

Hallituksen esitys eduskunnalle Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskeväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, kansalaisuuslakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettua lakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa.

Esitys edistää osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita hallinnon ja yhteiskunnan digitalisaatiosta sekä työperusteisten oleskelulupahakemusten nopeasta ja sujuvasta käsittelystä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan x.x.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
4.2.3 Vaikutukset hakijoihin	11
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	12
4.2.4.1 Yhdenvertaisuus.....	12
4.2.4.2 Jälkikäteinen oikeussuoja.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	13
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
7.1 Ulkomaalaislaki	15
7.2 Kansalaisuuslaki.....	16
7.3 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten	16
7.4 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä	17
7.5 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella.....	17
8 Voimaantulo	18
9 Suhde muihin esityksiin.....	18
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
LAKIEHDOTUKSET	21
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	21
2. Laki kansalaisuuslain 41 ja 44 §:n muuttamisesta	22
3. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta	23
4. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain muuttamisesta	24
5. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta.....	25
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTIT	26
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	26

2. Laki kansalaisuuslain 41 ja 44 §:n muuttamisesta	28
3. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta	29
4. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain muuttamisesta	30
5. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta.....	31

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sisäministeriö toteutti vuosina 2020—2021 tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto -hankkeen ([SM037:00/2020](#)), jonka tehtävänä oli selkeyttää kuvaa Suomeen lähivuosina kohdistuvasta maahanmuutosta ja sen vaikutuksista Suomen maahanmuuttohallintoon, erityisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan ja sen resursseihin. Työntekijöiden, opiskelijoiden ja perheiden oleskelulupahakemusten määrät ovat pandemian aiheuttamasta vähäisestä notkahduksesta huolimatta jatkaneet tasaista kasvuaan viime vuosina ([Maahanmuuton tunnusluvut 2021](#)). Samalla kuitenkin Maahanmuuttovirastolle valtiontalouden kehyksissä osoitetut määrärahat ovat vähenemässä, joten Maahanmuuttoviraston tulisi kyetä käsittelemään entistä enemmän hakemuksia käytössään olevilla resursseilla. Hakemusprosessin tulisi myös olla sujuva ja nopea maahanmuuttohallinnon asiakkaan näkökulmasta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on työperäisen maahanmuuton lisääminen ja työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely. Hallituksen puoliväliriihessä keväällä 2021 koulutus- ja työperusteiselle maahanmuutolle asetettiin määrälliset kasvutavoitteet. Hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Tavoitteena on, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasolla. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan 15 000:een vuoteen 2030 mennessä. Samalla ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen työllistyminen ja jääminen pyritään nostamaan 75 prosenttiin. Hallituksen tavoitteena on myös säädosympäristön ja hallinnon kehittäminen siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestäväen kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin. Osana hallituksen puoliväliriihessä edellyttämän koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan ([Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74](#)) toimeenpanoa tulee myös varmistaa koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton edistämistoimien sisältyminen isoihin rakenteellisiin uudistuksiin, kuten julkisen sektorin ja palveluiden automatisointiin. Puoliväliriihessä tavoitteeksi asetettiin myös maahanmuuton käsittelymaksujen alentaminen siten, että ne olisivat kilpailukykyisiä suhteessa keskeisiin verrokimaihinkin lupaprosessien nopeuden vaarantumatta.

Perustuslaissa ja hallintolaissa (434/2003) säädetään asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään lisäksi tiettyjä asiaryhmiä koskevista enimmäiskäsittelyajoista. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat viime vuosina antaneet lukuisia seuraamusratkaisuja Maahanmuuttoviraston ruuhkautuneen työtilanteen, töiden organisoinnin haasteiden ja puutteellisten resurssien vuoksi viivästyneestä asian käsittelystä. (OKV/2456/10/2020, OKV/991/10/2020, OKV/584/10/2020, OKV/547/10/2020, OKV/108/10/2020, OKV/73/10/2020, EOAK/1141/2021, EOAK/3959/2019, EOAK/3445/2019, EOAK/155/2019 ja EOAK/1674/2018). Maahanmuuttoviraston on useissa tapauksissa todettu ylittäneen sille laissa säädetyn hakemuksen enimmäiskäsittelyajan. Oikeuskanslerinvirastossa on lisäksi viireillä omana aloitteena tutkittavaksi otettu Maahanmuuttoviraston lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikaisten toteutumisen päätöksenteossa (OKV/530/70/2020).

Automaation lisääminen Maahanmuuttoviraston selkeitä tyyppitapauksia koskevassa päätöksenteossa on nähty yhtenä ratkaisukeinona viraston toiminnan tehostamiseksi, mutta lainsäädäntö ei ole mahdollistanut täysin automatisoitujen päätösten tekemistä. Maahanmuuttoviraston automaattisia yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä ehdotettiin hallituksen esityksissä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa HE 224/2018 vp ja HE

18/2019 vp. Esitysten käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislacilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 62/2018 vp) ja edellytti, että valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislacilla (PeVL 7/2019 vp).

Oikeusministeriössä on asetettu hanke (OM021:00/2020) automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelemiseksi. Lisäksi valtiovaraministeriön asettamassa julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmisteleavassa työryhmässä (VM059:00/2021) on valmisteltu automaattisen päätöksenteon mahdollistavaa yleislainsäädäntöä. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp) annettiin eduskunnalle x.9.2022. Lainsäädäntömuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.x.2023.

Siitä, mitkä asiat viranomainen voisi ratkaista automaattisesti, säädettäisiin edellä mainitussa oikeusministeriössä valmistellussa yleislainsäädännössä. Tällä esityksellä mahdollistettaisiin yleislainsäädännössä asian automaattiselle ratkaisemiselle säädettävä oikeussuojaedellytys oleskelulupia ja kansalaisuutta koskevassa lainsäädännössä. Esityksessä ehdotettavien säännösten mukaan Maahanmuuttoviraston päätökseen saa vaatia maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa.

Sisäministeriö on pyytänyt esityksestä lausunnon eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, oikeusministeriöltä, valtiovaraministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, alueellisilta hallinto-oikeuksilta, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelta, tietosuojavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Keskuskauppakamarilta, Kuntatyönantajilta, Pakolaisneuvonnalta, Rakennusteollisuudelta, Sivistystyönantajilta, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen yrittäjiltä ja Teknologiateollisuudelta. Saaduista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä, jota käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella [SM025:00/2022](https://intermin.fi/hankkeet).

2 Nykytila ja sen arviointi

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 22 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tästä lähtökohtaisesta kiellosta voidaan säätää poikkeus kansallisessa lainsäädännössä edellyttäen, että säädetään riittävästä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi.

Yleislainsäädännössä tai maahanmuuton erityislainsäädännössä ei nykyisellään ole sääntelyä automaattisista hallintopäätöksistä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE /2022 vp) hallintolakiin ja julkisen

hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, ehdotettavien säännösten kokonaisuus muodostaisi automaattisen päätöksenteon yleislainsäätelyn. Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotettavilla säännöksillä mahdollistettaisiin poikkeaminen yleisen tietosuoja-asetuksen luonnollisiin henkilöihin kohdistuvan automaattisen päätöksenteon kiellosta ja huomioitaisiin kansallisen perusoikeussäätelyn reunaehdot julkisen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa.

Oikeusministeriön esityksessä hallintolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi asioiden automaattista ratkaisemista koskeva luku ja tiedonhallintalakiin uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva luku. Hallintolakiin sisältyisivät säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta ja oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Tiedonhallintalakiin lisättäisiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönnotosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista.

Ehdotettava hallintolain sääntely perustaisi viranomaiselle toimivallan tehdä ratkaisuja automaattisesti siihen sisältyvillä edellytyksillä. Ehdotuksen mukaan viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat olisi valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti. Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykseksi esityksessä ehdotetaan, että päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä tulisi olla käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai sitä vastaava maksuton oikeussuojakeino. Oikeussuojaedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Oikeusministeriössä valmisteltu yleislainsäädäntö ei velvoita viranomaista ratkaisemaan asioita automaattisesti, mutta se mahdollistaa sen, kunhan laissa ehdotettavat edellytykset täyttyvät. Yleislainsäädännön arvioidaan lähtökohtaisesti mahdollistavan automaattisen päätöksenteon Maahanmuuttovirastossa. Automaattinen päätöksentekomenettely on kuitenkin tarkoitus ulottaa Maahanmuuttovirastossa myös tilanteisiin, joissa asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaisesti tai asiassa on toinen asianosainen, joten Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemasta päätöksestä tulisi saada vaatia oikaisua.

Hallintolain automaattisen päätöksenteon oikeussuojakeinoa koskeva säännös ei loisi oikeusperustaa oikaisuvaatimuksen käyttöönottamiseen, vaan siitä tulisi hallintolain 49 b §:n 1 momentin mukaisesti säätää erikseen laissa. Tällaista sääntelyä ei Maahanmuuttoviraston päätösten osalta ole sisäministeriön hallinnonalan maahanmuuttoa koskevassa erityislainsäädännössä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Maahanmuuttoviraston tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Jotta oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytykset täyttävä täysin automaattinen päätöksenteko voitaisiin ottaa käyttöön Maahanmuuttovirastossa, tulisi ulkomaalaislakiin, kansalaisuuslakiin (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017), jäljempänä *kausityölaki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettuun lakiin (908/2017), jäljempänä *ICT-laki*, ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettuun lakiin (719/2018), jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*, lisätä säännökset oikeudesta vaatia maksumatonta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisesti tekemään päätökseen.

Vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 137 982 päätöstä ([Maahanmuuttoviraston tilastosivusto](#)). Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2020 ottanut vaiheittain käyttöön osa-automaatiota tietyissä asiaryhmissä alla olevasta taulukosta ilmenevällä tavalla. Osa-automaatiassa järjestelmä suorittaa tarvittavat rekisteritarkastukset ja tuottaa virkamiehen tarkistettavaksi päätösehdotuksen. Osa-automaatiassa virkamies on myös voinut käydä arvioimassa jonkin edellytyksen täyttymisen prosessin aiemmassa vaiheessa. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirastossa tehtiin osa-automaatiassa yhteensä 42 300 päätöstä. Vuoden 2022 aikana Maahanmuuttovirasto on ottanut osa-automaatiota käyttöön muun kuin kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen puolison ja lapsen ensimmäisissä luvissa, ICT-lain mukaisissa sisäisissä siirroissa, pitkäaikaisissa viisumeissa, osassa unionin kansalaisen rekisteröintiä koskevista perusteista sekä tilapäisen suojelun luvissa. Maahanmuuttovirasto aikoo myös laajentaa osa-automaatiota uusiin asiaryhmiin, jolloin osa-automaatiassa tehtyjen päätösten lukumäärän on arvioitu nousevan lähes puoleen Maahanmuuttovirastossa tehtävien päätösten kokonaismäärästä. Arvioon eivät sisälly osa-automaatiassa tehtyt tilapäistä suojelua koskevat päätökset.

Viimeisessä sarakkeessa on niiden päätösten osuus kaikista kyseisessä asiaryhmässä tehdyistä päätöksistä, joissa virkamies on ratkaissut asian automaattisesti luodusta ratkaisuehdotuksesta. Niissä asiaryhmissä, joissa osa-automaatio on otettu käyttöön jo vuoden 2020 aikana, osa-automaation käyttöala on seuraava vuonna poikkeuksetta jo laajempi. Viimeistä edeltävässä sarakkeessa on myönteisten päätösten osuus kaikissa kyseisessä asiaryhmässä tehdyistä päätöksistä.

Taulukko.

Maahanmuuttoviraston vuosina 2020 ja 2021 osa-automaatiassa ratkaisemat asiat

Asiaryhmä	Päätöksiä yhteensä	Päätöksistä myönteisiä	Ratkaistu osa-automaatiassa
Ensimmäinen lupa erityisasiantuntija			
2020	896	96,4 %	-
2021	1 370	94,4 %	30 %
Ensimmäinen lupa opiskelu			
2020	3 773	85,5 %	55 %
2021	6 323	92,3 %	70 %
Ensimmäinen lupa osaratkaisua edellyttävä työnteko			
2020	6 050	74,4 %	-
2021	7 548	78,6 %	28 %
Ensimmäinen lupa tieteellinen tutkimus			
2020	787	98,6 %	-
2021	984	98 %	26 %
Jatkolupa erityisasiantuntija			
2020	1 518	98,4 %	40 %
2021	1 800	98,1 %	76 %
Jatkolupa muun ulkomaalaisen puoliso			

2020	2 732	93,8 %	-
2021	3 004	95,6 %	17 %
Jatkolupa opiskelu			
2020	2 997	94,7 %	32 %
2021	3 156	93,3 %	49 %
Jatkolupa osaratkaisua edellyttävä työnteko			
2020	6 141	82,3 %	25 %
2021	6 740	90,3 %	43 %
Jatkolupa Suomen kansalaisen puoliso			
2020	3 302	95,6 %	38 %
2021	2 891	96 %	84 %
Jatkolupa tieteellinen tutkimus			
2020	1 482	98,1 %	55 %
2021	1 836	98,7 %	78 %
Pysyvää oleskelulupaa koskevat hakemukset			
2020	12 305	93,4 %	11 %
2021	12 234	94,5 %	50 %
Kausityötodistukset			
2020	12 266	94,6 %	79 %
2021	14 219	97,5 %	90 %
Kansalaisuushakemukset			
2020	8 549	84,1 %	56 %
2021	7 037	86,3 %	78 %

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon mahdollistamisella tavoitellaan asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamista ja Maahanmuuttoviraston rajallisten resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Näin voidaan myös osaltaan edistää käsittelyaikojen lyhentämistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa. Oikeusministeri-

össä valmistellussa automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännössä säädettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisena luonnollisen henkilön suojatoinena hallintolain 7 a luvun mukaisesta oikaisuvaatimuksesta. Oikeus vaatii maksutta oikaisua automaattisesti ratkaistuun päätökseen olisi edellytys asian ratkaisemiselle automaattisesti. Näin asianosainen voisi saada automaattisessa menettelyssä ratkaistun asiansa vielä ihmisen arvioitavaksi.

Menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä säädetään hallintolain 7 a luvussa. Hallintolain 49 b §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Hallintolain oikaisuvaatimusta koskevien esitöiden (HE 230/2014 vp, s. 41) mukaan oikaisuvaatimuksen käytön laajentamisen tavoitteena on vahvistaa hallintoviranomaisen roolia oikeusturvan antamisessa. Sääntelyn tavoitteena on, että oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena kaikissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin se soveltuisi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän soveltuminen eri asiaryhmiin tulee arvioida yhdenmukaisilla perusteilla.

Hallintolain esitöiden (HE 230/2014 vp s. 42—43) mukaan oikaisuvaatimus soveltuu hyvin asiaryhmiin, joissa rutiininomaisesti ratkaistaan paljon samankaltaisia asioita ja joissa päätösten perustelut saattavat olla niukat. Tällöin oikaisuvaatimus mahdollistaa sen, että asianosainen voi tässä vaiheessa saada oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä seikkoihin ensi vaiheen päätöstä yksityiskohtaisemmat perustelut. Oikaisuvaatimus soveltuu hyvin myös asioihin, joissa valitusvaiheessa esitetään usein asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä, sekä oikeudellisesti yksinkertaisiin asioihin ja asioihin, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäävät asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittävät asiat, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi, sekä muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. Tällöin oikaisuvaatimusvaihe voisi tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Esitöiden mukaan oikaisuvaatimusta ei ehdoteta myöskään asiaryhmiin, joissa on tavallista, että samassa asiassa on useita asianosaisia. Tällöin yhden asianosaisten tekemä oikaisuvaatimus voisi vaikuttaa myös muiden asianosaisten etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt lain esitöissä listattuja oikaisuvaatimuksen käyttöönoton kriteereitä perusteltuina (PeVL 55/2014 vp, s. 3).

Tässä esityksessä ehdotettavissa säännöksissä maksuton oikaisuvaatimus olisi rajattu niihin asioihin, jotka Maahanmuuttovirasto voisi jatkossa ratkaista oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytysten mukaisesti automaattisesti. Ehdotetun säännöksen on arvioitu täyttävän hallintolain oikaisuvaatimuksen käyttöönoton kriteerit, sillä oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön mukaan viranomaisen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti. Oikeusministeriön esityksen (HE /2022 vp) perustelujen mukaan ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava tekniset käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Viranomaisen olisi tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvon mukaan tulee ratkaista aina samojen käsittelysääntöjen mukaisesti. Koska käsittelysääntöjen tulee perustua sovellettavaan lakiin, viranomaisen on tehtävä sääntöjä laatiessaan huolellinen arviointi siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti siten, että lopputuloksena on lain mukainen ratkaisu. Tämä tarkoittaa käytännössä sellaisten tyyppitapausten tunnistamista,

joiden osalta viranomaisen pitää selvänä, että päättelessä säännön mukainen lopputulos on lain mukainen.

Automaattinen päätöksenteko tulisi siten oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön mukaan kyseeseen vain sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole kyse laajoista asiakokonaisuuksista eikä vaikeista oikeudellisista tulkintatilanteista, ja asioissa, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jotka soveltuvat hallintolain esitöissä (HE 230/2014 vp s. 42—43) listattujen kriteerien mukaisesti ratkaistavaksi oikaisuvaatimuksella suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa. Oikaisuvaatimuksen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa toteuttaisi paitsi hallintolain oikaisuvaatimussäätelyn tavoitteita jälkikäteen oikeussuojan antamisesta tehokkaasti ja nopeasti, myös tämän esityksen tavoitetta asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamisesta Maahanmuuttovirastossa.

Esimerkiksi perheen yhdistämisen- ja kansalaisuusasioissa sekä työntekijän oleskelulupaa koskevilla asioilla voi olla useita asianosaisia. Tältä osin valmistelussa ei ole kuitenkaan katsottu perustelluksi rajoittaa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa, sillä näissä Maahanmuuttoviraston ratkaisemissa asioissa asianosaisten intressit eivät yleensä ole erisuuntaisia tai keskenään kilpailuvia. Ehdotuksessa ei myöskään rajattaisi hakijan oikeutta vaatia oikaisua sellaiseen Maahanmuuttoviraston automaattisessa menettelyssä tekemään päätökseen, jolla on hyväksytty asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Tällöin hakijalla ei kuitenkaan yleensä ole oikeussuojan tarvetta.

Automaattisen päätöksenteon ja oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäisivät asiat, joihin liittyy vaativaa oikeudellista harkintaa, jolloin on asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikaisuvaatimuksen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa mahdollistaisi viraston resurssien kohdentamisen näihin vaativampiin asioihin. Tällaisista automaattiseen päätöksentekomenettelyyn soveltumattomista Maahanmuuttoviraston päätöksistä voisi edelleen hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Maahanmuuttoviraston alustavan arvion mukaan oikaisuvaatimuksen toteuttaminen ulkomalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ei edellyttäisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Oikaisuvaatimuksen käyttöönoton edellyttämien tietojärjestelmämuutosten on alustavasti arvioitu aiheuttavan Maahanmuuttovirastolle kertaluontoiset noin 200 000 euron kustannukset. Tietojärjestelmämuutosten ohjaamiseen, testaamiseen ja kouluttamiseen tarvittavien kertaluontoisten henkilökustannusten on alustavasti arvioitu olevan noin 16 000 euroa. Muutokset on tarkoitus toteuttaa Maahanmuuttoviraston olemassa olevien kehysten puitteissa.

Oikaisuvaatimuksen on arvioitu noudattavan tietojärjestelmässä jo olevia tiedonhallintalain mukaisia rakenteita, joten oikaisuvaatimuksen käyttöönottamisella ei olisi vaikutusta tiedonhallintaan.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 137 982 päätöstä ([Maahanmuuttoviraston tilastoviestit](#)). Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2020 lähtien ottanut eri asiaryhmissä käyttöön osa-automaatiota, jossa järjestelmä tuottaa virkamiehen tarkistettavaksi päätösehdotuksen. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirastossa tehtiin osa-automaatiolla yhteensä 42 300 päätöstä.

Näistä osa-automaatiossa tehdyistä päätöksistä 17:stä on haettu muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusten vähäistä määrää selittää osaltaan se, että osa-automaatio tuottaa nykyisellään päätösehdotuksen vain myönteisiin päätöksiin. Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen myös kielteisissä päätöksissä sekä ehdotettavan oikaisuvaatimuksen maksuttomuus ja oikaisuvaatimus valitusta nopeampana ja yksinkertaisempaan jälkikäteisenä oikeussuojakeinona voisivat lisätä Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemista asioista tehtävien oikaisuvaatimusten määrää. Tilastojen mukaan niissä asiaryhmissä, joissa Maahanmuuttovirasto tekee määrällisesti eniten päätöksiä, valtaosa päätöksistä on kuitenkin myönteisiä ([Maahanmuuton tunnusluvut 2021](#)). Myönteisen ratkaisun saaneella hakijalla ei lähtökohtaisesti ole oikeussuojan tarvetta. Oikaisuvaatimusten määrän arvioidaan siten jäävän kokonaisuudessaan vähäiseksi verrattuna automaattisesti ratkaistujen päätösten määrään. Yksittäisen oikaisuvaatimuksen käsittelyaika todennäköisesti rinnastuisi siihen, että kyseinen asia käsiteltäisiin alusta asti virkamiehen toimesta.

Ehdotettavan oikaisuvaatimuksen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston automaattisesti tekemän päätöksen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena voisi myös vähentää tarvetta valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimuksen käsittely suoraan Maahanmuuttovirastossa mahdollistaisi myös mahdollisen automatisoidun toimintaprosessin virheen korjaamisen viipymättä. Siten oikaisuvaatimuksen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa tukisi osaltaan myös oikeusministeriön esityksessä (HE /2022 vp) tiedonhallintalaissa säädettyä ehdotettavaa automatisoidun toimintaprosessin laadunvalvontaa ja virhetilanteiden viivytyksetöntä käsittelyä.

Oikeusministeriössä valmistellussa yleislainsäädännössä säädettäisiin siitä, missä asioissa automaattisia päätöksiä voidaan tehdä. Oikeusministeriön esityksessä tiedonhallintalakiin ehdotettavien säännösten mukaan viranomaisen tulisi dokumentoida automatisoidun toimintaprosessin kehittäminen ja tehdä päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta. Tarkempia arvioita siitä, mistä asiaryhmistä Maahanmuuttovirasto aloittaisi yleislainsäädännön mukaisten automaattisten päätösten käyttöönoton, ei vielä ole. Todennäköisesti automaattisen ratkaisun piiriin pystyttäisiin siirtämään valtaosa niistä hakemusperusteista, joissa on nykyisin käytössä osa-automaatio tai joihin on suunnitteilla osa-automaatiota, jos yleislainsäädännössä edellytetty oikeussuojavaatimus niissä toteutuisi. Ne asiaryhmät, joissa Maahanmuuttovirasto nykyisin käyttää osa-automaatiota, esitetään taulukossa edellä nykytilan yhteydessä.

Täysin automaattisen päätöksenteon käyttöönoton on arvioitu mahdollistavan Maahanmuuttoviraston rajallisten resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joissa on aidosti tarve virkamiehen suorittamalle tapauskohtaiselle harkinnalle. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi turvapaikkahakemukset, joiden määrä suhteutettuna kaikkiin Maahanmuuttoviraston käsittelemiin hakemuksiin on vähäinen, mutta jotka edellyttävät laajempaa virkamiehen suorittamaa harkintaa. Tyypittävien ohjautuminen automaattiseen päätöksentekomenettelyyn helpottaisi siten myös harkinnanvaraisten asioiden viivytyksetöntä käsittelyä ja edistäisi Maahanmuuttoviraston toiminnan tuloksellisuutta.

4.2.3 Vaikutukset hakijoihin

Oikeus vaatia maksutta oikaisua suoraan päätöksen tehneeltä Maahanmuuttovirastolta tarjoaisi hakijalle nykyistä muutoksenhakua nopeamman ja yksinkertaisemman jälkikäteisen oikeussuojakeinon. Hallintolain esitöiden (HE 230/2014 vp, s. 48) mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmässä asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi nopeammin ja taloudellisesti edullisemmin kuin hallintotuomioistuimessa. Siinäkin tapauksessa, että oikaisuvaatimusta ei hyväksytä, asianosainen saa vaatimuksensa perustellun päätöksen ja voi entistä paremmin arvioida valittamisen aiheellisuutta ja valituksen menestymisen mahdollisuuksia.

Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon käyttöönottamisen on arvioitu mahdollistavan hakemusten viivytyksettömän käsittelyn. Näin voidaan lyhentää oleskelulupien käsittelyaikoja. Hakijalle menettely näyttäytyisi sujuvana ja nopeana, millä on merkitystä erityisesti globaalissa kilpailussa osaavasta työvoimasta.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

4.2.4.1 Yhdenvertaisuus

Esityksessä ehdotetuissa säännöksissä oikaisuvaatimus olisi rajattu niihin asioihin, jotka Maahanmuuttovirasto on ratkaissut oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytysten mukaisesti automaattisesti. Ehdotuksella ei ole arvioitu olevan kielteisiä vaikutuksia Maahanmuuttoviraston asiakkaiden yhdenvertaisuuteen, sillä ehdotettu rajausta noudattaisi hallintolain esitöissä (HE 230/2014 vp s. 42—43) oikaisuvaatimuksen käyttöönotolle esitettyjä kriteereitä. Siten oikaisuvaatimus olisi käytettävissä asioissa, jotka eivät edellytä laajaa tapauskohtaista harkintaa. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyssä virheelliset päätökset voidaan korjata suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa nopeammin ja joustavammissa menettelyissä kuin tuomioistuimessa, on perusteltua, että oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäisivät asiat, joissa on hallintolain esitöissä esitettyllä tavalla asian laadun ja oikeusturvan kannalta tarpeen, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.

Toisaalta oikaisuvaatimuksen käyttöönottamisen Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa ei ole arvioitu asettavan näitä hakijoita muita hakijoita huonompaan asemaan, sillä automaation odotetaan nopeuttavan hakemusten käsittelyä verrattuna ihmisen suorittamaan käsittelyyn. Oikaisuvaatimuksen käsittelyyn Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä ja lain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen voisi ehdotuksen mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Automaattiseen päätöksentekoon sidotun oikaisuvaatimuksen ei siten arvioida hidastavan myöskään asianosaisen pääsyä tuomioistuimeen.

4.2.4.2 Jälkikäteinen oikeussuoja

Tässä esityksessä ehdotettavan oikaisuvaatimussääntelyn ei odoteta johtavan merkittäviin Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi tulevien oikaisuvaatimusten määriin. Oikaisuvaatimuksen käyttöönottamisen Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa toteuttaisi kuitenkin hallintolain oikaisuvaatimussääntelyn tavoitteita jälkikäteisen oikeussuojan antamisesta tehokkaasti ja nopeasti suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi nopeammin ja taloudellisesti edullisemmin kuin hallintotuomioistuimessa.

Sen, ettei ehdotetuissa säännöksissä yksilöitäisi niitä hakemustyyppisiä, joita koskevasta Maahanmuuttoviraston päätöksestä saisi vaatia oikaisua, ei ole arvioitu vaarantavan hakijan oikeussuojaa, sillä asian automaattisen ratkaisemisen käyttöalasta säädettäisiin oikeusministeriön esityksessä (HE /2022 vp) hallintolakiin ehdotettavassa 53 e §:ssä ja Maahanmuuttoviraston tulisi oikeusministeriön esityksessä tiedonhallintalakiin ehdotettavan 28 e §:n mukaan tiedottaa niistä asioista, jotka se ratkaisee automaattisesti. Hallintolain 46 §:ssä säädetään lisäksi päätökseen liitettävästä oikaisuvaatimusohjeesta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelussa on arvioitu sitä vaihtoehtoa, ettei oikeudesta vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisesti tekemästä päätöksestä säädettäisi sisäministeriön hallinonalan maahanmuuttoa koskevassa lainsäädännössä. Maahanmuuttovirasto voisi tällöin tehdä automaattisia päätöksiä oikeusministeriön esityksessä (HE /2022 vp) hallintolakiin ehdotettavan sääntelyn nojalla vain niissä tapauksissa, joissa automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Tämän on kuitenkin arvioitu merkittävästi kaventavan automaattisen päätöksenteon käyttöalaa Maahanmuuttovirastossa, sillä Maahanmuuttoviraston käsittelemissä asioissa voi tyypillisesti olla useampia asianosaisia. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE xx/2022 vp) ehdotetaan työnantajan asianosaisaseman laajentamista nykyisestä. Tällöin kaikki ne asiaryhmät, joissa työnantajalla olisi ehdotuksen mukaan jatkossa asianosaisasema, jäisivät automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Automaattinen päätöksenteko olisi tässä vaihtoehdossa lisäksi rajattu niihin asioihin, joissa hyväksytään asianosaisen vaatimus kokonaisuudessaan. Tämäkin rajaisi automaattisen päätöksenteon käyttöalaa Maahanmuuttovirastossa, sillä hakemus voidaan hyväksyä osittain ja esimerkiksi lupa myöntää lyhyemmäksi ajaksi kuin mitä hakija on hakenut. Erilaiset työn tekemiseen ja perhesiteeseen perustuvat oleskeluluvat muodostavat ison osan Maahanmuuttovirastossa tehtävistä päätöksistä. Jos automaattinen päätöksenteko ei olisi mahdollista Maahanmuuttoviraston suurimmissa asiaryhmissä, automaation hyödyt käsittelyaikaisten lyhentämisessä jäisivät saavuttamatta.

Toisena vaihtoehtona valmistelussa on arvioitu oikaisuvaatimuksen mahdollistamista muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena kaikkien Maahanmuuttoviraston päätösten osalta tai vaihtoehtoisesti rajaten ulos pelkästään turvapaikkapäätökset. Tämän vaihtoehdon ei ole kuitenkaan katsottu täyttävän hallintolain esitöissä (HE 230/2014 vp s. 42—43) oikaisuvaatimuksen käyttöön otolle asetettuja kriteereitä. Oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentaminen tarkoittaisi myös Maahanmuuttoviraston rajallisten resurssien kohdentamista tässä esityksessä ehdotettua laajemmin oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Voisi olla, että automaattisen päätöksenteon käyttöönotolla saavutetut resurssisäästöt eivät kattaisi oikaisuvaatimusten käsittelystä aiheutuneita uusia resurssitarpeita.

Arvioitujen vaihtoehtojen ei ole katsottu edistävän hallituksen tavoitetta hallinnon digitalisatiosta, työvoiman maahanmuuton lisäämisestä ja käsittelyaikaisten lyhentämisestä.

Valmistelussa on lisäksi arvioitu, tulisiko oikaisuvaatimuksesta säätää myös Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetussa laissa (666/2020), jäljempänä *Brexit-laki*.

Brexit-laissa säädetään Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen myönnettävästä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen (erosopimus) mukaisesta oleskeluoikeudesta. Laissa säädetty siirtymäaika hakemuksen tekemiseen on päättynyt 30.9.2021, mutta hakemuksen voi edelleen tehdä esittämällä perusteet myöhästymiselle. Lisäksi erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden saaneen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perheenjäsen voi edelleen hakea erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta, jos perheside on ollut olemassa ennen

31.12.2020. Hakuajan päättymisen jälkeen vireille on tullut yhteensä 571 hakemusta. Näiden hakemusten lukumäärän on arvioitu laskevan jatkossa, joten esityksessä ei ehdoteta säädettävän oikaisuvaatimuksesta Brexit-laissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Euroopan muuttoliikeverkoston helmikuussa 2022 julkaisemassa tiedotteessa [The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management](#) on kuvattu muun muassa oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden digitalisaatiota eri maissa. Digitaalitekniikan käyttö on lisääntynyt COVID-19-pandemian aikana ja jäsenvaltiot ovat tehostaneet tai aikovat tehostaa digitaalisten palvelujen käyttöönottoa maahanmuuton prosesseissa. Tiedotteessa Alankomaat on ilmoittanut kokeilevansa oleskelulupaprosessissaan osa-automaatiota päätöksentekijän tukena ja Kreikka on kuvannut kansalaisuushakemustensa käsittelyprosessin automatisaatiota.

Sisäministeriö kysyi verrokkimailta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen automaattisen päätöksenteon käytöstä maahanmuuton alalla ja siihen sovellettavista suojatoimista sekä millaisissa asiaryhmissä automaattista päätöksentekoa mahdollisesti käytetään. Belgia, Alankomaat, Liettua ja Tanska ilmoittivat, etteivät ne käytä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista täysin automaattista päätöksentekoa maahanmuuttoa koskevissa asioissa.

Norjassa maahanmuuttoa koskevan asetuksen (utlendingsforskriften) 17-7c artiklaan on lisätty 28. helmikuuta 2020 säännös, jonka mukaan Norjan maahanmuuttovirasto voi tehdä täysin automaattisia päätöksiä. Säännöksen mukaan päätös ei saa perustua harkinnanvaraisiin säännöksiin, ellei päätös ole kiistaton. Säännös ei mahdollista monimutkaisia arviointeja sisältävän hakemuksen toimittamista koneelliseen käsittelyyn niin sanotulla älykkäällä päätöksentekokyvällä, koska tällöin olisi suurempi riski perusteettomasta ja tahattomasta syrjinnästä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan säännöksellä pyritään torjumaan. Norjassa keskeiset oikeussuojakeinot ovat muutoksenhakuoikeus ja oikeus ihmisen väliintuloon. Säännöksen mukaan rekisteröidylle on annettava oikeus päätöksen manuaaliseen uudelleentarkasteluun. Oikeus tehdä täysin automaattisia päätöksiä on rajoitettu koskemaan vain Norjan maahanmuuttoviraston päätöksiä, ei maahanmuuttovalituksia käsittelevän lautakunnan tekemiä päätöksiä. Norjan maahanmuuttoviraston on myös tehtävä säännöllisesti manuaalisia tarkistuksia automaattisten päätösten käytöstä. Täysin automaattista päätöksentekoa käytetään nykyisin tilapäistä suojelua koskevien hakemusten ratkaisemiseen. Epäselvät tapaukset arvioidaan kuitenkin edelleen manuaalisesti. Norjan maahanmuuttovirasto harkitsee myös täysin automaattisten päätösten käyttöönottamista opiskelijan oleskelulupaa koskevissa asioissa.

Ruotsissa viranomaiset voivat tehdä automaattisia päätöksiä hallintolain (2017:900) 28 §:n nojalla. Lain esitöiden mukaan automaattisesta päätöksenteosta ei ole tarpeen säätää erityislainsäädännössä, eikä Ruotsissa ole erillistä maahanmuuttoviraston automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Ruotsin maahanmuuttovirastossa tehtäviin automaattisiin päätöksiin sovelletaan hallintolain säännöksiä. Lainmukaisuuden, puolueettomuuden ja oikeasuhteisuuden yleisten vaatimusten lisäksi laissa turvataan oikeus avoimuuteen ja viestintään sekä mahdollisuus muuttaa ja oikaista päätöksiä ja oikeus hakea muutosta päätöksiin, jotka todennäköisesti vaikuttavat henkilön tilanteeseen merkittäväällä tavalla. Lisäksi säädetään asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti. Ruotsin maahanmuuttovirasto käyttää automaattisia päätöksiä työlupia, kansalaisuutta ja valtion maksamia korvauksia koskevissa asioissa. Työlupien myöntämisessä automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää yksinkertaisissa tapauksissa, jotka on lajiteltu SSSYK-koodin mukaisten ammattiluokkien mukaan ja joissa myöntämisaste on korkea. Myöntämisprosessin kaikkia vaiheita ei kuitenkaan ole

automatisoitu. Kansalaisuusprosessissa seuraavat päätökset tehdään automaattisesti: päätös ulkomaalaisen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamisesta silloin kun hakijalle myönnetään Ruotsin kansalaisuus, päätös asian ratkaisemista koskevan pyynnön hylkäämisestä hallintolain 12 §:n mukaan, päätös evätä Ruotsin kansalaisuus, jos hakijalla ei ole pysyvää oleskelulupaa, päätös hakemuksen hylkäämisestä, jos hakemusmaksu tai allekirjoitus täydennyspyynnöstä huolimatta puuttuu, päätös Ruotsin kansalaisuuden myöntämisestä kansalaisuuslain 7 ja 8 §:n mukaisen ilmoituksen nojalla, edellyttäen, että ilmoitus on allekirjoitettu sähköisesti ja järjestelmän suorittamassa tarkastuksessa kaikki edellytykset täyttyvät, sekä automaattinen postitus hakijoille passinsa toimittamiseksi tapauksissa, jotka on luokiteltu seulonnan jälkeen valmiiksi päätöstä varten. Päätökset esikoulun, esikoululuokan ja peruskoulun koulukustannusten korvaamisesta valtion varoista tehdään automaattisesti silloin kun järjestelmän suorittamassa tarkastuksessa kaikki edellytykset täyttyvät ja korvaushakemus hyväksytään kokonaisuudessaan tai kun korvaushakemus on saapunut liian myöhään, jolloin sitä ei säännösten mukaan tutkita ja hakemus hylätään kokonaisuudessaan.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkomaalaislaki

190 §. *Valitus.* Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus 190 c §:n säännöksiin muutoksenhausta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen. Viittaus on tarpeen, jotta ei synny tulkintaepäselvyyttä muutoksenhakuun sovellettavista säännöksistä.

190 b §. *Oikaisuvaatimuksen käsittely lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa.* Pykälän otsikkoon ehdotetaan täsmennystä. Pykälän menettelysäännöksiä sovelletaan lyhytaikaista viisumia koskeviin oikaisuvaatimuksiin, joten otsikkoa täsmennettäisiin vastaavasti.

190 c §. *Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 190 c §, jossa säädettäisiin oikeudesta vaatia Maahanmuuttovirastolta maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin säännöksiin. Menettelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Pykälän toisessa momentissa olisi aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019). Haettaessa muutosta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tietyistä Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaa päätöstä koskevista valituskielloista säädettäisiin ulkomaalaislain 191 §:n 2 momentissa. Esityksessä ei valituskielloja lukuun ottamatta ehdoteta ulkomaalaislain 13 luvun valitusta koskevien säännösten soveltamista Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen. Näin ollen esimerkiksi valituskiellon toimittamiseen sovellettaisiin yleislain säännöksiä.

191 §. *Valituskiellot.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti valituskiellosta Maahanmuuttoviraston tietyissä pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä. Maahanmuuttoviraston pykälän 1 momentin 3, 4, 5, 7 ja 8 kohdassa

tarkoitettussa asiassa oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä ei saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Nykytilasta poiketen lain 191 §:n 3, 4, 5, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuihin Maahanmuuttoviraston päätöksiin saisi vaatia maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto olisi ratkaissut asian automaattisesti, jotta myös näissä asioissa olisi mahdollista saada asia ihmisen arvioitavaksi. Nykytila kuitenkin säilytettäisiin siltä osin, ettei Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 191 §:n 3, 4, 5, 7 ja 8 kohdassa mainittua päätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

7.2 Kansalaisuuslaki

41 §. *Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen.* Pykälää ehdotetaan muutettavan lisäämällä uusi 1 momentti, jossa säädettäisiin oikeudesta vaatia Maahanmuuttovirastolta maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin säännöksiin. Menettelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Ehdotetun muutoksen johdosta nykyinen 1 momentti siirtyisi pykälän 2 momentiksi. Haettaessa muutosta valittamalla Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen sovellettaisiin pykälän 2 momentin mukaisesti, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

44 §. *Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano.* Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos poistamalla hallintolain numero, johon viitattaisiin edellä muutettavaksi ehdotetussa 41 §:ssä.

7.3 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten

22 a §. *Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 22 a §, jossa säädettäisiin oikeudesta vaatia Maahanmuuttovirastolta maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin säännöksiin. Menettelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Pykälän toisessa momentissa olisi aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Haettaessa muutosta valittamalla Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Esityksessä ei ehdoteta 23 §:n valitusta koskevien säännösten soveltamista Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen. Kaikista Maahanmuuttoviraston päätöksistä ei voisi vaatia oikaisua. Tällöin muutoksenhakuun sovellettaisiin 23 §:n säännöksiä.

Mietinnössään (HaVM 19/2017 vp, s. 10) hallintovaliokunta on katsonut, että kausityölain 23 §:n sääntelyä valitusoikeudesta on kuitenkin selvyuden vuoksi syytä täsmentää niin, että siitä nimenomaisesti ilmenee työnantajan oikeus valittaa päätöksestä, joka koskee työnantajaan kohdistettuja toimenpiteitä.

Työnantajan muutoksenhakuoikeuden säilyttämiseksi nykyisellään myös oikaisuvaatimuksen osalta pykälän kolme momenttiin ehdotetaan säännöstä työnantajan muutoksenhakuoikeudesta. Ilman erillistä säännöstä työnantajan oikeus hakea muutosta Maahanmuuttoviraston päätökseen voisi jäädä epäselväksi. Ehdotuksen mukaan työnantaja saisi vaatia oikaisua ja hakea muutosta valittamalla Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen siltä osin kuin

päätös perustuu työnantajasta johtuvaan syyhyn tai päätös koskee työnantajaan kohdistettavia seuraamuksia. Haettaessa muutosta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen muutoksenhakuoikeuteen sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 2 momenttia. Työnantaja saisi hakea muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen vain silloin, kun se on vaatinut ehdotettavassa momentissa tarkoitettulla perusteella päätöksen oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Jos hallintotuomioistuin on muuttanut tai kumonnut Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen, oikeuteen hakea muutosta sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momenttia ja työnantajan asianosaisasema määräytyisi tässä momentissa ehdotetulla tavalla.

7.4 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä

30 a §. Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 30 a §, jossa säädettäisiin oikeudesta vaatia Maahanmuuttovirastolta maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin säännöksiin. Menettelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Pykälän toisessa momentissa olisi aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Haettaessa muutosta valittamalla Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Esityksessä ei ehdoteta 31 §:n valitusta koskevien säännösten soveltamista Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen. Kaikista Maahanmuuttoviraston päätöksistä ei voisi vaatia oikaisua. Tällöin muutoksenhakuun sovellettaisiin 31 §:n säännöksiä.

7.5 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella

30 a §. Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 30 a §, jossa säädettäisiin oikeudesta vaatia Maahanmuuttovirastolta maksutta oikaisua, jos Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin säännöksiin. Menettelyyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Pykälän toisessa momentissa olisi aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Haettaessa muutosta valittamalla Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Esityksessä ei ehdoteta 31 §:n muutoksenhaku koskevien säännösten soveltamista Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen. Kaikista Maahanmuuttoviraston päätöksistä ei voisi vaatia oikaisua. Tällöin muutoksenhakuun sovellettaisiin 31 §:n säännöksiä.

31 §. Muutoksenhaku. Pykälään tehtäisiin tekninen muutos poistamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain numero, johon viitattaisiin ehdotettavassa 30 a §:ssä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan samaan aikaan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön (HE /2022 vp) kanssa.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy oikeusministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE /2022 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevat yleislainsäädännön säännökset. Hallintolakiin, julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin esitettävien muutosten ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian automaattisten ratkaisujen tekemisen mahdollistamiseksi ja sääntelytilan selkeyttämiseksi, kuitenkin aikaisintaan 1.x.2023.

Tämän esityksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa. Esitykseen sisältyvien lakien voimaantulo on sidoksissa edellä mainitun yleislainsäädännön voimaantuloon. Esityksen kaikki lakiehdotukset sisältävät viittauksen ehdotettavaan hallintolain 53 e §:ään. Säädosviittaukset tulisi huomioida eduskuntakäsittelyn aikana.

Esitys liittyy työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE /2022 vp). Molemmissa esityksissä ehdotetaan muutosta ulkomaalaislain 190 §:ään.

Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 64/2022 vp). Molemmissa esityksissä ehdotetaan muutosta kansalaisuuslain 41 §:ään.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE /2022 vp). Esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskelulupaan liittyvän osapäätöksen tekeminen siirtyisi TE-toimistoista Maahanmuuttovirastoon. Näin Maahanmuuttovirasto vastaisi uudistuksen jälkeen kokonaisuudessaan työlupiin liittyvistä tehtävistä. Esityksessä ehdotetaan muutosta ulkomaalaislain 194 §:ään työnantajan valitusoikeudesta. Työnantajan muutoksenhakuoikeuden turvaamiseksi myös Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemien asioiden osalta, esityksen yhteydessä tulisi lisätä tässä esityksessä ehdotettavan 190 c §:n 3 momentiksi aineellinen viittaus 194 §:ään. Ilman erillistä säännöstä työnantajan oikeus hakea muutosta Maahanmuuttoviraston päätökseen voisi jäädä epäselväksi.

10 Suhde perustuslakiin ja sääntämjärjestys

Esityksessä ehdotetaan oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa sellaisissa asioissa, joissa Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian ehdotettavassa yleislainsäädännössä säädetyllä tavalla automaattisesti. Hallintolain oikaisuvaatimussääntelyn laajentamista koskevaa esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei oikaisuvaatimusmenettelyyn tai sen laajentamiseen lähtökohtaisesti liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (PeVL 55/2014 vp, s. 3/I). Hallintolain esitöissä mainittujen oikaisuvaatimusmenettelyn käytön kriteerien huomioon ottamisella eri hallinnonalojen lainsäädäntöä laadittaessa on kuitenkin merkitystä erityisesti sen vuoksi, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan mielestä osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimussääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta (PeVL 55/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut valituslupajärjestelmää koskevassa lausunnossaan (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II), että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa, mutta myös muussa yleis- ja erityislainsäädännössä on hyvää hallintoa koskevia säännöksiä. Hallintolaissa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Hallintolain 7 a luvussa säädetään lisäksi oikaisuvaatimuksesta, mikä perustuslakivaliokunnan mukaan on vahvistanut sen asemaa oikeussuojakeinona (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallintolain esitöissä mainittuja oikaisuvaatimusmenettelyn käytön kriteereitä perusteltuina (PeVL 55/2014 vp, s. 3/II). Samalla valiokunta on korostanut, ettei oikaisuvaatimusmenettelyä ole syytä ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö saa käytännössä johtaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun oikeuden saada perusteltu päätös ja hallintolain perusteluvollisuutta koskevien säännösten kannalta kielteiseen kehitykseen hallintoviranomaisissa.

Oikaisuvaatimussääntelyä koskevien ehdotusten tavoitteena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Automaattisen päätöksenteon mahdollistamisella pyritään edistämään asioiden viivytyksetöntä käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Oikaisuvaatimuksen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemissa asioissa toteuttaisi hallintolain oikaisuvaatimussääntelyn tavoitteita jälkikäteen oikeussuojan antamisesta tehokkaasti ja nopeasti suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi nopeammin ja taloudellisesti edullisemmin kuin hallintotuomioistuimessa.

Esityksessä ehdotetuissa säännöksissä maksuton oikaisuvaatimus olisi rajattu niihin asioihin, jotka Maahanmuuttovirasto on ratkaissut oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytysten mukaisesti automaattisesti. Ehdotetun säännöksen on arvioitu täyttävän hallintolain oikaisuvaatimuksen käyttöönoton kriteerit, sillä automaattinen päätöksenteko tulisi ehdotettavan yleislainsäädännön mukaan kyseeseen vain sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole kyse laajoista asiakokonaisuuksista eikä vaikeista oikeudellisista tulkintatilanteista, ja asioissa, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jotka soveltuvat hallintolain esitöissä listattujen kriteerien mukaisesti ratkaistavaksi oikaisuvaatimuksella suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa. Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle jäisivät asiat, joihin liittyy vaativaa oikeudellista harkintaa, jolloin on asianosaisen oikeusturvan kannalta tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaisista automaattiseen päätöksentekomenettelyyn soveltumattomista Maahanmuuttoviraston päätöksistä voisi edelleen hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Ehdotetun sääntelyn ei siten ole arvioitu pidentävän asian käsittelyn kokonaiskestoa.

Oikeusministeriössä valmistelluilla automaattista päätöksentekoa koskevilla yleislainsäädännön säännöksillä ei poikettaisi hallintolain hyvää hallintoa koskevista säännöksistä. Viranomaisen olisi suunniteltava ja dokumentoitava automatisoidut toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat asianmukaisesti. Automaattisesti ratkaistuihin asioihin sidotun oikaisuvaatimuksen käyttöönottoaminen ei siten oikeuttaisi Maahanmuuttovirastoa poikkeamaan päätöksen perusteluvelvollisuudesta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 190 b §:n otsikko, sellaisena kuin se on laissa 242/2019, sekä

lisätään 190 §:ään siitä lailla 737/2021 kumotun 3 momentin tilalle uusi 3 momentti, lakiin uusi 190 c § ja 191 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1218/2013, 132/2016 ja 121/2022, uusi 2 momentti seuraavasti:

190 §

Valitus

Muutoksenhausta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen säädetään 190 c §:ssä.

190 b §

Oikaisuvaatimuksen käsittely lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa

190 c §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

191 §

Valituskiellot

Maahanmuuttoviraston päätökseen, jolla on ratkaistu 1 momentin 3—5, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettua asiaa koskeva oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kansalaisuuslain 41 ja 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 41 § ja 44 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 974/2007, seuraavasti:

41 §

Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

44 §

Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano

Tämän lain mukaisten asioiden käsittelyyn kunniakonsulaateissa sovelletaan hallintolakia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017) uusi 22 a § seuraavasti:

22 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Työnantajalla on oikeus vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston päätöksen ja hakea Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siltä osin kuin päätös perustuu työnantajasta johtuvaan syyhyn tai päätös koskee työnantajaan kohdistettavia seuraamuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettuun lakiin (908/2017) uusi 30 a § seuraavasti:

30 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 31 §, sellaisena kuin se on laissa 277/2022, ja
lisätään lakiin uusi 30 a § seuraavasti:

30 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

31 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa sovelletaan ulkomaalaislain 192 §:ää toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta, 196 §:n 4 momenttia valitusluvan myöntämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 197 §:n 1 ja 3 momenttia valituskirjelmän toimittamisesta ja 199 §:ää täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 190 b §:n otsikko, sellaisena kuin se on laissa 242/2019, sekä
lisätään 190 §:ään siitä lailla 737/2021 kumotun 3 momentin tilalle uusi 3 momentti, lakiin uusi 190 c § ja 191 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1218/2013, 132/2016 ja 121/2022, uusi 2 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

190 §

190 §

Valitus

Valitus

3 momentti on kumottu L:lla 15.7.2021/737.

Muutoksenhausta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen säädetään 190 c §:ssä.

190 b §

190 b §

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Oikaisuvaatimuksen käsittely lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa

(uusi)

190 c

Oikaisuvaatimuksen käsittely lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

191 §

Valituskiellot

(uusi)

Maahanmuuttoviraston päätökseen, jolla on ratkaistu 1 momentin 3—5, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettua asiaa koskeva oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

kansalaisuuslain 41 ja 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 41 § ja 44 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 974/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

41 §

41 §

Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen

Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen

Maahanmuuttoviraston tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Maahanmuuttoviraston tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

44 §

44 §

Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano

Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano

Tämän lain mukaisten asioiden käsittelyyn kunniakonsulaateissa sovelletaan hallintolain (434/2003).

Tämän lain mukaisten asioiden käsittelyyn kunniakonsulaateissa sovelletaan hallintolain (434/2003).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017) uusi 22 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

22 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Työnantajalla on oikeus vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston päätöksen ja hakea Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siltä osin kuin päätös perustuu työnantajasta johtuvaan syyhyn tai päätös koskee työnantajaan kohdistettavia seuraamuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettuun lakiin (908/2017) uusi 30 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

30 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

· ·

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 31 §, sellaisena kuin se on laissa 277/2022, ja
lisätään lakiin uusi 30 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

30 a §

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

31 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa sovelletaan ulkomaalaislain 192 §:ää toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta, 196 §:n 4 momenttia valitusluvan myöntämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 197 §:n 1 ja 3 momenttia valituskirjelmän toimittamisesta ja 199 §:ää täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

31 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa sovelletaan ulkomaalaislain 192 §:ää toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta, 196 §:n 4 momenttia valitusluvan myöntämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 197 §:n 1 ja 3 momenttia valituskirjelmän toimittamisesta ja 199 §:ää täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..