyvän oleskeluluvan tai kansalaisuuden samoin edellytyksin kuin perheenkokoaja. Ulkomaalaislain mukaan henkilö on oikeutettu pysyvään oleskelulupaun, jos hän on asunut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla (A-lupa) neljä

vuotta yhtäjaksoisesti. Perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täyttäisi pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Myöskään kansalaisuuden saaminen ei ole riippuvainen perheenkokoajan statuksesta. Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on, että perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut henkilö on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti viisi vuotta, ja täyttää muut kansalaisuuden edellytykset.

Q19. Pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen status

Pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen henkilön perheenjäsenellä on mahdollisuus saada sama status kuin perheenkokoajalla, jos perheenjäsenen katsotaan olevan samalla tavalla turvapaikan tai toissijaisen suojelun tarpeessa, kuin perheenkokoaja. Pakolaisasemaa tai toissijaisen suojelun asemaa ei haeta erillisellä hakemuksella, vaan statuksen myöntäminen harkitaan samalla kuin oleskeluluvan myöntäminen. Vaikka perheenjäsen saa pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman, hänen ensimmäinen oleskelulupansa myönnetään vain vuodeksi, kuten

muillekin perhesiteen perusteella hakeville henkilöille. Myös muilta osin pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen perheenjäsenen oikeudet ovat samat kuin muilla perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneilla. Ainoastaan tilanteessa, jossa harkitaan perheenjäsenen luvan peruuttamista tai jatkoluvan epäämistä, tulee pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen henkilön kohdalla suorittaa kyseisen aseman lakkauttamis- tai peruuttamisharkinta.

Q20. Oleskeluoikeuden jatkumisen edellytykset

Perheenjäsenen hakiessa jatkolupaa arvioidaan ovatko ne edellytykset, joiden perusteella hänelle myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa, edelleen olemassa. Jatkolupaa haettaessa varmistetaan, että perheside jatkuu ja että hakijan toimeentulo on turvattu vaaditulla tavalla.

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Jatkolupaa ei lähtökohtaisesti myönnetä, jos edellytykset, joiden perusteella ensimmäinen oleskelulupa myönnettiin, eivät ole enää olemassa. Mikäli oleskeluluvan perusteena ollut perheside on katkennut, tai käy ilmi että avioliitto on solmittu maahantulosäännösten kiertämiseksi (lumeliitto), ei edellytyksiä uuden luvan myöntämiselle ole. Mikäli hakijalla ei ole

kiinteitä siteitä Suomeen tai muita oleskeluluvan perusteita, ei hänelle myönnetä jatkolupaa. Tällöin hänen maasta poistamistaan harkitaan. Maastapoistamista harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Kettään ei myöskään saa käännyttää, karkottaa tai palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Kuten kohdassa Q18d. todettiin, voidaan uusi määräaikainen oleskelulupa kuitenkin myöntää uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää

ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä pe-

rusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen tai että hänen henkilökohtainen tilanteensa on erityisen vaikea ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

Q21. Oikeuksien toteutuminen

Haasteet koulutukseen ja työelämään pääsyssä ovat perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneille henkilöille pitkälti samoja, joita on käsitelty EMN-tutkimuksessa 4/2015: *Kansainvälistä suojelua saaneiden integrointi työmarkkinoille*.¹⁸ Kotoutumiskoulutukseen pääsyssä voi paikkakunnasta riippuen olla pitkiä jonoja. Myöskään muu koulutustarjonta ei ole viime vuosina täysin vastannut maahanmuuttajien määrän kasvuun. Suomen ulkopuolella hankitun koulutuksen ja osaamisen tunnustaminen voi usein olla haasteellista. Työllistymiseen vaikuttaa puutteellisen kielitaidon tai koulutuksen lisäksi verkostojen puute sekä työntajien asenteet.

Myös maahanmuuttajien koulutukseen ja työelämään pääsyyn liittyviä hyviä käytäntöjä on käsitelty yllä mainitussa EMN-tutkimuksessa. Näitä ovat muun muassa kielenopiskelun sisällyttäminen kotoutumiskoulutukseen, osaamis- ja ammattitaitokartoituksen kehittäminen, koulutuksen kytkeminen työelämään sekä opiskeluvalmiuksia parantavat opinnot. Maahanmuuttajille on myös tarjolla sähköisiä tiedonlähteitä, joissa on koulutukseen ja työelämään liittyvää tietoa useilla eri kielillä, esimerkiksi www.movingtofinland.fi, www.lifeinfinland.fi, www.infopankki.fi ja www.te-info.fi.

¹⁸ EMN study 4/2015: Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practises – National Report of Finland: http://www.emn.fi/files/1377/EMN_Integration_of_beneficiaries_FINAL_korjattu.pdf

6: Kansallinen ja kansainvälinen oikeuskäytäntö

Q22. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeustapausten vaikutus Suomen perheen yhdistämiskäytäntöön

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) perheen yhdistämistä koskevat päätökset huomioidaan soveltuvien osin Maahanmuuttoviraston päätöksentekoprosessissa. Suomi on huomionnut EUT:n ratkaisukäytäntöä muun muassa tiettyjen yleisten periaatteiden osalta. Eräs periaatteista on EUT:n linjaus, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan velvoitteet eivät aseta valtioille yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta tai velvollisuutta hyväksyä perheen yhdistämistä alueellaan (EUT, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali*, 28.5.1985). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perhe-elämän suojaa koskevassa oikeuskäytännössään korostanut sitä, että sekä valtion positiivisten että negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Valtiolla on kuitenkin tietty harkintamarginaali. Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisien maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisistä intresseistä (EUT, *Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat*, 31.1.2006).

Toimeentulon osalta EUT on lausunut, että periaatteessa se ei pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävät itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheen yhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin kuitenkin tutki, oliko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen (EUT, *Konstantinov v. Alankomaat*, 26.4.2007). Maahanmuuttovirasto huomioi kyseisen linjauksen harkitessaan, onko toimeentulovaatimuksesta tarpeen poiketa yksittäisen hakemuksen kohdalla.

EUT:n tuomiot C-356/11 sekä C-357/11 koskevat Maahanmuuttoviraston tekemiä päätöksiä, joiden

valitusten käsittelyyn liittyen Korkein hallinto-oikeus pyysi ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Kyseisissä tapauksissa molemmilla perheenkokoajilla oli aiemmasta liitosta syntynyt lapsi, joka on unionin kansalainen. EIT totesi jäsenvaltioilla olevan oikeus vaatia turvattua toimeentuloa perheenkokoajan uudelta puolisoilta, mutta päätöksenteossa oli huomioitava direktiivin tarkoittama perhe-elämän suoja ja lapsen etu.

Tuomio C-558/14 (*Khachab v. Subdelegación del Gobierno en Álava*) on huomioitu muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:2016:155, jonka mukaan perheen yhdistämisen sallimisen on oltava pääsääntö ja päätöksessä on huomioitava suhteellisuusperiaate. Hakijalta ei tule edellyttää enempää näyttöä toimeentuloedellytyksen täyttymisestä kuin on tarpeen. Asiaa ratkaistessa on otettava huomioon hakemuksen tekohetkellä perheenkokoajan saaman toimeentulon lisäksi viimeisen kuuden kuukauden toimeentulo, sekä tuleva toimeentulo. Tuomio CJEU - C-578/08 (*Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*) huomioidaan kun tulkitaan, mikä on riittävä toimeentulo ja mikä turvautumista sosiaalihuoltojärjestelmään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) linjaukset otetaan myös huomioon päätöksenteossa. Esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä koskien ulkomaalaislain 35 pykälän mukaista matkustusasiakirjavaatimusta viitattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta. EIT:n tuomiossa viitattiin ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaiseen syrjintäkieltoon ja todettiin, että valittajien tulee olla samassa asemassa kuin ennen kotimaasta lähtöä avioituneet pakolaiset, eikä heitä saanut kohdella eri tavalla riippuen avioliiton solmimisen ajankohdasta.

Q23. Kansallisten oikeustapausten vaikutus perheen yhdistämiskäytäntöön

Edellä mainituissa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on viitattu joko unionin tuomioistuimen tai ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin. Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöön yleisellä tasolla tai yksittäisten tapausten osalta ovat vaikuttaneet myös muut Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset.

Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt Maahanmuuttoviraston linjauksen esimerkiksi alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten päätöskäytännön osalta. KHO on kuitenkin linjannut, että alaikäisen hakijan tai perheenkokoajan tullessa täysi-ikäiseksi oleskelulupaprosessin aika tulee ottaa huomioon, onko hakemuksen käsittely merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja onko tämä myötävaikuttanut asian selvittämiseen (KHO:2016:79).

Korkein hallinto-oikeus on linjannut toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta. Vuosikirjapäätöksessä KHO:2014:51 todetaan, että toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita. Kyseisessä tapauksessa perheenkokoajalla ja hakijalla oli Suomessa syntynyt lapsi, joka oli jatkuvan sairaanhoidollisen seurannan piirissä. Tässä tapauksessa lapsen etu oli, että myös toinen vanhempi osallistuu kiinteästi perhe-elämään Suomessa. Sitä vastoin vuosikirjapäätöksessä KHO:2014:50 todetaan, ettei lapsen etu edellytä toimeentulo vaatimuksesta poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattaa johtaa perhe-elämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Asiassa ei ilmennyt sellaisia yksilöllisiä seikkoja, joiden johdosta lapsen etu olisi edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista.

Korkein hallinto-oikeus on linjannut, että oleskeluluvan epääminen hakijalta sillä perusteella, että hänellä ei ole eikä hän voi myöskään saada Somalian valtiolta sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi, rajoittaa hakijan ja perheenkokoajan oikeutta perheen yhdistämiseen Suomessa enemmän kuin oli välttämätöntä (KHO:2015:107). Maahanmuuttovirasto linjasi, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella silloin, kun oleskelulupaa haetaan perhesiteen perusteella ja hakija on kotoisin maasta, josta on mahdotonta saada Suomessa hyväksyttävää matkustusasiakirjaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen perusteella toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioidessa tulee erityisesti huomioida esimerkiksi kustannuksia korvaavien etuuksien vaikutus päätökseen. KHO:n mukaan toimeentuloa arvioidessa myös usealla eri työnantajalla tehtävät pätkätyöt on huomioidava, jos työsuhteet ovat olleet voimassa pitkään ja on oletettavaa, että työsuhteet ovat jatkuvia (KHO:2016:198). Päätöksessä KHO:2011:43 korkein hallinto-oikeus katsoi hakijan toimeentulon turvatuksi, kun perheenkokoajan Suomessa asuvat veljet olivat kirjallisesti sitoutuneet turvaamaan perheenkokoajan ja hakijan toimeentulon, kunnes nämä pystyvät omalla ansiotyöllään ansaitsemaan elantonsa. Kyseisessä tapauksessa Korkein hallinto-oikeus palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Mainitusta yksittäistapauksesta huolimatta muun tahon kuin perheenkokoajan tai hakijan antamaa sitoumusta hakijan toimeentulon turvaamiseksi ei yleensä katsota olevan riittävä todiste toimeentulosta.

Tilastot

Maahanmuuttoviraston tilastoinnissa kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenet on jaettu kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäseniin ja muun ulkomaalaisen, esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön, perheenjäseniin. Kansainvälisen suojelun kategoria kattaa kaikki perheenkokoajat, jotka ovat saaneet pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman, tai oleskeluluvan humanitaarisen tai tilapäisen suojelun perusteella. Vuosina 2011–2016 kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten hakemukset ovat muodostaneet noin 10–20 % kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenten hakemuksista.

Tilastointia ei tehdä perheenkokoajien lukumäärän tai sukupuolen perusteella. Jokaiselle hakijalle tehdään oma hakemus ja oma päätös, joten perheen yhdistämishakemusten ja -päätösten määrä

vastaa hakijoiden määrää. Hakijamäärät voidaan jaotella myös hakijoiden sukupuolen perusteella.

Kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenille perhesiteen perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien kokonaismäärä on pysynyt lähes samana vuosina 2011–2016, vaihdellen noin 5105 ja 5635 myönnetyn oleskeluluvan välillä. Vuosina 2011–2013 kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille tehtiin lähes kaksinkertainen määrä kielteisiä päätöksiä myönteisiin päätöksiin verrattuna. Vuodesta 2014 alkaen myönteisten päätösten määrä on heidän osaltaan vähitellen kasvanut suhteessa kielteisiin päätöksiin. Muulla perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten hakemusten kohdalla myönteisten päätösten määrä on vuodesta toiseen ollut huomattavasti suurempi kuin kielteisten päätösten määrä.

Perheen yhdistämishakemukset ja -päätökset 2011–2016

2011

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	959	1004	1963
Muu ulkomaalainen *	3225	2308	5533
Yhteensä	4184	3312	7496
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	254	247	501
Muu ulkomaalainen	1895	2709	4604
Yhteensä	2149	2956	5105
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	509	484	993
Muu ulkomaalainen	883	1050	1933
Yhteensä	1392	1504	2926

* Perheenkokoajalla oleskelulupa esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella.

2012

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	284	315	599
Muu ulkomaalainen	2155	3107	5262
Yhteensä	2439	3422	5861
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	285	366	651
Muu ulkomaalainen	1825	2674	4499
Yhteensä	2110	3040	5150
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	662	664	1326
Muu ulkomaalainen	827	1052	1879
Yhteensä	1489	1716	3205

2013

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	273	321	594
Muu ulkomaalainen	2248	3357	5605
Yhteensä	2521	3678	6199
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	399	476	875
Muu ulkomaalainen	1856	2904	4760
Yhteensä	2255	3380	5635
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	778	883	1661
Muu ulkomaalainen	598	828	1426
Yhteensä	1376	1711	3087

2014

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	314	355	669
Muu ulkomaalainen	2214	3487	5701
Yhteensä	2528	3842	6370
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	505	589	1094
Muu ulkomaalainen	1707	2819	4526
Yhteensä	2212	3408	5620
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	507	517	1024
Muu ulkomaalainen	379	499	878
Yhteensä	886	1016	1902

2015

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	308	462	770
Muu ulkomaalainen	2297	3376	5673
Yhteensä	2605	3838	6443
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	412	573	985
Muu ulkomaalainen	1678	2474	4152
Yhteensä	2090	3047	5137
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	177	228	405
Muu ulkomaalainen	466	702	1168
Yhteensä	643	930	1573

2016

Perheenkokoajan status	Perheen yhdistämishakemukset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	656	1019	1675
Muu ulkomaalainen	2338	3466	5804
Yhteensä	2994	4485	7479
Perheenkokoajan status	Myönteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	514	665	1179
Muu ulkomaalainen	1601	2556	4157
Yhteensä	2115	3221	5336
Perheenkokoajan status	Kielteiset päätökset		
	Mies	Nainen	Yhteensä
Kansainvälistä suojelua saanut ulkomaalainen	110	173	283
Muu ulkomaalainen	264	429	693
Yhteensä	374	602	976

Määritelmät¹⁹

Aikuinen: Kaikki 18-vuotiaat tai sitä vanhemmat henkilöt, ellei aikuisuutta koskevan lainsäädännön mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta myöhemmin.

Kansainvälinen suojelu: Yleisessä kontekstissa kansainvälisen yhteisön kansainvälisen lainsäädännön mukainen toiminta, jonka tarkoituksena on suojella tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia heidän alkuperä-/lähtömaansa ulkopuolella, kun he eivät saa kansallista suojelua omassa maassaan. EU-kontekstissa suojelu, joka kattaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman.

Kansainvälistä suojelua hakeva: Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei vielä ole tehty lainvoimaista päätöstä.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus: Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämä pyyntö saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä direktiivin 2011/95/EU soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen.

Kansainvälistä suojelua saava: Henkilö, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema.

Kolmannen maan kansalainen: Henkilö, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen (myös kansalaisuudettomat henkilöt) ja joka ei kuulu Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määritellyn unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin.

Kotouttaminen/kotoutuminen (integration): EU-kontekstissa dynaaminen kaksisuuntainen/molemminpuolinen mukautumisprosessi, joka koskee sekä maahanmuuttajia että jäsenvaltioiden asukkaita.

Lumeavioliitto (marriage of convenience): Avioliitto, joka on solmittu yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä.

Oikeus perhe-elämään: Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 9 ja 33 artikloissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ECHR) 8 artiklassa asetettu periaate.

Oikeus perheen yhtenäisyyteen: Pakolaiskontekstissa direktiivin 2011/95/EU 23 artiklassa ja direktiivin 2013/33/EU 12 artiklassa säädetty oikeus, joka velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että perheen yhtenäisyys voidaan säilyttää.

Oleskelulupa: Mikä tahansa EU:n jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa, jolla EU:hun kuulumattoman valtion kansalainen saa oleskella laillisesti valtion alueella.

Pakolainen: Yleisessä kontekstissa joko henkilö, jolla on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne. EU-kontekstissa joko kolmannen maan kansalainen, jolla on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota direktiivin 2011/95/EU 12 artikla (poissulkeminen) ei koske.

¹⁹ Määritelmät EMN-sanaston versiosta 3.0.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf

Perheenmuodostaminen: Kolmannen maan kansalaisen tulo jäsenvaltioon ja oleskelu siellä sen perusteella, että hän on muodostanut perhesiteen joko (a) kolmannen maan kansalaisen perheenkokoajan kanssa tämän saatua laillisen luvan oleskella jäsenvaltiossa tai (b) EU-kansalaisen kanssa.

Perheenjäsen: Yleisessä muuttoliikekontekstissa henkilö, joka on naimisissa muuttajan kanssa tai jolla on laissa avioliiton kanssa yhdenvertaiseksi katsottu suhde muuttajan kanssa, sekä hänen riippuvaiset lapsensa tai muut huollettavat, jotka katsotaan sovellettavassa lainsäädännössä perheenjäseniksi. Perheen yhdistämisdirektiivin kontekstissa direktiivin 2003/86/EY 4 artiklassa määritetyllä tavalla kolmannen maan kansalainen (yleensä ydinperheen jäsenet eli aviopuoliso ja alaikäiset lapset), joka on tullut Euroopan unionin alueelle perheen yhdistämistä varten.

Perheenkokoaja: EU:n perheen yhdistämiskontekstissa jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva kolmannen maan kansalainen, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheen yhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse.

Perheen yhdistäminen: Perhesuhteen olemassaolon määrittäminen, jolla tarkoitetaan joko (a) jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen ("perheenkokoaja") perheenjäsenten maahan-tuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa neuvoston direktiivin 2003/86/EY mukaisesti perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen tai (b) suhdetta EU:n kansalaisen ja sellaisen EU:n ulkopuolelle asettuneen kolmannen maan kansalaisen välillä, joka myöhemmin saapuu EU:hun.

Toissijainen suojelu: Suojelu, jota annetaan kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä direktiivin 2011/95/EU 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota direktiivin 2011/95/EU 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan.

Yksin tullut alaikäinen / ilman huoltajaa oleva alaikäinen: Alaikäinen, joka saapuu jäsenvaltioiden alueelle ilman hänestä joko lain tai asianomaisen jäsenvaltion käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuis-ta, niin kauan kuin hänellä ei tosiasiallisesti ole tällaista aikuista huolehtimassa hänestä, tai alaikäinen, joka on jäänyt ilman huoltajaa jäsenvaltioiden alueelle tultuaan.
