



8.9.2022

Diaarinumero
H 458/22

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö 5.8.2022, VN/16805/2022

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA MAAHANMUUTTOVIRASTON AUTOMAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON OIKAISUVAATIMUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Sisäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

1 Yleistä hallituksen esitysluonnoksen lähtökohdista

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ulkomaalaislain ja eräiden muiden esityksessä tarkoitettujen lakien mukaisessa päätöksenteossa otettaisiin käyttöön automaattinen päätöksenteko. Automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ei määriteltäisi ulkomaalaishallinnon lainsäädännössä erikseen, vaan käyttöala määräytyisi oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön (lähinnä hallintolain muutokset) mukaan.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, missä asiaryhmissä ulkomaalaishallinto on viime vuosina hyödyntänyt osittain automaattista päätöksentekoa tehtäessä hakijalle myönteisiä ratkaisuja. Nyt tarkoituksena olisi kuitenkin, että automaattista päätöksentekoa voitaisiin käyttää myös osittain kielteisiä tai kokonaan kielteisiä ratkaisuja tehtäessä ja lisäksi sellaisissa asiaryhmissä, joissa ei ole kysymys vain yhden asianosaisen asian ratkaisemisesta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tarkempia arvioita ei vielä ole siitä, missä asiaryhmissä Maahanmuuttovirasto aloittaisi yleislainsäädännön mukaisten automaattisten päätösten käytön.

Esitysluonnoksen mukaan hakijoiden oikeussuoja ei kuitenkaan vaarantuisi sen johdosta, että laissa ei erikseen määriteltäisi niitä asiaryhmiä tai hakemustyyppejä, joita voidaan ratkaista automaattista päätöksentekoa käyttäen. Tämä näkemys perustuu siihen, että oikeusministeriön valmisteleva yleislainsäädäntö (hallintolain muutokset) rajaa ministeriön näkemyksen mukaan riittävästi automaattisen päätöksenteon käyttötilanteita, minkä lisäksi Maahanmuuttoviraston tulisi tiedonhallintalakiin ehdotettavien muutosten perusteella tiedottaa automaattisesti ratkaistavista asiaryhmistä.

Esitysluonnoksen mukaan automaattisesti ratkaistuun päätökseen voisi hakea muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella maksuttomasti ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen eräitä ulkomaalaislain voimassa olevia muutoksenhakukieltoja lukuun ottamatta

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että täysin automaattista päätöksentekoa ei ole laajalti käytössä ulkomaalaisasioissa ja kansalaisuusasioissa EU-jäsenmaissa tai muissakaan maissa. Ruotsissa ja Norjassa käyttö on rajattu oikeudellisesti selviin ja yksinkertaisiin asioihin ja hylkäävissä päätöksissä tilanteisiin, joissa kysymys on esimerkiksi hakemuksen muodollisista puutteista.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden arviointi

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella Maahanmuuttovirastolle jäisi huomattavan paljon harkintavaltaa automaattisen päätöksenteon käyttöön ottamisessa eri asiaryhmissä. Tämän harkintavallan vastapainoksi asetuisi oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen koskemaan näin tehtyjä päätöksiä. Jos päätöksentekojärjestelmässä tuotetaan pääosin myönteisiä päätöksiä, oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole oikeussuojamielessä välttämättä tarpeen. Jos järjestelmässä tuotetaan hakemuksen hylkääviä päätöksiä, oikaisuvaatimusjärjestelmä kuvautuu eräänlaiseksi asian uudelleen harkintajärjestelmäksi, jolloin kriittistä on erityisesti se, millä selvityksellä ja millä perusteilla asia on automaattisessa järjestelmässä tullut ratkaistuksi. Automaattinen päätöksenteko ei siten välttämättä vähennä asian käsittelyaikaa ja aiheuttaa luvan hakijalle mahdollisesti lisätyötä ennen kuin asian voi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ulkomaalaislain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan Maahanmuuttoviraston päätökseen, jolla on ratkaistu ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 3 –5, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettua asiaa koskeva oikaisuvaatimus, ei saisi hakea muutosta valittamalla. Asiasisältöisesti valituskieltojen sisältö vastaisi nykyisiä valituskieltoja, jotka koskevat muutoksenhakua hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentissa tarkoitettut valituskiellot perustuvat suurimmaksi osaksi hallituksen esitykseen (HE 28/2003 vp) ja sitä täydentävään hallituksen esitykseen (HE 151/2003 vp) ja niistä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 4/2004 vp).

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, ovatko kaikki edellä tarkoitettut muutoksenhakukiellot edelleen valtiosääntöisesti hyväksyttävissä aikaisempien lainvalmistelulausumien perusteella, joissa muun ohella on korostettu poliittista harkintaa (esimerkiksi pakolaiskiintiö) ja asiasta päättämisen kuulumista valtioneuvostolle (esimerkiksi tilapäinen suojelu). Edellä mainituissakin tilanteissa oleskelulupaan kuuluu myös muuta kuin poliittista harkintaa, jolloin kielteinen oleskelulupapäätös kansainvälistä suojelua koskevana on normaalisti valituskelpoinen. Samalla on jäänyt ottamatta huomioon, ovatko muutoksenhakukielloissa tarkoitettut kaikki asiat ylipäättään soveltuvia juuri automaattisessa päätöksenteossa ratkaistaviksi eräiden erityispiirteidensä vuoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan automaattisen päätöksenteon laajempi käyttöönotto ulkomaalaishallinnossa saattaa edellyttää perustuslain 21 §:stä johdettavista sivistä ehdotettua tarkempaa ja perustellumpaa sääntelyä.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Eija Siitari ja kansliapäällikkö Emil Waris, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris