



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.9.2014
COM(2014) 604 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Tukea kansallisille viranomaisille vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden
väärinkäytön torjuntaan:**

**Käsikirja EU:n kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisten epäiltyjen
lumeavioliittojen vastaisista toimista EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan
unionin lainsäädännön yhteydessä**

{SWD(2014) 284 final}

I. Johdanto

Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionissa on yksi unionin lainsäädäntöön kirjatusta neljästä perusvapaudesta ja Euroopan yhdentymisen kulmakivi. Tämän oikeuden edistäminen ja vahvistaminen on yksi Euroopan unionin keskeisistä tavoitteista.

Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot tunnustavat, että **on tärkeää suojella perhe-elämää, jotta voidaan poistaa vapaata liikkuvuutta koskevan perusvapauden harjoittamisen esteet.** Jos EU:n kansalaisilla ei olisi mahdollisuutta viettää normaalia perhe-elämää vastaanottavassa jäsenvaltiossa, heidän perustavanlaatuinen vapautensa olisi vakavasti uhattuna.

EU:n säännöillä suojellaan kattavasti EU:n kansalaisia, jotka käyttävät oikeuttaan liikkuvuuteen vilpittömässä mielessä. Kuten millä tahansa oikeudenalalla, myös vapaan liikkuvuuden alalla esiintyy kuitenkin tapauksia, joissa tätä oikeutta yritetään käyttää väärin kansallisten maahanmuuttosääntöjen kiertämiseksi. Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden väärinkäyttö heikentää tätä EU:n kansalaisten perusoikeutta. Siksi tällaista väärinkäyttöä on erittäin tärkeää torjua tehokkaasti.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 26. ja 27. huhtikuuta 2012 pitämässään kokouksessa etenemissuunnitelman ”EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet”, jossa mainitaan lumeavioliitot keinona helpottaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten laitonta maahan tuloa ja oleskelua EU:ssa. Etenemissuunnitelmassa luetellaan useita toimia, jotka komission ja/tai jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa tietämyksen lisäämiseksi siitä, miten EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset ja järjestäytynyt rikollisuus, joka pyrkii helpottamaan laitonta maahanmuuttoa, käyttävät väärin oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Yhtenä näistä toimista on tarkoitus laatia **lumeavioliittoja koskeva käsikirja, joka sisältää ohjeelliset kriteerit lumeavioliittojen havaitsemisen helpottamiseksi.**

Komissio antoi 25. marraskuuta 2013 tiedonannon ”EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä”¹, jossa selostetaan vapaata liikkuvuutta koskevassa EU:n lainsäädännössä vahvistettuja EU:n kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia sekä esitetään viisi toimenpidettä, jotka auttavat kansallisia viranomaisia soveltamaan kyseisiä sääntöjä tehokkaasti käytännössä. Tiedonannossa muistutetaan, että **EU:n oikeus sisältää useita vahvoja takeita**, joiden avulla jäsenvaltiot voivat torjua väärinkäyttöä. Yhtenä näistä konkreettisista toimista, **joilla autetaan viranomaisia toteuttamaan nämä takeet kokonaisuudessaan**, on tarkoitus laatia jäsenvaltioiden kanssa **lumeavioliittojen vastaisia toimia koskeva käsikirja.**

Vastauksena jäsenvaltioiden pyyntöön ja tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa komission yksiköt ovat laatineet käsikirjan EU:n kansalaisten ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten välisten epäiltyjen lumeavioliittojen vastaisista toimista EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä. Käsikirja on liitetty tähän tiedonantoon komission yksiköiden valmisteluasiakirjana. Käsikirjalla pyritään auttamaan kansallisia viranomaisia puuttamaan tehokkaasti yksittäisiin lumeavioliittojen muodossa harjoitettaviin väärinkäyttötapauksiin heikentämättä kuitenkaan päätavoitetta, joka on EU:n lainsäädäntöä vilpittömässä mielessä käyttävien EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaan liikkuvuuden turvaaminen ja helpottaminen.

¹ COM(2013) 837 final - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&rid=1>.

Tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet viime vuosina havaituista lumeavioliitoista EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ja oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa käyttävien EU:n kansalaisten välillä, osoittavat, että ilmiö on todellinen, mutta sen laajuus vaihtelee jäsenvaltioittain². Vaikka tapauksia on suhteellisen vähän, hälyttävää on se, että järjestäytyneet rikollisverkot osallistuvat tähän toimintaan, kuten viimeaikaisissa Europolin raporteissa todetaan.

Kansainvälisellä tasolla ja EU:ssa voimassa oleva oikeuskehys, jota kansallisten viranomaisten on noudatettava torjuessaan väärinkäyttöä, kattaa EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta koskevat EU:n säännöt, Euroopan unionin perusoikeuskirjaan kirjatut oikeudet ja takeet sekä muut kansainvälisen oikeuden asiaa koskevat välineet, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen.

Käsikirjassa tarkastellaan lähemmin tätä oikeuskehystä ja täydennetään jäsenvaltioille annettuja, lumeavioliittojen muodossa harjoitetun väärinkäytön torjumista koskevia ohjeita, jotka sisältyvät direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta 2 päivänä heinäkuuta 2009 annettuun komission tiedonantoon³, jäljempänä 'komission ohjeet vuodelta 2009'. Käsikirjassa selvennetään, mitä näiden sääntöjen soveltaminen tarkoittaa käytännössä, ja annetaan kansallisille viranomaisille käytännön suosituksia siitä, miten epäiltyjä lumeavioliittoja voidaan havaita ja tutkia tehokkaasti. Käsikirjassa annettujen ohjeiden ja tietojen avulla on tarkoitus varmistaa, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytännöt perustuvat unionin alueella samoihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin kriteereihin ja että EU:n lainsäädäntöä noudatetaan.

Käsikirja ei ole oikeudellisesti sitova eikä tyhjentävä. Se ei rajoita voimassa olevaa unionin oikeutta eikä sen myöhempää kehittämistä. Se ei myöskään rajoita tuomioistuimen sitovaa tulkintaa EU:n oikeudesta.

Tässä tiedonannossa esitetään lyhyesti käsikirjan keskeinen sisältö, joka on jaoteltu neljään osioon (johdanto, määritelmät, sovellettava oikeuskehys ja kansalliseen toimivaltaan perustuvat operatiiviset toimet).

II Käsikirjan keskeinen sisältö

1. Johdanto

Käsikirjan johdannossa korostetaan, että käsikirja koskee ainoastaan sellaisia EU:n kansalaisen ja EU:n ulkopuolisen maan kansalaisen välisiä lumeavioliittoja, joissa EU:n kansalainen on harjoittanut vapaata liikkuvuutta oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa. Näin ollen käsikirja ei koske EU:n kansalaisten välisiä avioliittoja. Käsikirjassa myös täsmennetään, että kansallisten viranomaisten toteuttamien väärinkäytön torjuntatoimenpiteiden on kokonaisuudessaan oltava EU:n oikeuden perussääntöjen ja -periaatteiden mukaisia ja että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on tärkein sääntö, josta saa poiketa ainoastaan poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa, joissa väärinkäytöstä on perusteltua näyttöä.

2. Määritelmät

² Ks. edellä mainittu tiedonanto "EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä", kohta 3.1.

³ KOM(2009) 313 lopullinen.

Käsikirjassa annetut suositukset koskevat direktiivissä 2004/38/EY⁴ (direktiivi) tarkoitettuja lumeavioliittoja, jotka henkilö solmii yksinomaan saadakseen direktiivissä tarkoitettun oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, johon hänellä ei muutoin olisi oikeutta. Direktiivin 35 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäksään, lopettaakseen tai peruuttaakseen direktiivissä tarkoitettut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliiton myötä. Komission ohjeissa vuodelta 2009 selvennetään väärinkäytön ja lumeavioliiton käsitteitä vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen yhteydessä.

Käsikirjassa selostetaan yksityiskohtaisesti näiden käsitteiden keskeisten osien merkitystä ja annetaan lisätietoa siitä, miten aito avioliitto ja lumeavioliitto voidaan erottaa toisistaan. Tätä varten käsikirjassa kuvataan pääpiirteittäin i) aidon avioliiton eri muotoja, joita joskus pidetään epäasianmukaisesti lumeavioliittoina (*esimerkiksi järjestetty avioliitto, valtakirja-avioliitto tai ulkomailla tapahtuva vihkiminen*), ja ii) epäaidon avioliiton muotoja (*esimerkiksi lumeavioliitto, asiakirjapetokseen perustuva avioliitto, pakkoavioliitto tai valeavioliitto*). Käsikirjassa mainitaan myös EU:n säännöt, joita sovelletaan lumeavioliittoihin, jotka täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkit⁵.

3. Sovellettava oikeuskehys

Käsikirjassa esitetään yhteenveto säännöistä, jotka kansallisten viranomaisten on otettava huomioon toteuttaessaan toimenpiteitä väärinkäytön ennaltaehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Näitä sääntöjä ovat erityisesti vapaata liikkuvuutta koskevat EU:n säännöt ja perusoikeudet. Käsikirjassa myös havainnollistetaan, mitä nämä säännöt merkitsevät käytännössä.

3.1 EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevat unionin säännöt ja periaatteet

Direktiivin 35 artiklassa säädetään, että toimenpiteiden, joilla evätään, lopetetaan tai peruutetaan direktiivissä tarkoitettut oikeudet lumeavioliiton tapauksessa, ”on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on sovellettava 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyä koskevia takeita”. Käsikirjassa esitetään yksityiskohtaisesti, miten EU:n yleistä suhteellisuusperiaatetta on sovellettava tällaisten päätösten yhteydessä. Lisäksi siinä korostetaan, että tarve varmistaa, että tällaiset toimenpiteet ovat direktiivin 35 artiklassa tarkoitettun oikeasuhteisuuden liittyvän materiaalsen takeen mukaisia, sisältyy myös direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädettyihin, tällaisiin toimenpiteisiin sovellettavaa menettelyä koskeviin takeisiin.

3.2 Unionin ja kansainvälisen oikeuden laajempi konteksti

Käsikirjassa muistutetaan, että lumeavioliittojen havaitsemisen, tutkimisen ja seuraamusten määrittämisen yhteydessä on otettava huomioon perusoikeudet, jotka on kirjattu unionin ja kansainvälisen oikeuden välineisiin. Erityisen tärkeitä perusoikeuksia ovat oikeus solmia avioliitto, oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, lapsen oikeudet, syrjintäkielto, oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja oikeus puolustukseen, jotka on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, johdanto-osan 28 kappale, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>.

Koska perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien ja vastaavien Euroopan ihmisoikeussopimukseen⁶ kirjattujen oikeuksien olisi oltava merkitykseltään ja kattavuudeltaan samat, käsikirjassa esitetään yhteenveto ihmisoikeussopimuksen asiaa koskevien määräysten tärkeimmistä kohdista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ohjeiden antamiseksi niiden tulkinnasta.

Siltä osin kuin on kyse *oikeudesta solmia avioliitto ja oikeudesta perustaa perhe*, jotka on kirjattu perusoikeuskirjan 9 artiklaan ja ihmisoikeussopimuksen 12 artiklaan, käsikirjassa todetaan, että viimeksi mainittu artikla antaa kansallisille viranomaisille tiettyä – joskin rajallista – harkintavalttaa säännellä avioliiton solmimista koskevan oikeuden harjoittamista kansallisella tasolla, ja esitetään asiaa koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö⁷.

Siltä osin kuin on kyse *oikeudesta perhe-elämän kunnioittamiseen*, joka on kirjattu perusoikeuskirjan 7 artiklaan ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, käsikirjassa mainitaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö⁸, jossa määritellään tekijät, jotka lumeavioliittojen yhteydessä on otettava huomioon sen arvioimiseksi, voidaanko maahantulo- ja oleskeluoikeutta rajoittavaa päätöstä pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteisena tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden rajoittamatta oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen.

Käsikirjassa korostetaan, että tapauksissa, joissa lumeavioliiton osapuolilla on lapsia (useimmiten lapset ovat aiemmista suhteista), on otettava asianmukaisesti huomioon *lapsen oikeudet* perusoikeuskirjan 24 artiklan ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti. Koska perusoikeuskirjan 24 artikla perustuu YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista ja erityisesti sen 3, 9, 12 ja 13 artiklaan, käsikirjassa mainitaan näiden artiklojen soveltamisesta annetut käytännön ohjeet, jotka sisältyvät YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) toukokuussa 2008 laatimiin lapsen edun määrittämistä koskeviin suuntaviivoihin⁹. Käsikirjassa täsmennetään erityisesti, että lumeavioliittotapauksessa, jossa jommallakummalla tai molemmilla puolisoista on vanhempainvastuu lapseen nähden, lapsen hyvinvoinnille on annettava riittävästi painoarvoa päätettäessä siitä, olisiko henkilö tai henkilöt, jolla tai joilla on vanhempainvastuu, poistettava maasta.

Käsikirjassa muistutetaan myös, että jos lumeavioliiton osapuolten lapset ovat vastaanottavan EU-maan kansalaisia, heillä on suojanaan myös ne kansalliset ja kansainväliset säännökset, joilla kielletään omien kansalaisten maastapoistaminen. Poikkeustapauksissa voidaan soveltaa myös unionin kansalaisuutta koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jos sen vanhemman palauttaminen, joka ei ole EU:n kansalainen ja on solminut lumeavioliiton, pakottaisi lapsen poistumaan vastaanottavasta EU-maasta¹⁰ tai koko EU:n alueelta¹¹.

Lisäksi käsikirjassa korostetaan, että toteuttaessaan toimenpiteitä, joilla puututaan mahdolliseen väärinkäyttöön, *kansalliset viranomaiset eivät saa kohdella asianomaisia henkilöitä halventavasti eivätkä syrjiä heitä sukupuolen, rodun, ihonvärin, etnisen tai*

⁶ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta. Ks. myös perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007/C 303/02) perusoikeuskirjan tiettyjen määräysten merkityksestä ja kattavuudesta verrattuina vastaaviin ihmisoikeussopimuksen määräyksiin.

⁷ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätökset asiassa *Sanders v. Ranska* (kanne nro 31401/96) ja *Klip ja Krüger v. Alankomaat* (kanne nro 33257/96).

⁸ Tuomio *Üner v. Alankomaat* (asia 46410/99).

⁹ <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html>.

¹⁰ Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen neljännen pöytäkirjan 3 artikla.

¹¹ Ks. erityisesti asiat C-34/09, *Ruiz Zambrano*, C-256/11, *Dereci*, ja yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, *O. ja S.*

yhteiskunnallisen alkuperän, geneettisten ominaisuuksien, kielen, kansallisuuden, uskonnon tai vakaumuksen, poliittisten tai muiden mielipiteiden, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän, vammaisuuden, iän taikka sukupuolisen suuntautumisen perusteella, koska se olisi perusoikeuskirjan 4 artiklan (*ja ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan*) sekä perusoikeuskirjan 21 artiklan (*ja mahdollisesti myös ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan*) vastaista.

3.3 Näyttövaatimukset ja todistustaakka

Käsikirjassa korostetaan, että kaikkien toimenpiteiden, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat epäiltyjen lumeavioliittojen tutkimiseksi ja näytön keräämiseksi, on oltava kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä säädettyjen keskeisten menettelytakeiden mukaisia. Avioliitosta voidaan käynnistää tutkinta ainoastaan, jos sen aitoutta voidaan epäillä perustellusti. Ei kuitenkaan riitä, että avioliitto todetaan tutkinnassa lumeavioliitoksi, vaan vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen mukaiset oikeudet voidaan evätä vasta kun kansalliset viranomaiset ovat vahvistaneet väärinkäytön asiaa koskevien näyttövaatimusten mukaisesti¹².

Käsikirjassa täydennetään komission ohjeita vuodelta 2009 selostamalla, miten todistustaakka toimii käytännössä. Käsikirjassa täsmennetään erityisesti, että todistustaakka on kansallisilla viranomaisilla. Tämä tarkoittaa, että aviopuolisoita ei pääsääntöisesti voida velvoittaa osoittamaan, ettei heidän avioliittonsa ole epäaito. Jos kansallisilla viranomaisilla on kuitenkin perusteltua aiheutta epäillä tietyn avioliiton aitoutta ja jos ne voivat esittää epäilyksensä tueksi näyttöä (*esimerkiksi puolisoiden antamia ristiriitaisia tietoja*), ne voivat pyytää puolisoita esittämään muita asiaan liittyviä asiakirjoja tai todisteita.

Puolisoille olisi ilmoitettava, että he ovat velvollisia tekemään viranomaisten kanssa yhteistyötä. Se, että puoliset eivät pysty esittämään epäilysten hälventämiseksi todisteita, joita aidoilla pareilla voidaan kohtuudella olettaa olevan, tai että he päättävät olla esittämättä minkäänlaisia todisteita, ei voi olla ainoa tai ratkaiseva peruste oletukselle, että kyseessä on lumeavioliitto. Viranomaiset voivat kuitenkin ottaa tämän seikan huomioon yhdessä kaikkien muiden merkityksellisten seikkojen kanssa, kun ne arvioivat avioliiton luonnetta.

3.4 Menettelytakeet

Käsikirjassa selostetaan menettelytakeita, joita kansallisten viranomaisten on noudatettava direktiivin 35 artiklan mukaisesti antaessaan lumeavioliittotapauksessa päätöksen, jolla voidaan rajoittaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseessä ovat direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädetyt takeet, joilla säännellään erityisesti näistä päätöksistä ilmoittamista ja niitä koskevaa muutoksenhakua. Käsikirjassa muistutetaan, että direktiivissä säädetyt takeet on otettava huomioon myös muiden merkityksellisten perusoikeuksien yhteydessä, joita ovat oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus puolustukseen (*perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla*).

4. Kansalliseen toimivaltaan perustuvat operatiiviset toimet

Kansalliseen toimivaltaan perustuvia operatiivisia toimia koskevassa osiossa esitellään eri jäsenvaltioiden käytännöistä johdettuja operatiivisia toimia, joiden avulla kansalliset

¹² Erilaisia näyttövaatimuksia voidaan soveltaa sen mukaan, kuuluuko väärinkäyttötapaus rikosoikeuden, maahanmuuttolainsäädännön, hallinto-oikeuden vai henkilöoikeudellista asemaa koskevan lainsäädännön piiriin.

viranomaiset voivat tehokkaasti havaita ja tutkia epäiltyjä lumeavioliittoja. Käsikirja tarjoaa erilaisia ratkaisuja, joiden avulla jäsenvaltiot voivat luoda operatiivisia järjestelyitä omien erityistarpeidensa ja käytettävissään olevien resurssien mukaan. Ratkaisuja ei ole tarkoitettu yhdeksi ainoaksi malliksi kaikille tutkintamuodoille ja -menettelyille.

4.1 Mahdollisesta väärinkäytöstä kertovat viitteet, joiden perusteella voidaan käynnistää tutkinta

Siltä osin kuin on kyse mahdollisista tutkinnan käynnistävästä tekijöistä, käsikirjassa selostetaan tarkemmin komission ohjeita vuodelta 2009 ja toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi 4 päivänä joulukuuta 1997 annettua neuvoston päätöslauselmaa¹³. Siinä tarkastellaan erityisesti sellaisten ohjeellisten kriteerien tai väärinkäytöstä kertovien viitteiden käyttöä, jotka liittyvät käyttäytymiseen, jota epäaidoissa pareissa voidaan kohtuudella odottaa todettavan aitoja pareja paljon useammin. Käsikirjassa käytetty väärinkäytöstä kertovia viitteitä koskeva käsite (*hints of abuse*) on ymmärrettävä siten, että tällaiset kansallisten viranomaisten keräämät viitteet eivät koskaan automaattisesti ja väistämättä osoita, että asianomainen avioliitto on luonteeltaan epäaito. Kaikkia seikkoja – sekä niitä, jotka puhuvat alkuperäisen väärinkäyttöepäilyksen puolesta, että niitä, jotka puhuvat sitä vastaan – on aina arvioitava laajemmin ja objektiivisesti.

Toteuttaessaan väärinkäytön vastaisia toimia paikalla kansalliset viranomaiset saattavat myös kohdata epätyypillisiä mutta aitoja pareja, joissa ensi näkemältä voidaan todeta tiettyjä lumeavioliiton piirteitä. Tästä syystä käsikirjassa esitetään **varmistusmekanismi**, jota soveltamalla voidaan minimoida väärin havaintojen vaara (*esimerkiksi jos puolisoit eivät asu samassa taloudessa tai jommallakummalla puolisoista on epäsuotuisa maahanmuuttotausta*).

Varmistusmekanismi tarkoittaa ensinnäkin sitä, että **sovelletaan tiukasti sitä periaatetta, että vapaa liikkuvuus on tärkein sääntö, jota ei saa rajoittaa kuin yksittäistapauksissa, joissa rajoittaminen voidaan perustella väärinkäytöllä**. Toiseksi varmistusmekanismi tarkoittaa sitä, että väärinkäyttöä tutkiessaan kansallisten viranomaisten on **ensisijaisesti kohdistettava huomionsa viitteisiin siitä, ettei kyseessä ole väärinkäyttö** (*esimerkiksi monivuotinen suhde, pitkäaikainen oikeudellinen tai taloudellinen sitoumus taikka yhteinen vanhempainvastuu*), jotka tukevat oletusta aidosta parista, jolla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, eikä viitteisiin siitä, että kyseessä on väärinkäyttö. Ainoastaan siinä tapauksessa, että avioliittoa ei voida vahvistaa luonteeltaan aidoksi tarkasteltaessa viitteitä siitä, ettei kyseessä ole väärinkäyttö, viranomaiset ryhtyvät tarkastelemaan viitteitä väärinkäytöstä.

Mahdollisen väärinkäytön viitteet, jotka perustuvat tiettyyn käyttäytymiseen, jota epäaidoissa pareissa todetaan aitoja pareja paljon useammin, voidaan jakaa useisiin ryhmiin lumeavioliiton eri ”vaiheiden” mukaan. Havainnollisia esimerkkejä tällaisista viitteistä esitetään jäljempänä.

Tulevien puolisoitten tausta: vilpittömässä mielessä toimivia EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia todennäköisemmin väärinkäyttäjät ovat aiemminkin tulleet EU-maahan laittomasti, oleskelevat asianomaisella hetkellä laittomasti EU-maassa, ovat aiemminkin solmineet lumeavioliittoja taikka harjoittaneet muita väärinkäytön tai petoksen muotoja. Vilpittömässä mielessä toimivia EU:n kansalaisia todennäköisemmin väärinkäyttäjien taloudellinen tilanne on heikko (*he ovat esimerkiksi hyvin velkaantuneita*).

¹³

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:HTML)

Vihkimistä edeltävä vaihe: aitoja pareja todennäköisemmin väärinkäyttäjät eivät ole koskaan tavanneet toisiaan ennen vihkimistä tai eivät puhu yhteistä kieltä, jota molemmat ymmärtävät (*eikä ole näyttöä siitä, että he pyrkivät luomaan yhteisen kommunikointipohjan*).

Hääjuhlallisuuksien valmistelu: aitoja pareja todennäköisemmin väärinkäyttäjät valitsevat hääpaikan, joka on tunnettu lumeavioliittojen solmimisen paikkana tai jolla on mahdollisesti yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, antavat avioliiton solmimista vastaan rahasumman tai lahjoja (*paitsi kun on kyse myötäjäisistä, jotka ovat tietyissä kulttuureissa tavanomainen käytäntö*), toimittavat ristiriitaisia asiakirjoja, jotka antavat syyn epäillä väärennöstä, tai antavat väärän osoitteen.

Kun vihkimisen jälkeen puoliso, joka on EU:n ulkopuolisen maan kansalainen, hakee maahantuloviisumia tai oleskelulupaa: aitoja pareja todennäköisemmin väärinkäyttäjät antavat ristiriitaisia tai vääriä vastauksia kysymyksiin toistensa henkilötiedoista ja muista tärkeistä asioista (*nimi, syntymäaika ja ikä, kansalaisuus, lähimmät perheenjäsenet, mahdolliset aiemmat avioliitot, koulutus, ammatti*), antavat väärän osoitteen tai ovat tilanteessa, jossa puoliso, joka ei ole EU:n kansalainen, asuu yhdessä jonkun toisen kanssa.

Kun parille on myönnetty maahantulo- tai oleskelulupa ja pari asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa: aitoja pareja todennäköisemmin väärinkäyttäjät eivät jatka yhteiselämäänsä avioparina tai asuvat erillään myös vihkimisen jälkeen ilman perusteltua syytä (*esimerkiksi työpaikka, ulkomailla asuvat lapset aiemmasta suhteesta*) tai ovat tilanteessa, jossa toinen puolisoista asuu jonkun toisen kanssa.

Kun puoliset ryhtyvät toimiin päättääkseen avioliittonsa virallisesti: aitoja pareja todennäköisemmin väärinkäyttäjät hakevat avioeroa pian sen jälkeen, kun puoliso, joka alun perin ei ole EU:n kansalainen, on saanut itselleen oleskeluluvan tai vastaanottavan EU-maan kansalaisuuden.

4.2 Lumeavioliittojen tutkinta

Käsikirjassa esitellään tärkeimmät välineet, joiden avulla kansalliset viranomaiset tutkivat lumeavioliittoja. Näitä välineitä ovat samanaikaiset haastattelut tai samaan aikaan täytettävät kyselylomakkeet, asiakirjojen ja taustan tarkistukset, lainvalvonta-, maahanmuutto- tai muiden toimivaltaisten viranomaisten tekemät tarkastukset sekä parin lähiympäristössä tehtävät tarkastukset sen selvittämiseksi, asuuko pari yhdessä ja onko sillä yhteinen talous. Tässä yhteydessä käsikirjassa muistutetaan, että on tärkeää kunnioittaa oikeutta yksityiselämään ja noudattaa sovellettavia takeita, ja kuvataan kansallisten viranomaisten laatimia yhteisiä toimintatapoja, joiden avulla tällaisia välineitä voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

4.3 Valtioiden rajat ylittävä yhteistyö lumeavioliittojen torjumiseksi

Käsikirjassa esitetään, missä määrin valtioiden rajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan tehostaa lumeavioliittojen havaitsemista, tutkimista ja syytteenpanoa. Siinä täsmennetään erityisesti, millaista apua kansalliset viranomaiset voivat saada Europolilta sellaisten tapausten torjumisessa, joihin liittyy järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaa ihmiskauppaa, ja Eurojustilta, kun on kyse tiettyjen tilanteiden tutkinnasta ja syytteenpanosta sekä kansallisten viranomaisten välisestä koordinoinnista. Käsikirjassa selostetaan myös, miten

Europol ja Eurojust voivat tukea jäsenvaltioita yhteisten tutkintaryhmien perustamisessa ja missä tilanteissa tällaiset ryhmät voivat olla tarkoituksenmukaisia ja hyödyllisiä.

4.4 Eri kansallisten viranomaisten tehtävät

Käsikirjan viimeisessä osiossa kartoitetaan, mitkä kansallisen tason viranomaiset voivat osallistua lumeavioliittojen torjumiseen. Siinä korostetaan erityisesti tarvetta torjua lumeavioliittoja kokonaisvaltaisilla toimintalinjoilla ja täsmentää eri kansallisten toimijoiden roolit. Jäsenvaltioiden olisi omien tarpeidensa mukaan tarkasteltava, mikä on paras tapa koordinoida tärkeimpien toimijoiden työtä. Niiden olisi pohdittava, olisiko tarkoituksenmukaista esimerkiksi perustaa keskitetty koordinointielin vai asianomainen yhteyspiste kuhunkin lumeavioliittojen torjuntaan osallistuvaan yksikköön.