



## **GENNADI TIMTSHENKOLLE JA HÄNEN PERHEENJÄSENILLEEN ULKOMAALAISVIRASTOSSA TEHDYT KANSALAIUUSPÄÄTÖKSET**

### **Asia**

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikössä käynnistettiin oma-aloitteisesti tarkastus liittyen suojelupoliisin toimintaan entisen työntekijän Matti Saarelaisen asiassa (VN/1632/2023). Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö teki tähän liittyen suojelupoliisille selvityspyynnön 19.1.2023 sekä lisäselvityspyynnön 3.3.2023.

Tässä yhteydessä julkisuudessa ovat olleet esillä myös Gennadi Timtshenkolle ja hänen perheenjäsenilleen silloisessa Ulkomaalaisvirastossa tehdyt kansalaisuuspäätökset. Nämä päätökset on tehty vuosina 1999 ja 2000. Tähän liittyen sisäministeriön maahanmuutto-osastolla katsottiin aiheelliseksi perehtyä kansalaisuuspäätöksiä koskevaan menettelyyn Ulkomaalaisvirastossa.

Tiedossa oli, että Maahanmuuttovirastossa oli laadittu 28.3.2022 muistio kansalaisuuspäätösten prosesseista, asiaan liittyvästä päätöksenteosta ja harkinnasta. Kansalaisuuspäätöksiä koskevaan menettelyyn liittyen sisäministeriön maahanmuutto-osastolla tarkasteltiin ensin mainittua muistiot, jotta mahdollisten lisäselvitysten tarvetta voitiin arvioida. Kokonaiskuvan saamiseksi ja asian arvioimiseksi sisäministeriön maahanmuutto-osasto pyysi 9.3.2023 Maahanmuuttovirastoa laatimaan vastaavanlaisen muistion myös perheenjäsenestä, jonka asiaa ei oltu aiemmin tehdyssä muistiossa käsitelty. Samassa yhteydessä Maahanmuuttovirastoa pyydettiin kertomaan sikäli kuin asian selvittäminen oli mahdollista, millainen oli kansalaisuushakemusten käsittelyjärjestystä ja kiirehtimispyyntöjen vaikutusta koskeva ohjeistus siihen aikaan, kun kyseistä perhettä koskevia päätöksiä tehtiin.

Tämän muistion laadinnassa on lisäksi ollut käytettävissä suojelupoliisiin kohdistuvan tarkastuksen aikana sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikölle toimitettu julkinen aineisto siltä osin, kun se liittyy kansalaisuuspäätöksiä koskevaan menettelyyn. Laadittu muistio koskee ainoastaan mainittuja Ulkomaalaisvirastossa tehtyjä kansalaisuuspäätöksiä. Muistiossa käsitellään kansalaisuuden saamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä päätösten tekoaikana, miten kiirehtimispyynnöt vaikuttivat asian käsittelyyn ja suojelupoliisin lausunnon pyytämistä. Muistiossa ei arvioida suojelupoliisin tai Matti Saarelaisen toimintaa.

### **Asiaan liittyvä keskeinen sääntely**

Vuosina 1999-2000 oli voimassa kansalaisuuslaki vuodelta 1968 (401/1968). Siinä säädettiin kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä, menettämisestä ja siitä vapautumisesta. Laissa säädettiin myös Ulkomaalaisviraston toimivallasta kansalaisuusasioissa (13 §, toimivaltaa koskeva lakimuutos 481/1998). Kansalaisuusasetuksella (699/1985) säädettiin tarkemmin kansalaisuuden saamisen, säilyttämisen, menettämisen ja siitä vapautumisen perusteista sekä viranomaisten tehtävistä.

Vuoden 1968 lain mukaan ulkomaalaisen oli mahdollista saada Suomen kansalaisuus hakemuksesta laissa säädetyin edellytyksin (4 §). Ratkaisevalla viranomaisella oli harkintavaltaa eikä ulkomaalaisella ollut ehdotonta oikeutta saada kansalaisuutta hakemuksesta. Toisaalta edellytyksistä voitiin myös poiketa. Kansalaistamisen edellytyksinä mainittiin täysi-ikäisyys, viiden vuoden yhtäjaksoinen asuminen Suomessa, kunniallinen elämä ja turvattu toimeentulo. Kansalaistamisen edellytyksenä voitiin pitää myös sen hetkisestä kansalaisuudesta vapautumista. Tätä ei kuitenkaan edellytetty Suomessa pakolaisen asemassa olevalta eikä siltä, jonka oli mahdotonta vapautua kansalaisuudestaan kansalaisuusvaltiona lainsäädännön tai siellä noudatetun käytännön perusteella. Kansalaistamisen lähtökohteisena edellytyksenä pidettiin selvitettyä henkilöllisyyttä. Suomen tai ruotsin kielen taitoa ei laissa



mainittu kansalaistamisen edellytyksenä. Hakija voi omassa hakemuksessaan hakea Suomen kansalaisuutta myös huollossaan olevalle alaikäiselle, Suomessa asuvalle lapselle.

Vuoden 1968 laissa säädettiin, että tarkemmat määräykset lain soveltamisesta annettiin asetuksella (14 §). Kansalaisuuslain nojalla annettiin asetus 1.9.1985 (699/1985). Kansalaisuusasetuksessa säädettiin muun muassa kansalaisuushakemuksen tekemisestä ja sen liitteistä (1 §) sekä kansalaisuushakemuksen käsittelyyn liittyvistä lausunnoista (2 §). Vuoden 1985 asetuksen mukaan hakemukseen oli liitettävän muun ohella selvitys suomen tai ruotsin kielen taidosta. Asetuksen mukaan poliisin tuli lähettää lausunnot sisäasiainministeriölle, joka hankki suojelupoliisin lausunnon. Suojelupoliisi voi kutsua hakijan antamaan kansalaisuushakemuksen johdosta tarvittavia tietoja.

Kansalaisuusasetusta muutettiin vuosina 1995 (223/1995), 1997 (1373/1996) ja 1998 (482/1998). Vuoden 1997 muutoksella asetuksen 2 §:n sanamuotoa muutettiin siten, että sen mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hankkia lausunnon hakemuksesta suojelupoliisilta, eli velvoitetta lausunnon pyytämiseen ei ollut.

### Asian arviointi

Julkisuudessa on toistuvasti esitetty, että Gennadi Timtshenko ja hänen perheenjäsenensä eivät täytäneet kansalaisuuden saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä, ja että heidän hakemustensa käsittely olisi perusteettomasti Ulkomaalaisvirastossa poikennut tavanomaisesta hakemusten käsittelyjärjestyksestä. Esillä on myös ollut se, ettei asiassa pyydetty suojelupoliisin lausuntoa.

Sisäministeriö toteaa ensin, että kansalaisuuslaki, joka oli voimassa kyseessä olevien kansalaisuushakemusten käsittely- ja päätöksentekohetkellä, oli laadittu silloisen tavan mukaan hyvin yleisluontoisesti. Esimerkiksi kansalaisuuden saamisen edellytyksistä säädettiin suppeammin kuin nykyisin voimassa olevassa kansalaisuuslaissa. Kansalaistaminen perustui aina viime kädessä harkinnanvaraisuuteen, ja Ulkomaalaisvirasto toimivaltaisena viranomaisena käytti tätä harkintavaltaa kulloisessakin yksittäisessä tapauksessa arvioidessaan kansalaisuuden saamisen edellytyksiä.

Maahanmuuttoviraston laatimien muistioiden perusteella asiassa on esitetty erilaisia selvityksiä, joiden perusteella Ulkomaalaisvirasto on voinut arvioida laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä kansalaisuuden saamiseksi. Selvitystä on esitetty muun muassa kunniallisuus- ja toimeentulo vaatimuksen täyttymisestä. Kuten edellä on todettu, suomen tai ruotsin kielen taitoa ei nimenomaisesti laissa mainittu kansalaistamisen edellytyksenä. Tältä osin sisäministeriö kuitenkin toteaa, että käytössä olevan selvityksen perusteella myös kielitaitoa koskeva selvitys on liitetty kansalaisuushakemukseen.

Sisäministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua Ulkomaalaisviraston tekemiin yksittäisiin päätöksiin. Sisäministeriön ei ole myöskään mahdollista tarkastella sitä, minkälaiseen tapauskohtaiseen harkintaan perustuen yksittäisessä Ulkomaalaisviraston päätöksessä on päädytty tiettyyn lopputulokseen. Ministeriö ei siten sen käytössä olevan aineiston perusteella voi arvioida esimerkiksi sitä, miten edellä mainittua kansalaisuushakemusten tueksi esitettyä selvitystä on Ulkomaalaisvirastossa arvioitu kansalaistamista koskevassa päätösharkinnassa. Ministeriön näkemyksen mukaan myöskään muita keinoja asian selvittämiseksi ei olisi käytettävissä, eikä tällaisen jälkikäteisarvion tekeminen yli 20 vuotta vanhoista päätöksistä olisi muutoinkaan tarkoituksenmukaista. Toisin sanoen sisäministeriö ei voi ottaa kantaa siihen, miten Ulkomaalaisvirasto on käyttänyt sille kuuluvaa laajaa harkintavaltaa kyseisen perheen kansalaisuuden saamista koskevassa päätöksenteossa.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella vaikuttaa olleen tavanomaista, että Ulkomaalaisvirastolle esitettiin kiirehtimispyyntöjä koskien kansalaisuushakemusten käsittelyä. Pyyntö tuli perustella, ja



päätös hakemuksen käsittelyn kiirehtimisestä tehtiin tapauskohtaisesti. Sisäministeriöllä ei ole käytössä tarkempaa tietoa siitä, minkälaiset seikat yleensä johtivat hakemuksen kiirehtimiseen, ja olisiko tällaisia seikkoja edes kyseiseltä ajalta yksilöitävissä, koska kyse oli tapauskohtaisesta harkinnasta. Myös tässä muistiossa käsiteltyjen kansalaisuushakemusten kohdalla on esitetty kiirehtimispyyntöjä. Tältä osin sisäministeriö viittaa edellisessä kappaleessa esitettyihin perusteluihin ja katsoo, ettei ole mahdollista arvioida, onko asiassa menetely tavanomaisesta käsittelyjärjestyksestä poiketen.

Esillä on ollut myös suojelupoliisin lausunnon pyytäminen. Tältä osin sisäministeriö toteaa aluksi, että voimassa ollut kansalaisuuslaki ei edellyttänyt Ulkomaalaisvirastoa pyytämään suojelupoliisin lausuntoa. Suojelupoliisin lausunnon hankkimisesta oli säädetty kansalaisuusasetuksessa. Vuoden 1997 muutokseen (1373/96) asti asetuksen sanamuoto velvoitti hankkimaan suojelupoliisin lausunnon. Kansalaisuusasetuksen muuttamisen myötä lausunnon pyytäminen suojelupoliisilta jäi Ulkomaalaisviraston harkinnasta riippuvaiseksi, ja lausuntoa voitiin pyytää, mutta asetus ei sitä edellyttänyt.

Käytettävissä olevan aineiston mukaan Ulkomaalaisvirasto on aikoinaan tiedustellut suojelupoliisilta, miten suojelupoliisi toivoo meneteltävän lausunnon antamisen osalta asetuksen muuttamisen jälkeen (Ulkomaalaisviraston tiedustelu, Drno 2/033/1997, 16.1.1997). Suojelupoliisi on lausunut, että se pitää riittävänä menettelyä, jossa se seuraa kansalaisuushakemuksia ulkomaalaisrekisteristä, ja tarvittaessa ilmoittaa Ulkomaalaisvirastolle tarpeen lausua yksittäiseen hakemukseen liittyen (Suojelupoliisin vastaus, DN:o 71/1997, 27.2.1997). Käytettävissä olevasta materiaalista ei ilmene, miten suojelupoliisin tarve lausua on sovittu toteutettavan tai ilmaistavan.

Kansalaisuushakemuksen käsittelyä koskevan aineiston perusteella kyseessä olevien kansalaisuushakemusten käsittelyn yhteydessä ei ole pyydetty suojelupoliisin lausuntoa. Maahanmuuttoviraston laa-  
timissa kansalaisuushakemusten käsittelymenettelyä kuvaavissa muistioissa ei ole tarkempaa tietoa lausunnon pyytämiseen liittyvästä harkinnasta.

### Johtopäätös

Edellä tässä muistiossa esitetyn perusteella sisäministeriö toteaa, että sen näkemyksen mukaan asiassa ei ole toimittu sen aikaisen kansalaisuussääntelyn vastaisesti. Lisäksi sisäministeriö toteaa, ettei sen ole aiemmin esitetyn perusteiden mahdollista ottaa jälkikäteen kantaa siihen, miten silloinen Ulkomaalaisvirasto on käyttänyt sille kuulunutta harkintavaltaa yksittäisiä päätöksiä tehdessään.

Sisäministeriö katsoo, ettei asiassa ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aihetta enempiin toimenpiteisiin.