

8.5.2001

1417/4/98

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen**

## **KANSALAIUUSHAKEMUKSEN KÄSITTELY ULKOMAALAISVIRASTOSSA**

1

### **KANTELU**

Linja-autonkuljettaja A on toimittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.7.1998 - 8.9.1999 useita kirjoituksia, jotka koskevat hänen ja hänen lastensa yhteisen kansalaisuushakemuksen käsittelyä Ulkomaalaisvirastossa.

Pakolaisstatuksen vuonna 1994 saanut A oli Geneven pakolaissopimuksen 34 artiklaan viitaten useasti kiirehtinyt kansalaisuusasian käsittelyä. Hänen mielestään asian käsittelyssä oli tahallaan viivytelty Ulkomaalaisvirastossa.

Perheellinen A kertoo olleensa hakemuksen käsittelyn viivästymisen johdosta työttömänä yli vuoden. Myös A:n entinen työnantaja on kiirehtinyt asian käsittelyä ja luvannut ottaa A:n töihin heti, kun tämä saa Suomen passin.

2

### **SELVITYS**

Sisäasiainministeriö toimitti selvityspyyntöni 22.9.1999 johdosta Ulkomaalaisviraston selvityksen sekä antoi oman 1.11.1999 päivätyn lausuntonsa. A antoi niiden johdosta 11.11.1999 päivätyn vastineen.

Korkeimman hallinto-oikeuden annettua asiassa päätöksensä kiirehdin Ulkomaalaisviraston johtajalle 28.12.1999 lähettämälläni kirjeelläni asian käsittelyä, minkä jälkeen johtajan sijainen ilmoitti ratkaisseensa asian.

Ulkomaalaisvirastosta toimitettiin 27.2.2001 tänne vielä selvitys A:n vastineen johdosta. Jäljennös tästä selvityksestä on kantelupäätöksen liitteenä.

Asiassa on hankittu lisäksi asiakirja- ja puhelinselvitystä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Uudenmaan läänioikeudesta, Helsingin hallinto-oikeudesta, sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta sekä Ulkomaalaisvirastosta.

3

### **RATKAISU**

3.1

## Tapahdumakulku pääpiirteittäin

A:n kansalaisuushakemus saapui Ulkomaalaisvirastoon 15.11.1996. Se otettiin käsittelyyn vasta 25.6.1998 A:n kiirehdittyä asiaa useita kertoja. Ulkomaalaisvirasto pyysi 29.6.1998 A:ta peruuttamaan kansalaisuushakemuksen täysi-ikäiseksi tulleen tyttärensä osalta, mihin pyyntöön ei kuitenkaan suostuttu.

Päätöksellään 29.10.1998 Ulkomaalaisvirasto hylkäsi A:n kansalaisuushakemuksen. Ulkomaalaisviraston mukaan A ei ollut elänyt kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun tavoin "kunniallisesti", koska hän oli syyllistynyt 9.4.1995 ja 29.9.1998 välisenä aikana neljään liikenteen vaarantamiseen ja yhteen liikennerikkomukseen. Ulkomaalaisviraston ratkaisu perustui virastossa laadittuun ns. karenssiohjeeseen, joka on viimeksi uusittu 30.10.2000. Ohjeessa on määritelty ulkomaalaiselle Suomessa tuomituista rangaistuksista seuraava odotusaika, jonka on päätyttävä ennen kuin hänelle voidaan myöntää kansalaisuus. Karenssiohje ei mahdollista karenssitaulukosta poikkeamista hakijalle lievempään suuntaan. A:n täysi-ikäiseksi tulleen tyttären osalta Ulkomaalaisvirasto jätti kansalaisuushakemuksen tutkimatta.

Lääninoikeus kumosi päätöksellään 24.6.1999 Ulkomaalaisviraston päätöksen ja palautti asian Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Ottaen huomioon A:sta, hänen ammatistaan ja tekemistään rikoksista saatu selvitys kansalaisuushakemusta ei lääninoikeuden mukaan olisi voinut hylätä kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Lääninoikeuden mukaan Ulkomaalaisvirasto ei olisi myöskään saanut jättää täysi-ikäiseksi tulleen tyttären kansalaisuushakemusta tutkimatta.

Ulkomaalaisvirasto valitti lääninoikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kuitenkin 17.12.1999 antamallaan päätöksellä jätti Ulkomaalaisviraston valituksen tutkimatta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Ulkomaalaisvirastolla ei ollut muutoksenhakuoikeutta asiassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen A:n kansalaisuushakemuksen jatkokäsittelyä tiedusteltiin täältä aluksi puhelimitse Ulkomaalaisvirastolta. Kun asian käsittely näytti edelleen viivästyvän, kiirehdin asiaa 28.12.1999 päivätyllä kirjeelläni. Tämän jälkeen Ulkomaalaisviraston johtajan sijainen Jussi Ilvesmäki myönsikin 29.12.1999 A:lle ja hänen neljälle lapselleen Suomen kansalaisuuden päätöspäivästä lukien. Asian esitellyt virkamies, kansalaisuusyksikön yksikönjohtaja esitti päätökseen eriävän mielipiteensä. Sen mukaan päätös oli Ulkomaalaisviraston aiempi ratkaisukäytäntö huomioon ottaen yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Yksikönjohtajan mukaan asiassa olisi tullut hakea purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

## 3.2

### Kannanotto

#### 3.2.1

##### A:n kansalaisuushakemuksen käsittelyaika

Ulkomaalaisviraston selvityksestä käy ilmi, että A:n kiirehtimispyyntöihin oli kesällä 1998 suostuttu ja hänen hakemuksensa oli otettu käsittelyyn ennen sen saapumisjärjestyksen mukaista vuoroa.

Ulkomaalaisvirasto on ratkaissut A:n asian ensimmäisen kerran vajaassa kahdessa vuodessa, mikä on ollut hieman alle silloisen keskimääräisen käsittelyajan. Ottaen huomioon Ulkomaalaisviraston selvityksessä esitetyt perustelut ei mielestäni voida katsoa, että A:n hakemuksen käsittelyssä olisi tässä vaiheessa tapahtunut aiheetonta viivästystä tai että hakemuksen käsittely olisi ollut kantelussa väitetyllä tavalla ristiriidassa Geneven pakolaissopimuksen kanssa.

### 3.2.2

#### Ulkomaalaisviraston ratkaisujen asianmukaisuus

Lääninoikeus on kumonnut lainvastaisena päätöksen, jolla A:n kansalaisuushakemus hylättiin. Hylkäävä päätös oli kuitenkin ollut sisäasiainministerin vahvistaman karenssohjeen mukainen. Kansalaisuuden myöntämisen osalta ei ole tuossa vaiheessa ollut valitusasteiden tulkintakäytäntöä, koska kansalaisuusasiat ratkaisi 15.8.1998 saakka Tasavallan Presidentti eikä näihin ratkaisuihin voitu hakea muutosta. Vasta mainitusta päivämäärästä lukien kansalaisuusasiat siirrettiin Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jolloin niihin on voitu hakea muutosta.

A:ta koskevaa päätöstä lokakuussa 1998 tehtäessä ei ollut vielä ehtinyt muodostua oikeuskäytäntöä kansalaisuuslain soveltamisesta. Tähän nähden Ulkomaalaisviraston kielteistä päätöstä ei voida pitää rikosoikeudellisesti moitittavana, vaikka lääninoikeus katsoikin sen esittämillään perusteilla lainvastaiseksi. Kun Ulkomaalaisviraston päätös on nyttemmin lainvoimaisesti kumottu, eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole aihetta enää puuttua asian tähän puoleen.

### 3.2.3

#### Karenssohjeen asianmukaisuus

Päätös, jolla A:n kansalaisuushakemus hylättiin, on perustunut sisäasiainministerin 22.5.1997 vahvistamaan ns. karenssohjeeseen. Sisäasiainministeriö on lausunnossaan pitänyt Ulkomaalaisviraston karenssitaulukkoa asianmukaisena. Kansalaisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun "kunniallisuuden" mittaamiseen ei ministeriön mukaan ole pystytty osoittamaan muutakaan yhdenmukaista tapaa.

Lääninoikeus on A:ta koskevassa päätöksessään ollut sisäasiainministeriön kanssa eri mieltä rikosten laadun huomioon ottamisesta kansalaisuuslain kunniallisuusedellytystä arvioitaessa. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 12.1.2001/38 (dnro 1546/3/00) on rangaitusten kohteina olleiden tekojen *luonne* mainittu arvioitaessa sitä, voitiinko kansalaisuutta hakeen katsoa eläneen kunniallisesti vai ei.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan on *“yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”*, säädettävä lailla. Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan - paitsi syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella - sen mukaan kuin *lailla* tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää *laissa* säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella.

Kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaisen kansalaisuushakemuksen hyväksymisen edellytyksenä on mm. se, että hän on *“elänyt kunniallisesti”*. On selvää, että hakijoiden

yhdenvertainen kohtelu vaatii jotakin objektiivista mittapuuta laissa tarkoitetun kunniallisuuden arviointiin. Kunniallisuus on kuitenkin arvosidonnainen käsite, jonka oikeudenmukainen tulkinta edellyttää lain soveltajalta aina viime kädessä tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

On mielestäni laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista, että Ulkomaalaisvirasto ilman laissa tai asetuksessa olevaa selkeää valtuutusta määrittää omalla ohjeellaan sitovasti ne perusteet, joilla kansalaisuutta hakevien kunniallisuutta arvioidaan. Karenssohjeen puute on siinä, ettei se mahdollista karenssitaulukosta poikkeamista hakijalle *lievempään* suuntaan ja esimerkiksi rangaistus-tuomioiden aiheena olleiden rikosten *laadun* huomioon ottamista. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksenkin mukaan rikollisten tekojen luonne tulee ottaa tapauskohtaisesti huomioon kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohtaa tulkittaessa.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan rikosten "arvottaminen" ei kuitenkaan kuulu Ulkomaalaisviraston tehtäviin. Tämän johdosta totean, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa, että jokaisen viranomaisen, joka käyttää julkista valtaa, on pyrittävä tulkitsemaan lakeja perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, toisin sanoen valittava sellaisia tulkintavaihtoehtoja, jotka maksimaalisesti toteuttavat perus- ja ihmisoikeussääntelyn tavoitteita. A:n tapauksessa lääninoikeus on kiinnittänyt erityisesti huomiota A:n ammattiin linja-autonkuljettajana ja hänen rikostensa laatuun. Mielestäni onkin yleisen elämäkokemuksen mukaista, että työkseen autoa kuljettavalla henkilöllä on riski joskus syyllistyä lieviin liikenne rikoksiin, eivätkä tällaiset tuomiot välttämättä vielä merkitse sitä, ettei henkilön elämäntapaa voitaisi pitää laissa tarkoitetulla tavalla "kunniallisena". A:n tapauksessa kansalaisuuden ja Suomen passin saamisella on osoitettu olleen tärkeä merkitys myös A:n leipätyön kannalta. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tämäkin näkökohta mielestäni ilmentää sitä, että kansalaisuuden saaminen ei voi riippua ministeriön vahvistamasta ja mekaanisesti sovelletusta karenssohjeesta, vaan kansalaisuuden myöntämisessä on aina käytettävä tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

Kansalaisuuslain kokonaisuudistus on parhaillaan valmisteilla sisäasiainministeriössä. Tämänhetkisten kaavailujen mukaan nykyisen tyyppinen karenssitaulukko tulitaisiin ottamaan uuden kansalaisuuslain liitteeksi. Suunnitelmien mukaan kokonaisharkinta olisi kuitenkin jatkossa mahdollista kussakin yksittäistapauksessa eikä esimerkiksi rangaistusten määrä sellaisenaan olisi enää ehdoton este kansalaisuuden myöntämiselle.

### 3.2.4

#### Tuomioistuinten päätösten noudattamisesta

Ulkomaalaisvirasto on valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja tänne antamassaan selvityksessä pitänyt lääninoikeuden ratkaisua A:n ja hänen lastensa kansalaisuusasiassa virheellisenä. Ulkomaalaisviraston kansalaisuusyksikössä on vielä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeenkin ilmennyt valmiutta jatkaa lääninoikeuden lainvastaiseksi toteamalla ratkaisulinjalla. Sen vuoksi oli harkittu jopa lääninoikeuden päätöksen purkamisen hakemista. Tämä olisi merkinnyt sitä, että A olisi saanut edelleen odottaa kansalaisuusasiansa lopullista ratkaisemista. Ulkomaalaisviraston päällikön sijainen on kuitenkin 29.12.1999 tehnyt asiassa A:lle myönteisen päätöksen.

Lienee syytä vielä yleisesti korostaa, että oikeusvaltiossa hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen omalla käsityksellä asiasta ei ole enää vaikutusta sen jälkeen, kun toimivaltainen tuomioistuin on ottanut asiaan kantaa. Tähän näkökohtaan olen aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1997 s. 246).

### 3.2.5

#### Kansalaisuushakemusten käsittelyajat

Perustuslain 21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada viranomaisen luona hoidettavan asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Esillä olevassa tapauksessa Ulkomaalaisviraston ensimmäinen ratkaisu A:n kansalaisuushakemukseen on edellä kerrotuin tavoin tehty vajaassa kahdessa vuodessa. Kokonaiskäsittelyaika on valitusten johdosta venynyt kuitenkin yli kolmeksi vuodeksi. Olen eräissä aikaisemmissakin ratkaisuisani joutunut kiinnittämään huomiota kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin.

Ulkomaalaisvirastosta vastikään saatujen tietojen mukaan kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat nyttemmin entisestään pidentyneet. Muutama vuosi sitten käsittelyajat onnistuttiin lyhentämään keskimäärin noin kahteen vuoteen. Sen jälkeen kansalaisuusyksikön työntekijöitä on ulkomaalaislainsäädännön muutosten johdosta jouduttu siirtämään muihin yksiköihin. Tämän seurauksena käsittelyaikojen kerrotaan tällä hetkellä olevan taas jo lähes kolme vuotta. Tätä aikaa pidän kohtuuttoman pitkänä.

### 3.3

#### Yhteenveto ja toimenpiteet

Kiinnitän Ulkomaalaisviraston ja erityisesti sen kansalaisuusyksikön huomiota siihen, että hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuimien lainvoimaisia päätöksiä. Kiinnitän myös sisäasiainministeriön ja Ulkomaalaisviraston huomiota kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin. Edelleen saatan sisäasiainministeriön tietoon käsitykseni kansalaisuushakemusten ratkaisemisessa sovelletun karenssiohjeen ongelmallisuudesta perustuslaissa säädetyn laillisuusperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen kannalta.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan minulle kuluvan vuoden loppuun mennessä siitä, mitä kehitystä kansalaisuushakemusten käsittelyajoissa ja karenssiohjeen soveltamisessa on mahdollisesti tapahtunut.

Kirjoitusten liitteet palautetaan päätöksen mukana.