

31.12.2007

Dnro 1046/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

DIREKTIIVIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOAIKATAULUJEN NOUDATTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä. Hän kertoi, että poliisilaitos ei 27.3.2006 ottanut vastaan hänen oleskelulupahakemustaan, joka perustui EU:n neuvoston direktiiviin pitkään oleskelleiden kolmannen maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY). Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi tullut saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.1.2006. Kantelija katsoi lisäksi, että mikäli poliisilaitos ei pitänyt itseään oikeana viranomaisena käsittelemään asiaa, hakemus olisi tullut hallintolain 21 §:n mukaan siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle.

3 RATKAISU

3.2 Kannanotto

Neuvoston direktiivin (2003/109/EY) kansallisen voimaansaattamisen viivästyminen

Jäsenvaltioiden olisi tullut saattaa nyt kyseessä olevan direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.1.2006. Direktiivin täytäntöönpano viivästyi ja direktiivin edellyttämät muutokset saatettiin kansallisesti voimaan vasta 1.5.2007.

Sisäasiainministeriön lausunnosta (21.6.2006) ei käy ilmi, miksi direktiivin kansallinen täytäntöönpano viivästyi yli vuoden. Lausunnossa todetaan vain, että "direktiivin täytäntöönpano Suomessa on viivästynyt. Ulkomaalaislain muutosesitys on valmisteilla ja se annettaneen eduskunnalle heinäkuussa".

Sisäasiainministeriön 7.4.2006 laaditussa direktiivin kansallista täytäntöönpanoa käsittelevässä muistiossa kerrotaan, että "koska hallituksen esitys on mahdollista saada eduskuntaan vasta kesäkuussa 2006, lain

todennäköinen voimaantulo ajoittuu loppuvuoteen 2006. Direktiivin täytäntöönpano muissa jäsenvaltioissa on niin ikään kesken".

Totean omana kannanottonani, että direktiivit eivät ole lainsäädäntösuosituksia tai -ohjeita, vaan oikeudellisesti sitovia EU-säädöksiä, jotka voivat saada hyvinkin merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa direktiivin määräaika on mennyt umpeen eikä jäsenvaltioissa ole ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin direktiivissä määritellyn sitovan ohjeen toteuttamiseksi. Tästä syystä direktiivien täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tulisi noudattaa direktiivin täytäntöön panemiseksi annettuja aikatauluja.

EU:n komission tehtävänä on valvoa, että toimielinten antamia säännöksiä noudatetaan. Jos komissio epäilee, että jäsenvaltiot eivät täytä edellä mainittuja velvoitteitaan, se voi antaa jäsenvaltioille perustellun lausunnon. Komissio on antanut nyt kyseessä olevassa asiassa Suomelle perustellun lausunnon 18.10.2006. Suomi antoi tähän asiaan vastauksen 18.12.2006 päivätyllä kirjeellä.

Komissio on direktiivien täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena kiinnittänyt Suomen asiasta vastaavien viranomaisten huomiota nyt kyseessä olevan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon viivästykseen. Katson, että asia ei tästä syystä anna minulle enää tässä vaiheessa aihetta muuhun kuin että kiinnitän vastaisen varalle sisäasiainministeriön huomiota direktiivien täytäntöönpanoaikataulujen noudattamiseen. Lähetän tämän vastauksen tässä tarkoituksessa sisäasiainministeriölle tiedoksi.

Neuvoston direktiivin (2003/109/EY) välitön oikeusvaikutus

Direktiiviä ei ole tarkoitettu suoraan sovellettavaksi tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa. Kysymys on pikemminkin valtioita tai lainsäätäjää velvoittavasta tavoitteesta, joka tulee saavuttaa direktiivissä säädetyssä määräajassa. Kuten esimerkiksi edellä selostetusta oikeusministeriön lausunnosta käy ilmi, direktiivi voi kuitenkin saada välittömiä oikeusvaikutuksia, jos sitä ei ole pantu täytäntöön määräajassa tai se on pantu täytäntöön virheellisesti. Välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että direktiivistä voidaan johtaa yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä on EY-tuomioistuimen mukaan se, että direktiivin asianomainen kohta on sisältönsä puolesta ehdoton ja täsmällinen.

Direktiivin välitön oikeusvaikutus edellyttää näin ollen direktiivimääräyksen ehdottomuutta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, siten, että "EU-oikeuden kyky tuottaa välitön oikeusvaikutus ratkaistaan perinteisesti seuraavilla kriteereillä: 1) EU-oikeuden säännös on riittävän selkeä ja yksiselitteinen, jotta yksityinen voisi vedota siihen ja jotta kansallinen tuomioistuin voisi soveltaa sitä, ja 2) EU-oikeuden säännös on ehdoton, jos sen soveltamiselle ja täytäntöönpanolle ei ole asetettu mitään ehtoja tai edellytyksiä" (Tuomas Ojanen: EU-oikeuden perusteita 2006, s. 91).

Puheena olevan EU:n neuvoston direktiivin säännökset ovat mielestäni selkeitä, yksiselitteisiä ja ehdottomia ainakin siltä osin kuin on kysymys nyt puheena olevan direktiivin 4 artiklan 1 momentissa tarkoitettua pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämisestä. Nyt kyseessä olevalla direktiivillä on mielestäni tästä syystä ollut välitön oikeusvaikutus.

Espoon kihlakunnan poliisilaitos ei kuitenkaan saadun selvityksen mukaan voinut myöntää sellaista direktiivin perustuvaa oleskelulupaa, jota kansallinen lainsäädäntö tai rekisterijärjestelmä ei tuntenut. EU-oikeuden tehokas soveltaminen ei näin ollen toteutunut, koska sisäasiainministeriö direktiivin täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena ei ollut antanut oleskelulupahakemuksia vastaanottaville poliisilaitoksille esimerkiksi hallinnollista ohjausta direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen toteuttamiseksi.

Kantelijan esittämä pyyntö hakemuksen vastaanottamiseksi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa varten oli selvityksen mukaan tullut Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen virkailijalle yllätyksenä. Hakemuksen käsittelyä varten ei ollut vielä toimivaltaista viranomaista eikä hakemuksesta olisi voitu periä maksua. Kantelijalle oli tästä syystä kerrottu, että hän voisi saada lisätietoja Ulkomaalaisvirastosta.

Katson, että minulla ei ole perusteita arvostella Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä, kun se ei suoraan ja ilman kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä tai ohjeita soveltanut kyseessä olevaa EU-direktiiviä, eikä ottanut vastaan kantelijan tekemää direktiivin perustuvaa oleskelulupahakemusta. Mielestäni poliisilaitos ei ole toiminut virheellisesti myöskään siinä, että se ohjasi kantelijan asiassa oleskelulupaviranomaisena toimivan Ulkomaalaisviraston puoleen lisätietojen saamiseksi.

Oleskelulupahakemuksen jättämiseen liittyvät ongelmat johtuivat ennemminkin siitä, että sisäasiainministeriö ei huolehtinut direktiivin asianmukaisesta kansallisesta täytäntöönpanosta. Kiinnitän tästä syystä vastaisen varalle sisäasiainministeriön huomiota siihen, että jos direktiivi tuottaa välittömän oikeusvaikutuksen mutta sen kansallinen täytäntöönpano myöhästyy, tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivissä säädettyjen yksilön oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Tässä tapauksessa olisi esimerkiksi oleskelulupahakemuksia vastaanottavia poliisilaitoksia tullut ohjeistaa siitä, kuinka menetellään, jos poliisilaitokselle jätetään EU-direktiivin perustuva oleskelulupahakemus.

Ulkomaalaisviraston menettely

Kantelija pyysi vastineessaan oikeusasiamiestä vielä selvittämään, onko Ulkomaalaisvirasto antanut hallintopäätöksen sinne toimitettuun hakemukseen ja onko Ulkomaalaisviraston kannanotto kyseisen direktiivin voimaantuloon Suomessa oikea.

Ulkomaalaisvirasto katsoo selvityksessään, että asiassa ei ole tehty päätöstä, vaan Ulkomaalaisvirasto on pyrkinyt antamaan asianosaiselle selvityksen

direktiivin voimaansaattamisesta ja sen merkityksestä hänen hakemusasiansa käsittelylle.

Saatuun selvitykseen enemmälti viitaten katson, että asiassa ei ole tullut esiin virheellistä tai lainvastaista menettelyä.

Yhteenveto ja toimenpiteet

Kiinnitän vastaisen varalle sisäasiainministeriön huomiota sen toimialaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanoaikataulujen noudattamiseen.

Kiinnitän sisäasiainministeriön huomiota edelleen siihen, että jos direktiivi tuottaa välittömän oikeusvaikutuksen mutta sen kansallinen täytäntöönpano myöhästyy, tulee asiasta vastuussa olevan viranomaisen ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivissä säädettyjen yksilön oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriölle.