



Kansalaisuushakemuksen käsittelyn viipyminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 5.5.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut Maahanmuuttoviraston menettelyä kansalaisuushakemuksensa käsittelyssä. Sen käsittely oli kantelun teko-
hetkellä kestänyt yli 34 kuukautta.

Kantelija oli tiedustellut Maahanmuuttovirastolta hakemuksensa käsittelytilannetta muutamia kertoja sekä pyytänyt kiirehtimään hakemuksensa käsittelyä maaliskuussa 2023 ja maaliskuussa 2024. Maahanmuuttovirasto oli vastannut kantelijan tiedusteluihin ja vastauksissaan antanut käsittelyaika-arvioita, jotka olivat sittemmin ylittyneet. Maaliskuussa 2024 Maahanmuuttovirasto oli ilmoittanut, että kantelijan hakemuksen käsittely odottaa tietoja toiselta viranomaiselta, ja ettei käsittelyaika-arviota hakemukselle eikä tietoja toisesta viranomaisesta voida antaa. Kantelijan kertoman mukaan häntä oli samalla pyydetty olemaan lähettämättä tilanne-tiedusteluja Maahanmuuttovirastolle.

Kantelija oli kerrotun jälkeen lähettänyt viestin Maahanmuuttoviraston johtajille. Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja oli vastauksessaan pahoitellut tilannetta ja todennut, ettei kantelijan esiin tuoma passin vanheneminen ole peruste kansalaisuushakemuksen kiirehtimiselle.

Kantelija on todennut, että Maahanmuuttoviraston kansalaisuushakemusten yhden vuoden käsittelyaikatavoite oli ylittynyt selvästi hänen kohdallaan.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 31.5., 6.6., 17.6. ja 4.7.2024. Hän on lisäkirjoituksissaan arvostellut Maahanmuuttoviraston menettelyä siltä osin, kun se on odottanut toiselta viranomaiselta lausuntoa kantelijan asiassa, ja myös siltä osin, kun kansalaisuushakemuksen käsittely on odottanut käsittelyjonossa lähes kaksi ja puoli vuotta ilman aktiivisia selvitystoimia.

Kantelija on 7.7.2024 ilmoittanut Maahanmuuttoviraston myöntäneen hänelle Suomen kansalaisuuden päätöksellään 5.7.2024.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on 28.6.2024 antanut asiasta pyytämäni selvityksen.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelija oli 7.6.2021 hakenut Suomen kansalaisuutta ja käynyt tunnistautumassa 21.6.2021, mistä hakemuksen käsittelyajan lasketaan alkanee. Kansalaisuushakemuksen käsittely oli alkanut Maahanmuuttovirastossa lähes 29 kuukautta myöhemmin 14.11.2023. Maahanmuuttovirasto oli pyytänyt selvitystä toiselta viranomaiselta 30.11.2023, minkä vuoksi hakemuksen käsittely oli jäänyt odottamaan toisen viranomaisen selvitystä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelija oli tiedustellut kansalaisuushakemuksen käsittelyaikaa Maahanmuuttovirastosta 31.8.2021, 7.9.2021, 3.10.2022, 22.12.2022, 22.8.2023, 10.11.2023, 24.11.2023, 7.12.2023, 11.1.2024, 20.2.2024, 4.3.2024, 5.4.2024 ja 3.6.2024. Ensimmäisen tiedustelun yhteydessä käsittelyajan oli arvioitu venyvän jopa 20 kuukauteen ja kantelijaa kehoitettu varautumaan 1,5 vuoden jonottamiseen. Käsittelyaika-arvioksi

oli 3.10.2022 annettu 26 kuukautta ja 22.8.2023 28 kuukautta. Selvityksen mukaan hakemuksen käsittelyn alkamisen jälkeen ei käsittelyaika-arviota ollut voitu antaa, koska käsittelyn jatkaminen oli edellyttänyt toisen viranomaisen selvitystä. Kantelijalle oli kerrottu tiedustelujen yhteydessä, että hakemuksen käsittely oli kesken ja hakemus odotti toisen viranomaisen selvitystä. Kantelijalle annetut käsittelyaika-arviot olivat perustuneet aina sen hetkisen tilanteen mukaiseen arvioon.

Kantelija oli kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä 13.3.2023, koska hänen passinsa oli ollut vanhenemassa. Hakemuksen käsittelyä ei ollut voitu kiirehtiä esitetyllä perusteella. Kantelija oli kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä myös 6.3.2024. Hakemusta ei ollut voitu tuolloin kiirehtiä, koska hakemus oli ollut jo käsittelyssä ja odottanut toisen viranomaisen selvitystä.

Kantelijan pyydettyä 18.3.2024 selvitystä hakemuksensa käsittelyajasta on Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusosaston johtaja 8.4.2024 vastannut hänelle ja todennut, että hakemuksen ratkaisu odottaa edelleen viranomais selvityksiä ja että hakemus tulee ratkaisuvuoroon selvitysten saavuttua.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat pidentyneet vuodesta 2021 alkaen. Syynä on hakemusmäärien merkittävä kasvu ja hakemusten ennakoi vireillepano: hakemuksia pannaan runsaasti vireille siten, että kansalaistamisen edellytykset eivät täyty vielä hakemushetkellä eivätkä välttämättä myöhemminkään hakemuksen ratkaisuhetkellä. Kielteiset päätökset ja niiden valitusprosessi hidastavat osaltaan myös lopputulokseltaan myönteisten hakemusten käsittelyä. Ruuhkaa on etenkin hakemuksissa, joiden selvittämiseen joudutaan pyytämään lisäselvitystä, mikä luonnollisesti pidentää hakemuksen käsittelyaikaa. Maahanmuuttovirasto on ilmoittamansa mukaan pyrkinyt kehittämään ja sujuvoittamaan hakemusten käsittelyä muun ohella automaation avulla.

Maahanmuuttovirasto on kertonut käyttävänsä sisäisessä työnjaossaan kansalaisuushakemusten lajittelussa niin sanottua korirakennetta. Korirakenteen avulla edistetään hakijoiden yhdenvertaista kohtelua, kun keskenään samantyyppiset hakemukset ohjautuvat samoihin koreihin. Käsittelyaika on siten lähtökohtaisesti vastaava kuin muissa samankaltaisissa tilanteissa.

Korilajittelun perusteena on muun muassa se, kuinka vaativaa selvitystyötä ja harkintaa kunkin hakemuksen oletetaan vaativan. Selkeimmissä hakemuksissa osa-automaatiota voidaan hyödyntää eniten ja käsittelyajat ovat nopeampia. Hakemus ohjautuu enemmän selvittelyä vaativiin koreihin, jos edellytysten täyttyminen vaatii lisäselvityksiä. Lisäselvitysten pyytäminen pidentää myös hakemuksen käsittelyaikaa.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelijan kansalaisuushakemus on ohjautunut automaation avulla enemmän selvittelyä vaativien hakemusten jonoon, koska kantelijalla on ollut

aikaisemmin vireillä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Lisäksi kantelijan asumisaika-edellytys ei ollut täyttynyt hakemuksen vireyttämishetkellä. Kerrottujen syiden vuoksi hakemus oli vaatinut viraston ylitarkastajan tekemää tarkempaa selvitystyötä. Lisäksi toiselta viranomaiselta pyydettävä selvitys oli osaltaan hidastanut hakemuksen käsittelyn etenemistä.

Maahanmuuttovirasto on todennut, ettei sillä ole toimivaltaa kiirehtiä toista viranomaista selvityksen antamisessa. Maahanmuuttoviraston käytäntönä on kuitenkin ollut tiedustella toiselta viranomaiselta väliaikatieitoja, jos selvityksen antaminen on kestänyt poikkeuksellisen pitkään. Maahanmuuttovirasto on myös kysymyksessä kanteluasian selvittämisen yhteydessä 12.6.2024 tiedustellut toiselta viranomaiselta käsittelyaika-arviota pyydetystä selvityksestä. Kantelijan kansalaisuushakemukseen on saapunut toisen viranomaisen selvitys 24.6.2024, minkä jälkeen kantelijan hakemusasiasia oli siirretty käsittelijän työjonoon ja hakemusasian käsittelyä voitiin jatkaa. Selvityksen antohetkellä kantelijan kansalaisuushakemuksen käsittely oli kestänyt noin 36 kuukautta.

Arviointi

Viranomaisen on vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Sekä kantelijan että Maahanmuuttoviraston mukaan virasto on vastannut kantelijan tiedusteluihin ja antanut pyynnöstä käsittelyaika-arvioita. Käsittelyaika-arviot ovat muuttuneet, koska ne on annettu aina sen hetkisen tilanteen mukaisesti arvioiden, eikä niiden paikkansapitävyyttä voida taata. Sen jälkeen, kun kantelijan hakemus on jäänyt odottamaan toisen viranomaisen selvitystä, ei Maahanmuuttovirasto ole voinut enää antaa käsittelyaika-arviota, koska se ei ole voinut arvioida toisen viranomaisen selvityksen saapumisen ajankohtaa. Minulla ei ole huomauttavaa Maahanmuuttoviraston menettelyyn tältä osin.

Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut hakijalle vastauksena kiirehtimispyyntöihin, ettei asian käsittelyä voida kiirehtiä hakijan esittämällä syillä. Hakemusten käsittely niiden saapumisjärjestyksessä on lähtökohtaisesti perusteltu menettelytapa, ellei jonkin yksittäisen asian kohdalla ole osoitettavissa objektiivisesti hyväksyttäviä perusteita asian kiirehtimiselle. Minulla ei ole huomauttavaa Maahanmuuttoviraston menettelyyn asiassa myöskään tältä osin.

Käsittelyaikojen asianmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia vaiheita, joiden aikana se ei ole edennyt.

Kantelussa tarkoitetun kansalaisuushakemuksen käsittely kesti runsaat kolme vuotta. Pidän käsittelyaikaa jo lähtökohtaisesti hakijan kannalta kohtuuttoman pitkänä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella hakemus oli 29 kuukautta ilman aktiivisia selvitystoimia käsittelyjonossa. Hakemuksen käsittelyn aloittamisen viivästyminen on johtunut Maahanmuuttoviraston menettelystä.

Maahanmuuttovirasto on selvityksessään vedonnut muun ohella viraston yleisesti ruuhkautuneeseen työtilanteeseen. Resurssivajetta ei ole laillisuusvalvonnassa lähtökohtaisesti pidetty laillisesti hyväksyttävänä syynä hakemusten käsittelyn viivästy miseen. Viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työkulkua kohentavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että lakia kyetään noudattamaan ja asiat saadaan käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Totean, että hakijan hakemuksen käsittely oli aiheettomasti viivästynyt, kun se oli ollut selvityksessä mainitun ajan käsittelyjonossa ilman aktiivisia toimia.

Kantelija on lisäksi arvostellut Maahanmuuttoviraston menettelyä odottaa toisen viranomaisen lausuntoa asiassa. Maahanmuuttoviraston harkintavaltaan kuuluu sen arviointi, mitä selvitystoimia kansalaisuushakemuksen arvioinnin perusteeksi on ollut tarpeen tehdä. Asia ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan kansalaisuushakemuksen käsittely Maahanmuuttovirastossa on edellä arvioimallani tavalla aiheettomasti viivästynyt ja asian käsittelyaika on ollut hänen kannaltaan kohtuuttoman pitkä.

Olen jo päätöksissäni 28.5.2024 (dnro [OKV/945/10/2023](#)) ja 3.6.2024 (dnro [OKV/1399/10/2023](#)) antanut Maahanmuuttovirastolle huomautukset eräiden toisten kansalaisuushakemusten käsittelyn aiheettomasta viivästyksestä asioissa, joissa käsittely oli kestänyt ensimmäisessä runsaat viisi ja puoli vuotta ja toisessa asiassa noin kolme vuotta ja viisi kuukautta, ja vielä päätöksessäni 2.7.2024 (dnro [OKV/819/10/2024](#)) kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota kansalaisuushakemusten viivytyksettömään käsittelyyn asiassa, jossa hakemuksen käsittely oli kestänyt noin kaksi vuotta ja neljä kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri on jo kerrottua ennen 2.4.2024 niin ikään kansalaisuushakemuksen käsittelyn viipymistä koskeneessa päätöksessään (dnro [OKV/2474/10/2023](#)) kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen ja pyytänyt sitä ilmoittamaan viimeistään 20.9.2024, miten kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat kehittyneet viime vuosina, onko käsittelyaikoja saatu lyhennettyä Maahanmuuttoviraston asiassa antamassa selvityksessä mainitsemilla toimilla, ja mitä lisätoimenpiteitä käsittelyaikojen lyhentämiseksi on mahdollisesti suunniteltu.

Asia ei Maahanmuuttovirastolle kerrotuin tavoin kansalaisuushakemusten viipymisestä viime aikoina jo annetut useat laillisuusvalvonnalliset seuraamukset huomioon ottaen anna aiheita muihin toimenpiteisiin kuin että saatan Maahanmuuttoviraston tietoon edellä esittämäni käsitykseni kantelijan kansalaisuushakemuksen käsittelyn viivästymisestä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm