

25.6.2013

Dnro 2271/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

EU-KANSALAISEN PERHEENJÄSENEEN OLESKELULUPAKORTIN MYÖNTÄMINEN

1

KANTELU

Viron kansalainen (jäljempänä kantelija) arvosteli 8.6.2011 päivätyssä kirjeessään sekä Maahanmuuttoviraston että Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin menettelyä hänen gambialaisen puolisonsa oleskelulupahakemuksen ratkaisemisessa. Kantelija ihmetteli sitä, että EU-kansalaisen puolison oleskelukorttihakemuksen käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt jo lähes kaksi vuotta, vaikka asia tulisi kantelijan mielestä ulkomaalaislain mukaan ratkaista 6 kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Ulkomaalaislain 161 b §:n mukaan Euroopan Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti on myönnettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Nyt kyseessä oleva hakemus pantiin vireille Helsingin poliisilaitoksella 27.7.2009. Maahanmuuttovirasto ratkaisi asian 8.7.2011, eli asian käsittely kesti lähes 24 kuukautta.

Kantelijan mielestä poliisi toimi virheellisesti myös siinä, että hänen puolisoltaan pyydettiin hakemuksen liitteeksi lääkärintodistus ja otettiin sormenjäljet.

- - -

2.1

Saadun selvityksen keskeistä sisältöä

- - -

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto toteaa omassa lausunnossaan muun muassa, että Euroopan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä vapaasta liikkuvuudesta on säädetty 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (ns. vapaan liikkuvuuden direktiivi). Maahanmuutto-osasto katsoo, että tässä asiassa kyse on ollut monimutkaisesta asiasta, jonka käsittely viranomaisissa on ajoittunut ajankohtaan, jona asian ratkaisemisen kannalta keskeinen lainsäädäntö on ollut muutostilassa.

- - -

Maahanmuutto-osaston lausunnon mukaan asian edellyttämä laaja-alainen selvitystyö ja asian merkitys asianosaisen oikeusaseman näkökulmasta ovat pitkittäneet asian käsittelyä. Maahanmuutto-osasto pitää tärkeänä, että Maahanmuuttoviraston käsittelyajat säilyvät kohtuullisella tasolla ja pyrkii ohjauksellaan vaikuttamaan siihen, ettei nyt kantelun kohteena olevan kaltaisia asioiden käsittelyn viivästymisiä pääsisi tapahtumaan. Maahanmuutto-osasto pitää niin ikään tärkeänä, että Maahanmuuttoviraston asioiden käsittelyprosesseissa kyetään erottamaan sellaiset asiaryhmät, joiden käsittelyä koskevat ulkomaalaislaissa säädetyt määräajat.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, että vapaan liikkuvuuden direktiivin 10 artikla, joka on Suomessa implementoitu ulkomaalaislakiin, ei estä jäsenvaltioita pyytämästä hake-
muksen käsittelyä ja päätöksen tekemistä varten muita tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä,
joiden tarkoituksena on selvittää esimerkiksi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä
perhesuhdetta. Hakijan henkilöllisyyttä ja maahantuloa sekä asianosaisten tutustumiseen joh-
taneita olosuhteita ja perhesidettä on Maahanmuuttoviraston mielestä ollut välttämätöntä sel-
vittää tarkemmin kortin myöntämisen edellytysten tutkimiseksi. Hakija on kertonut saapuneen-
sa Ruotsiin tammikuussa 2009 suoraan Gambiasta Ruotsin myöntämällä kahden tai kolmen
kuukauden viisumilla, jonka hän oli hankkinut ystävänsä kautta Senegalista Ruotsin edustus-
tosta. Kantelijan puoliso on kertonut saapuneensa risteilyaluksella Suomeen 19. tai 20.2.2009
Gambiasta tapaamansa ruotsalaisen ystävän ehdotuksesta. Tarkoituksena oli olla Suomessa
vain yksi päivä. Ruotsin viranomaisilta ei kuitenkaan saatu tietoa hakijalle mahdollisesti myön-
netystä viisumista. Hakijan on Maahanmuuttoviraston päätöksessä todettu antaneen tietoisesti
väärää tietoa henkilöllisyydestään ja hänen on katsottu antaneen myös muista asian ratkaise-
miseen vaikuttavia väärää tietoa tai salanneen sellaisia (uusi passi eri nimellä, aiempi oleskelu
Schengen alueella, maahantulokielto, jne). Maahanmuuttovirasto katsoo, että sillä ei ole asi-
assa vahingonkorvausvelvollisuutta.

Poliisihallituksen lupahallintoyksikön lausunnossa kiinnitetään huomiota muun ohessa siihen,
että vapaan liikkuvuuden direktiivissä ei ole säännöksiä matkustusasiakirjan aitouden tai hen-
kilöllisyyden toteamisesta, vaan näistä asioista voidaan säätää kansallisesti. Ulkomaalaislain
61 §:n nojalla viranomainen voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa
viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirja-asiaa käsiteltäessä, jos se on välttämätöntä hen-
kilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmistamiseksi. Lisäksi ulkomaalaislain 131 §:n nojal-
la poliisi saa ottaa muun muassa henkilöllisyyden toteamista sekä oleskelulupa-asioiden käsit-
telyä ja päätöksentekoa varten sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulko-
maalaisesta. Lisäksi ulkomaalaislain 132 §:n nojalla poliisi voi ottaa ulkomaalaisen esittämän
tai ulkomaalaisen hallussa olevan väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka väärän
henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotun matkustusasiakirjan haltuunsa. Lupahallintoyk-
sikön näkemyksen mukaan asiassa on ollut sellaisia perusteita, että hakijalta on voitu ottaa
haltuun passi sekä sormenjäljet hakijan henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä maahantulo-
säännösten kiertämisen estämiseksi.

Lausunnon mukaan asia on ollut sellainen, että se on voitu siirtää Maahanmuuttoviraston rat-
kaistavaksi. Kuuden kuukauden sääntö määrittelee ajan, jonka kuluessa oleskelukortti on
myönnettävä silloin, kun edellytykset myöntämiselle täyttyvät. Käsittelyaikaa säädettäessä ei
kuitenkaan ole otettu huomioon esimerkiksi epäselvän henkilöllisyyden ja mahdollisten maa-
hantulosäännösten kiertämisen selvittämiseen kuuluvaa aikaa. Näiden seikkojen selvittäminen
on kuitenkin niin poliisin kuin Maahanmuuttoviraston tehtävä. Kuusi kuukautta on melko lyhyt
aika monimutkaisten selvitysten ja kuulemisien tekemiselle, jotka vaativat usein myös viran-
omaisyhteistyötä eri valtioiden välillä.

Lupahallintoyksikön näkemyksen mukaan Helsingin poliisilaitos on tehnyt, asian epäselvyys ja
hakijan aikaisempi maahantulosäännösten rikkominen huomioon ottaen, sille kuuluvat toimen-
piteet mahdollisimman nopeasti. Asiassa saadun selvityksen mukaan Helsingin poliisilaitos on
myös asianmukaisesti päätenyt siirtämään asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin selvityksessä kiinnitetään huomiota muun ohessa
siihen, että kantelija ja hänen puolisonsa on kuultu Helsingin ulkomaalaispoliisissa 11.11.2009
ja 27.1.2010. Puoliso oli hakenut 4.5.2004 turvapaikkaa Itävallasta, jonne hän oli saapunut

laittomasti Italian kautta. Hänelle oli tehty karkotuspäätös ja annettu samalla maahantulokielto Schengen-alueelle. Hän oli esiintynyt eri henkilötiedoilla Itävallassa kuin Suomessa.

Helsingin ulkomaalaispoliisi on siirtänyt 10.3.2010 asian ulkomaalaislain 210 §:n nojalla Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi. Maahanmuuttovirasto palautti asian 16.6.2011 virheellisesti takaisin Helsingin ulkomaalaispoliisiin, josta se edelleen palautettiin 28.6.2011 takaisin Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. Perusteena on ollut mm. epäselvä henkilöllisyys, väärin tietojen antaminen, maahantulokielto Schengen-alueelle sekä maahantulosäännösten kiertäminen.

3

RATKAISU

3.1

Oleskelulupakorttihakemuksen käsittely

Katson Maahanmuuttoviraston ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin menetelleen virheellisesti siinä, että Viron kansalaisen (kantelijan) gambialaisen puolison oleskelukorttihakemusta ei käsitelty ulkomaalaislain 161 b §:ssä säädetyssä 6 kuukauden määräajassa. Hakemuksen käsittely tässä asiassa kesti lähes kaksi vuotta.

Ulkomaalaislain 161 b §:n sanamuotoa voi tosin pitää jonkin verran tulkinnanvaraisena. Ulkomaalaislain 161 b §:n mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti on "myönnettävä" viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Pykälän sanamuodon valossa on mahdollista kysyä, asettaako ulkomaalaislain 161 b §:n oikeudellisen velvollisuuden kaikissa tapauksissa ratkaista asia kuuden kuukauden kuluessa vai ainoastaan velvoitteen noudattaa määräaika silloin, kun hakijalle "myönnetään" oleskelulupakortti. Kielteinen päätös voitaisiin tässä edellä mainitussa tulkintavaihtoehdossa tehdä myös kuuden kuukauden jälkeen.

Ulkomaalaislain 161 b §:n sanamuoto perustuu Euroopan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä vapaasta liikkuvuudesta säädetyyn direktiiviin (2004/38/EY). Direktiivin 10 artiklan mukaan sellaisten unionin kansalaisen perheenjäsenten oleskeluoikeus, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, on osoitettava myöntämällä heille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti. Ulkomaalaislain 161 b §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2006) todetaan tältä osin, että "sellaisten unionin kansalaisen perheenjäsenten, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, oleskeluoikeus on direktiivin mukaan osoitettava myöntämällä heille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä 'Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti'. Todistus oleskelukorttia koskevan hakemuksen jättämisestä on annettava välittömästi. Hallituksen esityksen mukaan "laissa tulisi säätää määräajasta, joka direktiivissä on säädetty hakemusten käsittelylle, sekä oleskelukortin myöntämistä varten esitettävistä asiakirjoista. Hallituksen esityksen perusteella lainsäätäjän tarkoituksena on ollut säätää oleskelulupakortin käsittelylle kuuden kuukauden määräaika.

Direktiivin mukaan todistus pitää antaa ripeästi, sillä unionin oikeuden mukaan kysymys on oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, joka tulee tehdä, kun edellytykset on todettu hakijan esittämistä asiakirjoista. Direktiivi ei salli systemaattista hakemuksen perusteiden sisällöllistä arviointia, ellei hakemukseen liity ilmeisiä epäselvyyksiä tai vahvoja perusteita epäillä asiakirjojen aitoutta.

Käsitykseni mukaan liikkuvuusdirektiiviä on tulkittava Euroopan komission tavoin tiukasti. Direktiivin johdannon 14 kohdan mukaan direktiivin 8 (3) artiklan lista asiakirjoista, joita voidaan vaatia on tyhjentävä samoin kuin ulkomaalaislain 159 §:n lista. Muita asiakirjoja ei saa vaatia. Siten lääkärintodistuksen esittämistä voi vaatia vain poikkeuksellisesti tapauskohtaisesti, silloin kun on kysymyksessä muun perheenjäsenen kuin puolison tai lapsen oleskeluoikeudesta. Korostan, että vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa oleskeluoikeuden ensimmäisen kolmen kuukauden aikana kansanterveyden perusteella. Tällöinkään ei voi edellyttää lääkärintodistusta, vaan henkilölle voidaan vaatia tehtäväksi lääkärintarkastus, joka pitää olla maksuton.

Kuten saaduista selvityksistä käy ilmi, Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi ja Maahanmuuttovirasto eivät noudattaneet kuuden kuukauden määräaikaa. Kantelijan puoliso jätti EU-kansalaisen oleskelulupakorttihakemuksen Helsingin poliisilaitokselle 27.7.2009. Hakemus siirrettiin ulkomaalaislain 210 §:n nojalla Maahanmuuttovirastolle ensimmäisen kerran 10.3.2010, eli noin kahdeksan kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Ulkomaalaispoliisin selvityksessä ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, miksi asian käsittely ulkomaalaispoliisissa kesti noinkin kauan. Maahanmuuttoviraston selvityksestä puolestaan käy ilmi, että nyt kyseessä oleva oleskelulupahakemus saapui Maahanmuuttovirastoon 16.3.2010. Hakemus siirrettiin tämän jälkeen asiaa valmistelevalle ylitarastajan jonoon. Oleskeluluvan hakijalta ja hänen puolisoltaan pyydettiin lisäselvityksiä 2.3.2011, eli noin vuoden kuluttua siitä, kun hakemus oli saapunut Maahanmuuttovirastoon. Hakemus siirrettiin toiselle tulosalueelle touku-kuussa 2011. Hakemus on ollut ratkaisuvuorossa kesäkuussa 2011, jolloin esittelijä saadun selvityksen mukaan "havaitsi" hakemuksen koskevan oleskelulupakorttia. Tuossa vaiheessa hakemus päätettiin siirtää takaisin Helsingin poliisilaitokselle ratkaistavaksi. Poliisilaitos katsoi, että asia kuuluu Maahanmuuttovirastolle ja päätti palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle 28.6.2011. Maahanmuuttovirasto ratkaisi asian 8.7.2011, joten asian käsittely Maahanmuuttovirastossa kesti noin vuosi ja 4 kuukautta. Maahanmuuttoviraston selvityksessä ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, miksi asian käsittely kesti noinkin kauan.

Nyt kyseessä olevassa asiassa on ulkomaalaispoliisilla ja Maahanmuuttovirastolla ollut ainakin jossain määrin erilaisia käsityksiä siitä, kumpi viranomaisella on velvollinen käsittelemään hakemuksen ja hakemusta on tästä syystä siirretty viranomaisten välillä. Maahanmuuttovirasto ei selvityksen mukaan myöskään ollut heti tietoinen, että kyse on oleskelulupakorttiin liittyvän hakemuksen ratkaisemisesta. Tämä on omalta osaltaan viivästyttänyt asian käsittelyä. Maahanmuuttovirastolla ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisilla on velvollisuus organisoida lupa-asioiden käsittely ja viranomaisten välinen yhteistyö siten, että ulkomaalaislain mukaiset hakemusasiat käsitellään laissa säädetyssä määräajassa.

3.2

Oleskelulupakorttihakemukseen tarvittavat asiakirjat

Kantelijan mielestä poliisi toimi virheellisesti myös siinä, että hänen puolisoltaan pyydettiin hakemusta varten muun muassa lääkärintodistus.

Kantelun mukaan lääkärintodistuksen pyytämistä pidettiin myöhemmin virheenä, mutta tämän jälkeen päädyttiin uudelleen siihen tulokseen, että lääkärintodistus olisikin tullut toimittaa.

Maahanmuuttoviraston toteaa selvityksessään tältä osin, että vapaan liikkuvuuden direktiivin 10 artikla, joka on Suomaksi implementoitu ulkomaalaislakiin, ei estä jäsenvaltioita pyytämästä hakemuksen käsittelyä ja päätöksen tekemistä varten muita tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä, joiden tarkoituksena on selvittää esimerkiksi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä perhesuhdetta. Direktiivin 8 artiklan mukaan unionin kansalaiselta voidaan vaatia ainoastaan artiklassa mainitut selvitykset ja perheenjäseniltä, jotka ovat itse unionin kansalai-

sia, tietyt asiakirjat. Ei-unionin kansalaisia perheenjäseniä koskevan 10 artiklan lähtökohta on eri ja sen mukaan jäsenvaltioiden on Maahanmuuttoviraston mielestä vaadittava ainakin siinä mainitut asiakirjat. Kyse on siten minimiedellytyksestä. Maahanmuuttovirasto viittaa asian selvittämistä koskevan sääntelyn osalta myös ulkomaalaislain 7 §:n säännökseen yleisistä menettelytavoista hallinnossa.

Totean tältä osin, että ulkomaalaislain 161 a §:ssä säädetään unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakemisesta. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, mitä asiakirjoja ja selvityksiä oleskelulupakorttia haettaessa on esitettävä.

Ulkomaalaislain 161 a §:n mukaan oleskelukorttia haettaessa on esitettävä:

- 1) voimassa oleva passi;
- 2) asiakirja, joka osoittaa avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen;
- 3) sen unionin kansalaisen rekisteröintitodistus, jonka mukana hakija tulee tai jota hän seuraa;
- 4) 154 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa selvitys sukulaissuhteesta;
- 5) 154 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tapauksessa selvitys pysyvistä suhteista asianomaiseen unionin kansalaiseen;
- 6) 154 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa koti- tai lähtömaan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi, että muut omaiset ovat unionin kansalaisen huollettavina tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa, taikka selvitys vakavista terveydellisistä syistä, jotka ehdottomasti edellyttävät, että unionin kansalainen henkilökohtaisesti hoitaa asianomaista muuta omaista. Oleskelukorttihakemusta jätettäessä hakijalta otetaan sormenjäljet 60 d §:n mukaisesti. Hakijan on liitettävä hakemukseen kasvokuvansa.

Ulkomaalaislain mukaan oleskelukorttia haettaessa ei näin ollen lain mukaan tarvitse esittää lääkärintodistusta. Katson tästä syystä Maahanmuuttoviraston menetelleen virheellisesti, kun on kantelussa kuvatulla tavalla pyytänyt hakemuksen liitteeksi lääkärintodistusta. Kiinnitän vastaisen varalle Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että hakemusten liitteeksi pyydetään vain lain edellyttämät asiakirjat.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 ja 3.2. esittämäni käsitykset virheellisestä menettelystä Maahanmuuttoviraston ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Maahanmuuttovirastolle ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätöksen tiedoksi myös sisäasiainministeriön oikeusyksikköön sekä sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle. Pyydän sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan mihin mahdollisiin toimenpiteisiin tai tarpeelliseen lisäohjeistukseen ulkomaalaislain 161 b §:n määräajan noudattaminen antaa aihetta. Pyydän maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan asiasta viimeistään 30.11.2013.