



Kansalaisuushakemusten käsittelyn viipyminen

ASIAN VIREILLETULO

Kiinnitin päätöksessäni 2.4.2024 (dnro [OKV/2474/10/2023](#)) Maahanmuuttoviraston huomiota asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen kansalaisuushakemusten käsittelyssä.

Pyysin samalla Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan yksilöidyin tiedoin viimeistään 20.9.2024, miten kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat kehittyneet viime vuosina, onko käsittelyaikoja saatu lyhennettyä Maahanmuuttoviraston mainitsemilla toimilla, ja mitä lisätoimenpiteitä käsittelyaikojen lyhentämiseksi on mahdollisesti suunniteltu.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut pyytämäni vastauksen 12.8.2024.

Vastauksen mukaan kansalaisuushakemusten määrä on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Selvää kasvua on ollut noin vuodesta 2019 lähtien, jolloin suuri määrä syksyllä 2015 turvapaikanhakijoina Suomeen saapuneita alkoi saavuttaa kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan.

Kasvu oli voimakasta myös kesällä 2023, jolloin kansalaisuuslakiin alettiin valmistella muutoksia. Uusien kansalaisuushakemusten määrä pysynee korkealla tasolla, kunnes asumisajan nostamista koskeva kansalaisuuslain muutos (474/2024) on tullut voimaan 1.10.2024.

Maahanmuuttovirasto on edelleen todennut, että vaikka viranomaisen voimavarat eivät ole hyväksyttävä syy työtilanteen ruuhkautumiselle, on sekin syytä mainita tässä yhteydessä. Virasto ei ole voinut lisätä kansalaisuushakemuksia käsittelevän henkilöstönsä määrää hakemuskasvua vastaavalla tavalla. Myös henkilöstön vaihtuvuus on ollut huomattavaa. Osa pois lähteneestä henkilöstöstä on saatu korvattua uudella mutta perehdyttäminen ja perehtyminen vievät aikaa, mikä alentaa työn tuloksellisuutta.

Maahanmuuttoviraston vastauksen mukaan kansalaisuushakemusten vaihtelevuus lisää niiden käsittelyn haasteita. Osa hakemuksista on selkeitä, jolloin käsittely etenee sujuvasti. Niiden käsittelyssä voidaan myös hyödyntää automaatiota. Pahiten ruuhkautuneissa hakemuksissa on eniten selvittettävää, esimerkiksi pyyntöjä poiketa harkinnanvaraisista edellytyksistä, henkilöllisyyden selvittämistä koskevia haasteita tai useita kanssahakijoita. Samassa hakemuksessa voi olla myös useita näistä piirteistä. Tällaisten hakemusten käsittelyssä automaatiota ei juuri voi hyödyntää, vaan työ on tehtävä käsin. Kansalaisuushakemuksia myös pannaan vireille huomattavan paljon puutteellisina, jolloin hakijoille joudutaan lähettämään täydennyspyyntöjä. Lisäksi hakemuksia pannaan runsaasti vireille ennakoivasti eli siten, että kansalaisuuden edellytykset eivät ainakaan vielä tuolloin täyty.

Automaation ja tietojärjestelmän kehittämisestä saatavia hyötyjä on kansalaisuushakemusten luonteen lisäksi vähentänyt se, että virasto on joutunut asettamaan muita järjestelmäkehityksen kohteita kansalaisuusasioiden edelle. Lisäksi järjestelmäkehityksen hankintaa koskeva kilpailutus on parhaillaan käynnissä ja sen aikana vain välttämättömimpien kehitystöiden hankkiminen on mahdollista.

Maahanmuuttovirasto on myös todennut, että joissakin tapauksissa toisen viranomaisen käsiteltävänä oleva asia voi hidastaa kansalaisuushakemuksen käsittelyä. Esimerkiksi hakijan samanaikainen rikosprosessi voi johtaa jopa parin vuoden viiveeseen. Jos kansalaisuuden edellytykset muutoin vaikuttavat täyttyvän, on ennen myönteisen päätöksen tekemistä kuitenkin odotettava esitutinnan tai syyteharkinnan päättymistä ja tarvittaessa jopa lainvoimaista tuomiota.

Maahanmuuttovirastossa on varsinkin vuoden 2023 alun jälkeen toteutettu useita toimia kansalaisuushakemusten ruuhkan purkamiseksi. Niistä keskeisiä ovat olleet hakemusten käsittelyn moninainen sujuvoittaminen, automaation kehittäminen, niin sanotun kokeilutiimin perustaminen, hakemusten riskiperusteinen käsittelymalli sekä henkilövoimavarojen lisääminen.

Maahanmuuttoviraston vastauksen mukaan kansalaisuusasioiden kokeilutiimi toimi vuoden 2023 ajan. Uusien työtapojen laajemmasta käytöstä päätettiin tiimin kokemusten pohjalta. Riskiperusteisen käsittelymallin tarkoituksena on tunnistaa hakemukset, jotka vaativat tavanomaista enemmän selvittämistä, ja kohdentaa voimavaroja niiden käsittelyyn. Vastaavasti pyritään tunnistamaan myös hakemukset, joissa selvittettävää on yleensä vähän, ja keventää niiden käsittelyä.

Lisäksi kansalaisuuspäätöksiä varten on luotu uudenlaisia asiakirjapohjia Maahanmuuttovirastossa. Ne ohjaavat päätöksen kirjoittamista aiempaa paremmin, mikä nopeuttaa kirjoittamista sekä parantaa päätösten yhdenmukaisuutta ja laatua. Päätösharkinnan tueksi on laadittu kansalaisuuden eri edellytyksiin liittyviä viraston sisäisiä muistioita ja koulutettu henkilöstöä niihin liittyen. Tällä on tarkoitus vahvistaa kokonaisharkintaa ja edistää päätösten laatua.

Myös selvityspyyntöjen asiakirjapohjia on parannettu. Lisäksi virasto on muokannut verkkosivujaan, jotta hakijat jättäisivät mahdollisimman täydellisiä hakemuksia, mikä vähentäisi selvityspyyntöjen tarvetta. Verkkosivuilla hakijaa neuvotaan hakemaan kansalaisuutta vasta, kun hän täyttää kansalaisuuden edellytykset ja hänellä on jo koossa kaikki hakemukseen tarvittavat liitteet. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on myös kattaa kaikki selvitystarpeet yhdellä selvityspyynnöllä, jotta useat pyynnöt eivät pitkittäisi käsittelyä.

Vastauksen mukaan kansalaisuushakemuksen voi nyt tietyin edellytyksin panna vireille kokonaan sähköisesti, ilman henkilökohtaista asiointia viraston palvelupisteessä. Tämä ei sinänsä vaikuta ruuhkan purkamiseen, mutta helpottaa menettelyä hakijan kannalta.

Kokeilutiimin työn pohjalta Maahanmuuttovirasto on maininnut esimerkkinä toimeentulolähteen selvittämisen keventämisen yrittäjätaustaisten kansalaisuuden hakijoiden osalta. Sitä koskevan käytännön ohjeistuksen viimeistely on loppusuoralla ja kevennetyn menettelyn laajempi käyttö toteutuu pian. Myös automaatiota voidaan hyödyntää kyseisissä hakemuksissa enemmän, mikä nopeuttaa käsittelyä. Yrittäjätaustaisia hakijoita on suhteellisen paljon ja heidän hakemuksensa kuuluvat pahiten ruuhkautuneisiin toimeentulon selvittämisen monimutkaisuuden vuoksi.

Maahanmuuttoviraston mukaan henkilöstöjärjestelyjen osalta on pahiten ruuhkautuneita hakemuksia ohjattu projektiluontoisesti alemman vaativuustason virkailijoiden ratkaistaviksi. Tällöin ylemmän tason virkailija ensin tarkastaa hakijan henkilöllisyyden, minkä jälkeen muun käsittelyn tekee alemman tason virkailija. Projektiluontoisesti on toteutettu myös tietyn pahasti ruuhkautuneen työjonon ruuhkanpurku, minkä jälkeen kyseisen jonon tilanne on pysynyt hallittuna. Se on edistänyt hakemusten läpivirtausta ja käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista. Lisäksi työnjohdollisia rooleja on tarkennettu kansalaisuushakemuksia käsittelevän vastuualueen sisällä, minkä on tarkoitus tukea sujuvampaa ja tehokkaampaa hakemusten käsittelyä.

Sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välinen tulossopimus vuosille 2024–2028 asetti viraston yhdeksi tulostavoitteeksi kansalaisuushakemusten ruuhkanpurkamisen ja tavoitetta seuraavaksi mittariksi vuoden käsittelyajan sisällä ratkaistujen hakemusten osuuden. Osuuden pitäisi nousta sopimuskauden aikana asteittain. Osuuden pitäisi olla 65 % vuonna 2024 ja 100 % vuonna 2028.

Maahanmuuttovirasto on edelleen kertonut, että kansalaisuushakemusten käsittelyaika oli vuoden 2024 alkupuolella keskimäärin 462 vuorokautta. Käsittelyajan kehitys on vuoden 2024 alkupuolella kääntynyt laskuun, mutta tulossopimuksen mukaisessa vuoden tavoiteajassa ratkaistujen hakemusten osuus ei vielä yltänyt tavoitellulle 65 %:n tasolle. Osuus oli 44 % tammi–heinäkuussa 2024. Ruuhkaa on purettu vanhimmista hakemuksista alkaen. Se on alkuvuodesta laskenut tavoiteajassa ratkaistujen hakemusten osuutta, vaikka päätösten lukumäärä ei ole laskenut.

Toistaiseksi uusia hakemuksia pannaan vielä vireille niin runsaasti, ettei viraston päätöksentekokapasiteetti yllä sen arvion mukaan samalle tasolle. Maahanmuuttovirasto odottaa kuitenkin uusien hakemusten määrän laskevan kansalaisuuslain muutoksen voimaantulon myötä. Tuolloin myös ruuhkanpurkutoimien vaikuttavuuden odotetaan paranevan.

Maahanmuuttovirasto on lisäksi kertonut ottaneensa automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöön kansalaisuushakemusten osalta toukokuussa 2024. Sitä voidaan käyttää käyttöönottopäivän jälkeen vireille pantuihin uusiin kansalaisuushakemuksiin tietyin reunaehdoin.

Kesäkuun 2024 alussa Maahanmuuttovirasto uudisti organisaationsa kokonaisuudessaan. Uusi prosessijohtamiseen pohjautuva rakenne selkiytti vastuurooleja muun muassa erottamalla prosessijohtamisen ja henkilöjohtamisen. Se osaltaan edistää hakemusten sujuvaa käsittelyä. Lähiaikoina Maahanmuuttovirastossa uudistetaan myös kansalaisuushakemusten lajittelua asiankäsittelyjärjestelmässä ja niiden ohjautumista käsiteltäväksi. Tarkoituksena on jaotella hakemukset aiempaa paremmin sekä tehostaa sellaisten hakemusten erottamista, joiden käsittelyssä voidaan edetä, ja sellaisten, joissa joudutaan ensin odottamaan esimerkiksi jonkin muun viranomaisen toimia.

Maahanmuuttovirasto on vielä kertonut, että henkilöstön tilapäisellä järjestelyllä on siirretty loppuvuodeksi voimavaroja pahiten ruuhkautuneiden kansalaisuushakemusten käsittelyyn. Sen odotetaan lyhentävän kokonaiskäsittelyaikoja, vaikuttamatta kuitenkaan merkittävästi nopeimmin etenevien hakemusten käsittelyyn. Järjestely ei vaadi suurta perehdytystä, koska asiat ovat järjestelyn kohteena olevalle henkilöstölle entuudestaan tuttuja. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on suunnitteilla projekti, jossa tietyt virkailijat tekisivät päätöksiä vanhimpien kansalaisuushakemusten rinnalla myös sellaisiin uudempiin hakemuksiin, jotka vaativat vähemmän selvittämistä.

Tämän odotetaan lyhentävän keskimääräistä käsittelyaikaa ja etujen ilmenevän jo parin kauden projektilla. Tarvittaessa projektia voisi jatkaa pidempäänkin. Projekti ei vaadi merkittäviä käynnistämistoimia ja se on tarkoitus toteuttaa syksyllä 2024.

Virasto on todennut seuraavansa aktiivisesti kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen kehitystä ja ruuhkanpurkutoimien vaikuttavuutta. Edellä mainituin toimin ja tarvittaessa myös uusia keinoja kehittäen virasto jatkaa määrätietoisesti kohti sisäministeriön kanssa tekemänsä tulos-sopimuksen mukaista tavoitetta kansalaisuushakemusten ruuhkanpurusta sekä käsittelyajasta.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kansalaisuushakemusten viipymistä koskevat viimeaikaiset ratkaisut

Edellä mainitussa päätöksessäni 2.4.2024 (dnro OKV/2474/10/2023) olen kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen kansalaisuushakemusten käsittelyssä. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätöksissään 28.5.2024 (dnro [OKV/945/10/2023](#)) ja 3.6.2024 (dnro [OKV/1399/10/2023](#)) antanut Maahanmuuttovirastolle huomautukset kansalaisuushakemusten käsittelyn aiheettomasta viivästyksestä, ja päätöksissään 2.7.2024 (dnro [OKV/819/10/2024](#)), 9.7.2024 (dnro [OKV/1159/10/2024](#)), 1.11.2024 (dnro:t [OKV/1487/10/2024](#) ja [OKV/1839/10/2024](#)) kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota kansalaisuushakemusten viivytyksettömään käsittelyyn. Lailisuusvalvontakäytännössä on siten ratkaistu useita kanteluasioita, joissa on kysymys kansalaisuushakemusten käsittelyn viipymisestä Maahanmuuttovirastossa. Näissä asioissa kansalaisuushakemusten käsittely oli kestänyt kahdessa asiassa yli vuoden, kahdessa asiassa yli kaksi vuotta, yhdessä asiassa yli kolme vuotta ja yhdessä asiassa noin 5–6 vuotta.

Arviointi

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 72/2002 vp](#), s. 80–81) viivytystä koskevaa säännöstä on perusteltu muun ohella siten, että sillä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomainen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen tai puutteellisiin resursseihin asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua kohentavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että lakia kyetään noudattamaan ja asiat saadaan käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä.

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.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kansalaisuushakemusten käsittely on Maahanmuuttovirastossa yleisesti viivästynyt. Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella kansalaisuushakemusten käsittelylle asetettu yhden vuoden tavoiteaika on ylittynyt vuoden 2024 alkupuoliskolla 66 % tapauksista. Oikeuskanslerinvirastossa kanteluina käsitellyissä yksittäisissä asioissa Maahanmuuttoviraston asian käsittelyssä on ollut merkittäviä, jopa useiden vuosien mittaisia viiveitä, joita on vain osittain voitu selittää esimerkiksi asian käsittelemiseksi tarvittavien selvitysten hankkimisella muilta viranomaisilta.

Vaikka kansalaisuuslaissa ei olekaan sinänsä määritelty enimmäiskäsittelyaikaa kansalaisuushakemuksille, on otettava huomioon kansalaisuuden suuri oikeudellinen merkitys yksilölle. Esimerkiksi useat osallistumisoikeudet ja eräät muut keskeiset oikeudet ovat suoraan sidoksissa kansalaisuuteen. Kun yksilön näkökulmasta on kysymys oikeudellisesti erittäin merkityksellisestä päätöksestä, on viranomaisen kiinnitettävä myös asian viivytyksettömään käsittelyyn erityistä huomiota.

Maahanmuuttoviraston vastauksen perusteella kansalaisuushakemukset ovat alkaneet lisääntyä jo vuonna 2019. Maahanmuuttovirasto on kertomansa mukaan varsinkin vuoden 2023 alun jälkeen toteuttanut useita toimia kansalaisuushakemusten ruuhkan purkamiseksi. Niistä keskeisiä ovat olleet hakemusten käsittelyn moninainen sujuvoittaminen, automaation kehittäminen, niin sanotun kokeilutiimin perustaminen, hakemusten riskiperusteinen käsittelymalli sekä henkilövoimavarojen lisääminen.

Tehdyt toimenpiteet kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia, joskaan Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella niidenkään avulla ei olla vielä saavutettu riittävän hyvää käsittelyaikaa. Maahanmuuttovirasto on kertonut, että kansalaisuushakemusten käsittelyaika oli vuoden 2024 alkupuolella keskimäärin 462 vuorokautta. Käsittelyajan lyhentyminen on vuoden 2024 alkupuolella hidastunut ja tulossopimuksen mukaisessa vuoden tavoiteajassa ratkaistujen hakemusten osuus ei vielä yltänyt tavoiteltuun 65 %:iin hakemuksista. Osuus oli 44 % tammi–heinäkuussa 2024. Tavoitteen ja ajankohtaisen tilanteen välinen ero on siten merkittävä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on tämän lisäksi ainakin joidenkin kansalaisuushakemusten käsittelyssä ilmennyt merkittäviä, jopa useiden vuosien pituisia viiveitä. Maahanmuuttoviraston edellä viitattuihin kanteluasioihin antamien selvityksen mukaan ruuhkautunut työtilanne on vaikuttanut useissa tapauksissa siihen, että kansalaisuushakemukset ovat odottaneet pitkiä aikoja käsittelyjonossa ilman, että niille on tehty mitään aktiivisia toimenpiteitä. Aktiiviseen käsittelyyn ottamisen jälkeen kansalaisuushakemus on kuitenkin joissakin tapauksissa ratkaistu muutamassa päivässä. Kansalaisuushakemusten käsittelyn ei voida saadun selvityksen perusteella katsoa tapahtuvan tällaisissa tapauksissa perustuslain ja hallintolain tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kansalaisuushakemusten käsittelyajat eivät kokonaisuudessaan tällä hetkellä täytä perustuslaissa ja hallintolaissa edellytettyä asian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä. Kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja ei vielä Maahanmuuttoviraston sinänsä rohkaisevista toimenpiteistä huolimatta voi pitää hyväksyttävinä ottaen huomioon kansalaisuuteen liittyvät oikeusvaikutukset ja asian merkityksellisyys hakijan kannalta.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan minulle viimeistään 30.6.2025, miten kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat kehittyneet, sekä mahdollisista lisätoimenpiteistään kansalaisuushakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Lisäksi pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan yli kaksi vuotta vanhojen vireillä olevien kansalaisuushakemusten määrän ja yksilöidyn selvityksen kaikkien yli kolme vuotta vanhojen vireillä olevien kansalaisuushakemusten

käsittelyn viivästymisen syistä ja Maahanmuuttoviraston suunnittelemista toimenpiteistä näiden asioiden käsittelemiseksi ilman enempää viivästystä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm