



## ASIA EY-oleskelulupahakemuksen käsittely

### KANTELU

X arvostelee oikeuskanslerille 4.5.2006 osoittamassaan kirjoituksessa Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen, sisäasiainministeriön (SM) ja Ulkomaalaisviraston (nykyisin: Maahanmuuttovirasto) menettelyä asiassa, joka koskee pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen ns. EY-oleskelulupaa ja luvan hakemista. X:n käyttämä hakemuslomake on ollut saatavissa Ulkomaalaisviraston verkkosivulla. Hän kertoo käyneensä 3.5.2006 Hyvinkään poliisilaitoksella aikomuksenaan jättää käsiteltäväksi mainitunlainen oleskelulupahakemus. Hakemusta ei kuitenkaan ole kantelijan kertoman mukaan otettu vastaan, eikä sitä ole suostuttu käsittelemään. X:n mielestä poliisilaitoksen virkailija on menetellyt virheellisesti ja jättänyt virkavelvoitteensa täyttämättä, kun hän ei ole ottanut hakemusta vastaan. Virkailija ei myöskään ollut ohjannut häntä jättämään hakemusta jollekin toiselle, toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lisäkirjeessään 22.5.2006 X kertoo jättäneensä EY-oleskelulupahakemuksen sisäasiainministeriön kirjaamoon (4.5.2006), koska paikallispoliisi ei ollut ottanut sitä vastaan. Hän on kuitenkin saanut Ulkomaalaisvirastolta, jolle hakemus oli siirretty, 16.5.2006 päivätyn kirjeen, jossa SM:lle toimitetut hakemusasiakirjat palautettiin ja ilmoitettiin, että mikäli hakija pysyvästä oleskeluvastaan huolimatta haluaa laittaa oleskelulupahakemuksen vireille, tulee se jättää paikallispoliisille. Hakemusta ei ollut käsitelty eikä pantu vireille. X:n mielestä Ulkomaalaisviraston olisi tullut siirtää hakemus toimivaltaiselle viranomaiselle tai tehdä päätös tutkimatta jättämisestä. Kantelijan käsityksen mukaan hakemusasiakirjojen palauttaminen ei ole ollut lainmukainen vaihtoehto etenkin, kun Ulkomaalaisvirasto on hakemukseen liittyvän saatekirjeen perusteella tullut tietoiseksi siitä, ettei paikallispoliisi ollut ottanut hakemusta tutkittavaksi.

### SELVITYS

Sisäasiainministeriö on toimittanut kirjoituksesta 7.3.2007 päivätyn poliisiosaston selvityksen ja lausunnon, johon sisältyy Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen selvitys ja Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston lausunto. Ministeriö on lisäksi toimittanut 10.4.2007 päivätyn

ulkomaalaisosaston lausunnon. Jäljennökset selvityksistä ja lausunnoista lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

Käytettävissäni on ollut mm. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 20.6.2007 nro 07/0807/1 (05005/06/3102), korkeimman hallinto-oikeuden päätös 7.4.2008 taltionumero 707 (dnro 2309/3/07), Ulkomaalaisviraston päätös 30.7.2007 dnro 2521/0710/2006 ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2007 dnro 1046/4/06 asiakirjoineen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 31.12.2007 antamassaan ratkaisussa (dnro 1046/4/06) kiinnittänyt sisäasiainministeriön huomiota sen toimialaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanoaikataulujen noudattamiseen ja 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. Kyseisessä tapauksessa oli kyse niin ikään pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetusta direktiivistä ja siitä, ettei lupahakemusta ollut otettu vastaan paikallisessa poliisiviranomaisessa. Kun tapaus on pitkälti samankaltainen X:n asian kanssa ja ratkaisussa kosketellaan myös hänen kannaltaan mahdollisesti kiinnostavia näkökohtia, lähetetään lyhennelmäjäljennös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta kantelijalle tiedoksi.

Lisäksi Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitokselta, sisäasiainministeriöstä ja Maahanmuuttovirastosta on tiedusteltu asiasta puhelimitse ennen asian ratkaisemista loka- ja marraskuussa 2008. Maahanmuuttovirasto on vielä erikseen pyynnöstä toimittanut sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolle asiaa koskevan 4.4.2007 antamansa vastauksen ministeriön selvityspyynnöön, koska mainittua vastausta ei ollut SM:n oikeuskanslerille antamien lausuntojen liitteenä, eikä sitä saapumista koskevasta diaarimerkinnästä huolimatta löytynyt ministeriöstä.

## RATKAISU

### Tapahtumatiedot

X:lla on keväällä 2006 ollut pysyvä oleskelulupa Suomessa. Hän on 3.5.2006 halunnut hakea ns. pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupaa, joka perustuu Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2003/109/EY. Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksella X:n hakemusta ei kuitenkaan otettu vastaan. Poliisilaitoksen toimistos sihteeri Tuomi oli selvityksen mukaan soittanut hakemuksen johdosta sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja tiedustellut toimintaohjeita. Poliisiosaston ylikomisario Ehrstén oli ilmoittanut Tuomelle, ettei EY-oleskelulupaa koskeva ulkomaalaislain muutos vielä ollut voimassa, ettei muutoksen voimaantulosta ollut tarkempaa tietoa eikä kyseistä lupaa ollut näin ollen vielä mahdollista hakea. Toimistos sihteeri Tuomi on saadun selvityksen mukaan toiminut ministeriöstä saamiensa ohjeiden mukaan. Apulaispoliisipäällikkö oli keskusteltuaan X:n kanssa palauttanut hakemuksen hänelle. Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on selvityksessään todennut, että Tuomi oli pyrkinyt selvittämään asiakkaalle, ettei hakemukselle löydy laillista perustetta ja että lakiin perustumattoman hakemuksen vastaanottaminen ja rahan periminen siitä oli tuntunut Tuomesta mahdottomalta.

Kun Hyvinkään poliisilaitos ei ollut vastaanottanut hakemusta, X jätti sen 4.5.2006 sisäasiainministeriön kirjaamoon. Oleskelulupahakemus siirrettiin Ulkomaalaisvirastolle, josta se palautettiin X:lle. Saatekirjeessä todetaan, että "mikäli pysyvästä oleskeluluvastanne huolimatta ha-

luatte laittaa oleskelulupahakemuksen vireille, tulee se jättää paikkakuntanne poliisiviranomaiselle”.

X kirjoitti asiasta oikeuskanslerille 4.5. ja 22.5.2006. Helsingin hallinto-oikeuden 20.6.2007 antamasta päätöksestä 07/0807/1 (05005/06/3102) ilmenee, että X oli yrittänyt jättää EY-oleskelulupaa koskevan hakemuksen Hyvinkään poliisilaitokselle paitsi 3.5.2006, uudelleen 5.6.2006. Hakemusasiakirjat oli palautettu hänelle jälleen 6.6.2006. Kummallakaan kerralla hänelle ei ollut annettu kirjallista tutkimatta jättämispäätöstä eikä valitusosoitusta. Kun asiassa ei ollut olemassa sellaista hallintopäätöstä, josta tehtävä valitus olisi hallinto-oikeuslain 3 §:n perusteella käsiteltävä hallinto-oikeudessa, Helsingin hallinto-oikeus jätti X:n vaatimukset EY-oleskelulupaa koskevassa asiassa tutkimatta ja siirsi asian poliisilaitokselle hakemuksen käsittelemistä varten. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 7.4.2008 antamallaan päätöksellä (taltionumero 707) asiaa koskevan valituslupahakemuksen.

Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto on osoittanut Suomen pysyvälle edustajalle 19.10.2006 päivätyyn kirjeen, jossa viitataan X:n ja erään toisen yksityishenkilön tekemään kanteluun. Komissiolle osoitettu kantelu koski samaa asiaa kuin oikeuskanslerille osoitettu kantelu. Komission arvion mukaan Suomen viranomaisten tulisi soveltaa direktiivin 4 ja 5 artikloita suoraan ja niiden olisi syytä muuttaa EY-oleskelulupahakemusten vastaanottamista koskevaa käytäntöään siitä, mitä se näytti olevan esitettyjen asiakirjojen perusteella. Komissio pyysi Suomea esittämään huomautuksensa asiasta. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston 18.12.2006 päivätyssä vastauksessa komissiolle katsotaan vastauksesta lähemmin ilmenevin perustein, etteivät direktiivin artikkelit olisi suoraan sovellettavaa oikeutta. Ulkomaalaisosastolta puhelimitse saadun tiedon mukaan komissio ei ole toistaiseksi reagoinut Suomen vastauksen johdosta.

X:lle on myönnetty Suomen kansalaisuus 30.7.2007.

## Selvitys ja lausunnot

**Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto** katsoo lausunnossaan, ettei Suomen kansalliseen lainsäädäntöön kuulumattoman oleskelulupahakemuksen käsittely ole kuulunut Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen toimivaltaan, ja tämän johdosta poliisilaitoksella ei ole ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta ottaa vastaan X:n hakemusta. Poliisiosaston näkemyksen mukaan toimistos sihteeri Tuomi on menetellyt asianmukaisesti ja hallintolain 8 §:n edellyttämällä tavalla pyrkiessään selvittämään asiaa.

**SM:n poliisiosasto** toteaa lausunnossaan, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (edellä mainittu 2003/109/EY) implementoinnin määräaika on päättynyt 23.1.2006. Keväällä 2006 kyseistä direktiiviä ei vielä ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lausunnossa esitetään, että jos jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa ottaa direktiivi osaksi oikeusjärjestystään tai ei toteuta tätä velvollisuuttaan asianmukaisesti toteuttamiselle asetetussa määräajassa, yksittäinen henkilö voi vedota direktiivin sisällöltään ehdotomaan ja riittävän selvään normiin suhteessa viranomaiseen eli valtion ja yksilön välisessä vertikaalisessa oikeussuhteessa. SM:n poliisiosasto ilmoittaa yhtyvänsä Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston esittämään ja katsoo, ettei edellä mainitun direktiivin perusteella muodostu sellaista selvää ja ehdotonta oikeutta, jonka välittömään oikeusvaikutukseen hakija voisi vedota.

**SM:n ulkomaalaisosaston** lausunnossa, jota varten Ulkomaalaisvirasto on antanut oman vastauksensa ministeriölle, selvitetään mainitun direktiivin saattamista voimaan Suomessa. Direktiivin aiheuttamista muutoksista ulkomaalaislakiin annettiin hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 94/2006) eduskunnalle 21.7.2006. Muutokset tulivat voimaan 1.5.2007. Ulkomaalaisosaston lausunnon mukaan SM:stä on paikallispoliisille toimitettu muistio (7.4.2006), jossa on esitetty suuntaviivoja sille, kuinka toimitaan, jos pitkään oleskelleen [kolmannen maan kansalaisen] EY-oleskelulupaa haetaan ennen direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Kyseisen muistion kopio on lausunnon liitteenä. Ulkomaalaisosastolta erikseen nähtäväksi saadun saatekirjeen 7.4.2006 mukaan muistio on SM:n ulkomaalaisosastolta toimitettu SM:n poliisiosastolle, ulkoasiainministeriölle (Oik-33) ja Ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaalaisviraston mukaan paikallisia poliisiviranomaisia on tiedotettu muistion sisällöstä keväällä 2006 ulkomaalaisosaston toimesta. Muistiossa todetaan muun ohessa, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupaa ei voida myöntää ennen kuin ulkomaalaislain muutos on saatu voimaan. Tältä pohjalta Hyvinkään poliisi on toiminut. Ulkomaalaisosasto pitää valitettavana, että Ulkomaalaisviraston vahvistama oleskelulupahakemuslomake on päivitetty ennenaikaisesti niin, että hakija on voinut saada väärän kuvan saatavilla olevista oleskeluluvista.

Ulkomaalaisvirasto toteaa vastauksessaan SM:n ulkomaalaisosastolle, että ”mikäli hakija toimittaa oleskelulupahakemuksensa suoraan Ulkomaalaisvirastolle, virasto ohjaa hallintolain 8 §:n mukaisesti aina hakijaa laittamaan hakemuksensa vireille oikeassa ja toimivaltaisessa viranomaisessa”. SM:n ulkomaalaisosasto pitää Ulkomaalaisviraston menettelyä olla siirtämättä hakemusta paikallispoliisille viran puolesta normaalina ja ymmärrettävänä. Ulkomaalaislaissa ei ole ollut säännöstä siitä, mikä viranomainen on toimivaltainen käsittelemään hakemuksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan saamiseksi. Muodollisesti ei ole ollut toimivaltaista viranomaista, jolle asian olisi voinut siirtää. Toisaalta ministeriön ulkomaalaisosasto katsoo, ettei asian varsinainen tila olisi muuttunut siitä, että hakemus olisi otettu vastaan tai siirretty viran puolesta Hyvinkään poliisille. Poliisi olisi voinut tehdä asiassa tutkimatta jättämispäätöksen, jolloin 120 euron käsittelymaksukin olisi peritty. Osasto toteaa, että nyt tehty ratkaisu on ollut hakijan kannalta taloudellisesti edullisempi, mitä voidaan pitää asiakasystävällisenä.

Ulkomaalaisosasto selvittää vielä, ettei EY-oleskelulupa olisi tuonut X:lle Suomessa kansallisesti uusia oikeusvaikutuksia verrattuna käytössä olleeseen pysyvään oleskelulupaan. Sikäli kuin hän jatkaa oleskelua Suomessa, hänen oikeudellinen asemansa Suomessa ei osaston lausunnon mukaan käytännössä olisi muuttunut lainmuutoksen jälkeenkään. Ministeriö katsoo, etteivät direktiivin säännökset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemasta olisi suoraan sovellettavaa oikeutta ja ettei X olisi kantelussaan tuonut esiin seikkoja, joiden vuoksi hän olisi joutunut oikeudenmenetysten kohteeksi.

## Arviointi

### 1. Kantelun kohteen rajaus

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Vahingonkorvausvaatimusten tutkiminen ei kuulu toimivaltaani ja tehtäviini laillisuusvalvojana. Yleisellä tasolla totean

kuitenkin, että Euroopan unionin jäsenvaltio voi tietyin edellytyksin joutua korvausvastuuseen direktiivin kansallisen toimeenpanon laiminlyömisestä.

Kantelussa on kyse siitä, miten hakemusta olisi tullut käsitellä, kun kyse on oleskeluluvasta, jota kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleen ulkomaalaislain mukaan ei vielä ole ollut mahdollista hakea. Kun eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 31.12.2007 antamassaan ratkaisussa jo tarkastellut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta ja kun saamieni tietojen mukaan komission kanta on vielä jossain määrin avoinna, keskityn tässä ratkaisussa tarkastelemaan viranomaisten menettelyä hyvää hallintoa koskevien kansallisten säännösten kannalta.

## 2. Asian tutkittavaksi ottamisesta, siirtämisestä ja päätöksen tekemisestä

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Saman lain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsitteilyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Lain 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.

Hallintolain 43 §:ssä säädetään, että hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuun tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään. Lainkohdan perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 98) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsitteilyn päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kirjallisesta päätöksestä on lain 44 §:n mukaan käytävä selvästi ilmi mm. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Päätös on hallintolain 45 §:n nojalla perusteltava. Oikaisukeinon käyttämistä koskevista ohjeista, valitusosoituksesta sekä valituskieltoa ja valituskelvottomuutta koskevista ilmoituksista säädetään hallintolain 46 – 48 §:ssä.

Arvioitavana olevassa tapauksessa Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksella on pyritty selvittämään hakemuksen perustetta ja oikeaa käsittelytapaa mm. olemalla yhteydessä sisäasiainministeriöön. Saadun selvityksen perusteella poliisilaitoksella on menetelty ministeriön antaman ohjeistuksen mukaisesti. Poliisilaitoksella on koettu virheelliseksi menettelyksi se, että hakemus olisi otettu vastaan, siitä olisi peritty käsittelymaksu ja hakemus olisi tämän jälkeen jätetty tutkimatta sillä perusteella, ettei X:n hakemaa lupaa vielä voi hakea ja saada Suomessa. Kun voimassa olleessa ulkomaalaislaissa ei ole ollut säännöstä hakemuksen käsittelyyn toimivaltaisesta viranomaisesta, ei siirtomenettelyä ole pidetty poliisilaitoksella mahdollisena. Näin ollen hakemusasiakirjat on palautettu hakijalle. Saadusta selvityksestä ilmenee, että asiaa on hakijalle selostanut toimistos sihteeri Tuomen lisäksi apulaispoliisipäällikkö Wangell.

Lain ja hyvän hallinnon mukaisena viranomaismenettelynä ei voida pitää sitä, että hakijan vaatimista asiasta käsittelyä hänen hakemustaan ei oteta vastaan, vaan se palautetaan hänelle ilman minkäänlaista kirjallista tai suullistakaan päätöstä. Päätös asian saattamisesta vireille ei kuitenkaan ole viranomaisen vaan viime kädessä hakijan itsensä tehtävä. Kuten sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastokin lausunnossaan toteaa, hakemus olisi ollut mahdollista vastaanottaa, perästä siitä käsittelymaksu ja tehdä tutkimatta jättämispäätös. Tällainen päätös olisi sittemmin voitu saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Nyt Helsingin hallinto-oikeus jätti X:n EY-oleskelulupaa koskevat vaatimukset 20.6.2007 antamallaan päätöksellä tutkimatta sillä perusteella, ettei asiassa ollut tehty sellaista hallintopäätöstä, joka tulisi hallinto-oikeudessa käsitellä.

Toinen kysymys on, mikä kyseisessä luvan hakemistilanteessa on ollut tarkoituksenmukaista, asiakasystävällistä ja viranomaisen näkemyksen mukaan hakijan oman edun mukaista. Asiaa käsittelevien viranomaisten käsityksen mukaan hakemukselle ei näyttänyt olevan laillista perustetta kansallisten asiaa koskevien säännösten puuttuessa. Sisäasiainministeriön arvion mukaan X:lle ei olisi EY-oleskeluluvasta seurannut uusia oikeusvaikutuksia verrattuna hänellä jo olleeseen pysyvään oleskelulupaansa Suomessa. Eräille keskeisille viranomaisille 7.4.2006 jae-  
tun ulkomaalaisosaston muistion mukaan Suomen myöntämällä pysyvällä oleskeluluvalla on saanut oleskella toisessa Schengen-valtiossa kolmen kuukauden ajan samoin kuin EY-oleskeluluvallakin. Vastaanottavan jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä riippuu, miten suhtaudutaan oleskeluun kolmen kuukauden jälkeen ja oleskeluluvan saamiseen toisessa jäsenvaltiossa.

Kuten edellä on todettu, ei ole kuitenkaan viranomaisen tehtävä arvioida hakemuksen vireillepanon tarkoituksenmukaisuutta. Toisekseen ministeriön käsityksestä hakemuksen oikeusvaikutuksista tai tarkoituksenmukaisuudesta voidaan olla myös perustellusti toista mieltä. Hakemuksen käsittelyvelvoitteen, päätöksen perusteluvollisuuden ja muutoksenhakuohjauksen antamisvelvoitteen tarkoituksena on juuri turvata oikeus saattaa tällainen käsitys riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Viranomaisen lainmukaisena tehtävänä on antaa hakijalle neuvontaa ja tarvittaessa selostaa hänelle hakemuksen käsittelyä.

Tässä jossain määrin tulkinnanvaraisessa ja oikeudellisesti epäselvässäkin tilanteessa en voi katsoa, että Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksella olisi asiassa menetelty moitittavalla tavalla, vaikka hakemus on palautettu hakijalle. Saadusta selvityksestä on ilmennyt pyrkimys asiak-

kaan hyvään palveluun ja erityisesti se, että poliisi on menetellyt sisäasiainministeriöstä saamansa ohjeistuksen mukaan.

Mitä tulee Ulkomaalaisviraston menettelyyn, totean, että sisäasiainministeriölle jätetyssä saatekirjeessä on mainittu Hyvinkään poliisilaitoksen kieltäytyneen käsittelemästä X:n EY-oleskelulupahakemusta. Oletettavasti saatekirje on kulkenut Ulkomaalaisvirastolle siirretyn hakemuksen yhteydessä, jolloin mainittu tieto olisi välittynyt myös Ulkomaalaisvirastoon. Tähän nähden hakemusasiakirjojen palauttaminen hakijalle tiedonannoin, että lupahakemus tulee jättää paikallispoliisille, vaikuttaa arvostelulle alttiilta. Vaikka hallintolain 21 §:ää koskevien perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 72) mukaan tahallaan väärään viranomaiseen toimitettuja asiakirjoja ei olisi tarpeen siirtää, voidaan tässä tapauksessa pitää asian siirtämistä viran puolesta hyvin perusteltuna ja oikeana menettelytapana, koska lain mukaan toimivaltaista viranomaista ei ole ollut, eikä näin ollen Ulkomaalaisvirastoaakaan ole voitu pitää ”vääränä viranomaisena”. Mikäli virastosta on - tietoisena siitä, että hakija on jo tuloksetta yrittänyt jättää kyseisen hakemuksen paikallispoliisille - annettu ohjeeksi hakea oleskelulupaa oman paikkakuntansa poliisiviranomaiselta ja samalla kuitenkin jätetty siirtämättä hakemus viran puolesta Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitokselle, ei menettelyä voida pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena. Edellä esittämäni näkökohdat hallintolain velvoitteista koskevat myös Ulkomaalaisvirastoa.

Ulkomaalaisviraston lähetekirjeen sanamuodosta voi saada käsityksen, että hakemusta on virastossa pidetty tarpeettomana siitä syystä, että X:lla on jo ollut pysyvä oleskelulupa Suomessa. Tämä käsitys on myös luettavissa sisäasiainministeriön lausunnosta. Näyttäisi näin ollen siltä, että myös Ulkomaalaisvirastosta on epäsuorasti pyritty ohjeistamaan hakijaa siitä, ettei EY-oleskeluluvan hakeminen - paitsi ettei se ole vielä ollut Suomen ulkomaalaislain mukaan mahdollista - ole ollut myöskään hakijan kohdalla tarpeen. Tältä osin viittaa edellä esitettyyn näkemykseeni siitä, että hakemuksen vireillepanon tarpeellisuuden arviointi kuuluu hakijalle itselleen, ei viranomaiselle.

Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, mikä on perimmältään ollut syynä hakemusasiakirjojen palauttamiseen. Näin ollen mahdollista on myös se, ettei hakemuksen saatekirjettä ole lainkaan luettu tai ainakaan siihen ei ole enemmälti kiinnitetty huomiota ja hakemusasiakirjat on rutiiinomaisesti palautettu hakijalle. Joka tapauksessa hakemuksen vastaanottamisesta kieltäytymisestä seuraa se, ettei hakijalla ole mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi siten kuin perustuslaki edellyttää.

### 3. Vastuunalaisen ministeriön menettely

EY-oleskeluluvan hakemiseen keväällä 2006 liittyneet epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet ovat olleet seurausta siitä, ettei Suomen valtio ollut määräaikaan (23.1.2006) mennessä saattanut kyseistä direktiiviä osaksi Suomen lainsäädäntöä. Syytä sille, että tarvittavat lainmuutokset on saatettu voimaan vasta toukokuussa 2007, ei ole käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmennyt. SM:n ulkomaalaisosasto näyttää laatineen direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi asianomaisten viranomaisten tiedottamisen tarkoituksessa muistion (7.4.2006), jonka tehokkaasta tiedottamisesta ja jakelusta paikallisille poliisiviranomaisille ei ole käytettävissäni tarkempaa selvitystä. Toisaalta kyseisessä muistiossa ei ole esitetty konkreettisia ohjeita ja neuvoja siitä, miten EY-oleskelulupahakemuksen vastaanottavan viranomaisen tulisi tilanteessa menetellä. Lisäksi SM on oikeuskanslerille toimitettujen lausuntojen ja komissiolle antamansa vastauksen mukaan arvioinut, ettei direktiivillä olisi ollut välittömiä oikeusvaikutuksia.

Tässä suhteessa sisäasiainministeriö on siten tullut toiseen johtopäätökseen kuin alustavasti komissio ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies, joka hankki ennen ratkaisunsa tekemistä oikeusministeriön lausunnon asiasta. Oikeusministeriö toimitti oikeusasiamiehelle lainvalmisteluosaston eurooppaoikeuden yksikön 7.12.2006 päivätyn lausunnon. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto oli pyytänyt lausunnon komission käynnistämän valvontamenettelyn sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden ja Helsingin hallinto-oikeudelle osoitetun valituksen vuoksi.

Eurooppaoikeuden yksikön lausunnon johtopäätöksinä on esitetty, että direktiivin 2003/109/EY 4 ja 5 artiklalla on ainakin keskeisiltä osiltaan välitön oikeusvaikutus ja etteivät käytännön ongelmat saa estää direktiivissä tavoiteltujen yksityisen henkilön oikeuksien toteutumista. Lausunnossa todetaan vielä, ettei välittömän oikeusvaikutuksen arvioinnin osalta merkitystä ole vireillä olevilla kantelu- ja valitusprosesseilla.

Silloinen oikeuskansleri Paavo Nikula on 18.1.2007 päivätyllä kirjeellä pyytänyt sisäasiainministeriötä ”asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi” hankkimaan ”kantelun tutkimista varten tarpeellisen selvityksen” sekä antamaan oman lausuntonsa asiassa. Sisäasiainministeriö on toimittanut oikeuskanslerille tästä kanteluasiasta 7.3.2007 (poliisiosasto) ja 10.4.2007 (ulkomaalaisosasto) päivätyt lausunnot. Kummassakin lausunnossa on esitetty oikeusministeriön eurooppaoikeuden yksikön lausunnosta eriävä tulkintakannanotto ko. direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta. Huolimatta siitä, ettei oikeuskansleri kirjeessään nimenomaisesti kehottanut sisäasiainministeriötä toimittamaan kyseistä lausuntoa oman lausuntonsa mukana, pidän sitä tämäntyyppisen kantelun tutkimisessa merkittävänä ja asiaan vaikuttavana asiakirjana. Sisäasiainministeriössä olisi ilman nimenomaista pyyntöäkin tullut käsittää, että tieto siitä, että eurooppaoikeuden yksikkö on antanut lausunnon tästä samasta asiasta sekä itse lausunto olisi tullut liittää oikeuskanslerille toimitettuihin asiakirjoihin.

## Johtopäätökset

Edellä esitettyyn viitaten katson, ettei minulla ole oikeudellisia perusteita moittia Hyvinkään poliisilaitoksen toimistosihteerin menettelyä, kun hakemusta sisäasiainministeriöstä saatujen ohjeiden mukaisesti ei ollut vastaanotettu poliisilaitoksella.

Ulkomaalaisviraston toiminta hakemuksen palauttamisessa asiakkaalle ja siirtämättä jättämisessä viran puolesta Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitokselle ei ole ollut hyvän hallinnon mukaista menettelyä. Lähetän Maahanmuuttovirastolle tiedoksi ja huomioonotettavaksi tässä ratkaisussa esittämäni näkökohdat asian siirtämisvelvollisuudesta ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemisen merkityksestä.

Katson – muun ohella myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun 31.12.2007 viitaten – että sisäasiainministeriön ohjeistus paikallisille poliisiviranomaisille on ollut kyseisen direktiivin ja sen johdosta jätettyjen EY-oleskelulupahakemusten käsittelyn suhteen riittämätön. Toisekseen, viitaten siihen, että tätä kanteluasiaa selvitettäessä sisäasiainministeriön lausunnosta puuttui Ulkomaalaisvirastolta hankittu selvitys ja ettei kyseistä asiakirjaa löytynyt myöskään sitä erikseen kysyttäessä, kiinnitän ministeriön huomiota lisäksi sille toimitettujen viranomaisasiakirjojen huolelliseen käsittelyyn ja säilyttämiseen. Kolmanneksi viitaten oikeusministeriön eurooppaoikeuden yksikön lausunnon sivuuttamiseen selvityspyyntöön vastaamisessa kiinnitän ministeriön huomiota huolellisuuteen oikeuskanslerille toimitettaviin selvityksiin vastaamisessa.



Kun X:n lupahakemusasia ei ole enää ajankohtainen direktiivin edellyttämien lainmuutosten tultua voimaan 1.5.2007 ja hänen saatua Suomen kansalaisuuden kesällä 2007 eikä EY-oleskelulupa näin ollen enää ole hänen kohdallaan tarpeen, kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Kirjoituksen liitteet palautetaan kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Mänttari