

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om begäran om omprövning som gäller automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras så att det blir möjligt att av Migrationsverket avgiftsfritt begära omprövning av Migrationsverkets beslut om vissa uppehållstillstånd för förvärvsarbete samt om EU-blåkort.

Syftet med propositionen är att möjliggöra automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket i dessa begränsade ärendegrupper, när ärendet inte kan avgöras automatiskt direkt med stöd av den allmänna lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen som är under beredning. Som rättsmedel som den föreslagna allmänna lagstiftningen förutsätter ska det enligt propositionen föreskrivas om rätten att avgiftsfritt begära omprövning i vissa ärenden i ovannämnda ärendegrupper som Migrationsverket avgjort.

Propositionen främjar för sin del målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering om digitaliseringen av förvaltningen och samhället samt om en snabb och smidig handläggning av uppehållstillståndsansökningar på grund av arbete.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter ikraftträdandet av att den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen och ändringsbestämmelserna i utlänningslagen om arbete.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
3 Målsättning	9
4 Förslagen och deras konsekvenser	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	11
4.2.3 Konsekvenser för sökande	12
4.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter	13
4.2.4.1 Jämlikhet	13
4.2.4.2 Rättsskydd i efterhand	14
5 Alternativa handlingsvägar	14
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	14
5.1.1 Rätten att begära omprövning av beslut som Migrationsverket avgjort automatiskt	14
5.1.2 Alternativa sätt att föreskriva om området för omprövningsbegäran	16
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	16
6 Remissvar	18
7 Specialmotivering	18
8 Ikraftträdande	19
9 Förhållande till andra propositioner	20
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	20
LAGFÖRSLAG	24
Lag om ändring av utlänningslagen	24
BILAGA	26
PARALLELLTEXT	26
Lag om ändring av utlänningslagen	26

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Under åren 2020–2021 genomförde inrikesministeriet ett projekt under namnet Migrationsverket i framtiden ([SM037:00/2020](#)), som hade i uppgift att klarlägga bilden av den invandring som under de närmaste åren kommer att riktas till Finland och dess konsekvenser för Finlands migrationsförvaltning, i synnerhet för Migrationsverkets verksamhet och resurser. Trots den lilla svacka som pandemin orsakade har antalet ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats av arbetstagare, studerande och familjer fortsatt att öka stadigt under de senaste åren ([Nyckeltal om invandring 2021](#)). Samtidigt håller de anslag som i ramarna för statsfinanserna anvisats Migrationsverket på att minska, vilket betyder att Migrationsverket måste kunna behandla allt fler ansökningar med de tillgängliga resurserna. Ansökningsprocessen ska också vara smidig och snabb från synvinkeln av migrationsförvaltningens kunder.

Ett mål för statsminister Sanna Marins regering är en ökning av den arbetsrelaterade invandringen samt snabb och smidig behandling av arbetsrelaterade uppehållstillstånd. I regeringens halvtidsöversyn våren 2021 sattes det upp kvantitativa tillväxtmål för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring. Regeringen har som mål att åtminstone fördubbla arbetskraftsinvandringen från den nuvarande nivån före 2030 så att den totala ökningen med minst 50 000 invandrare som förutsätts enligt färdplanen för hållbarhet kan uppnås. Målet är att ökningen efter 2030 är minst 10 000 på årsnivå. Syftet är att före 2030 tredubbla antalet nya utländska examensstuderande till 15 000. Samtidigt vill man öka andelen utländska studerande som sysselsätts och stannar kvar i Finland till 75 procent. Ett annat mål för regeringen är att utveckla regleringsomgivningen och förvaltningen så att de möjliggör digitalisering och hållbar utveckling samt en bred experimentkultur. Som en del av verkställandet av färdplanen för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring ([Statsrådets publikationer 2021:74](#)), som förutsattes av regeringen i halvtidsöversynen, ska man även se till att åtgärder för främjande av utbildnings- och arbetsrelaterad invandring ingår i stora strukturella reformer, till exempel automatiseringen av den offentliga sektorn och tjänster. I halvtidsöversynen fastställdes även ett annat mål, dvs. en sänkning av invandringens behandlingsavgifter så att de är konkurrenskraftiga i förhållande till de viktigaste kontrolländerna utan att äventyra tillståndsprocessernas längd.

I grundlagen och förvaltningslagen (434/2003) finns bestämmelser om behandlingen av ett ärende utan ogrundat dröjsmål. I utlänningslagen (301/2004) finns därtill bestämmelser om längsta behandlingstider för vissa ärendegrupper. De högsta laglighetsövervakarna har under de senaste åren meddelat flera sanktionsavgöranden gällande dröjsmål i behandlingen av ärenden med anledning av Migrationsverkets överbelastade arbetssituation, utmaningarna i organisationen av arbetet och bristfälliga resurser (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 och EOAK/1674/2018). Migrationsverket har i flera fall konstaterats ha överskridit den längsta behandlingstiden av ansökningar enligt lagen. Vid justitiekanslersämbetet behandlas därtill ett ärende som tagits till prövning på eget initiativ rörande iakttagandet av behandlingstiderna för uppehållstillstånd vid Migrationsverket (OKV/530/70/2020).

Ökningen av automationen i beslutsfattandet gällande Migrationsverkets klara typfall har ansetts vara en lösning för effektivisering av ämbetsverkets verksamhet, men lagstiftningen har inte möjliggjort helt automatiserade beslut. Bestämmelser om Migrationsverkets automatiserade se-

parata beslut föreslogs i regeringens propositioner till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen RP 224/2018 rd och RP 18/2019 rd. I samband med behandlingen av förslagen uppmärksammade riksdagens grundlagsutskott statsrådet på att automatiserat beslutsfattande förefaller inkludera ett flertal frågor som inte har reglerats i de allmänna lagarna för förvaltningen (GrUU 62/2018 rd) och förutsatte att statsrådet omsorgsfullt och med iakttagande av ett gott lagberedningsförfarande utreder behoven att ändra den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande, och vid behov bereder en allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande som eventuellt kan preciseras genom speciallagar som beaktar respektive förvaltningsområdes särdrag (GrUU 7/2019 rd).

Justitieministeriet har inlett ett projekt (OM021:00/2020) för beredning av allmän lagstiftning som gör det möjligt att fatta automatiserade beslut. Därtill har en arbetsgrupp som har tillsatts av finansministeriet och som bereder en översyn av den allmänna lagstiftningen om informationssystem inom den offentliga förvaltningen (VM059:00/2021) berett allmän lagstiftning som möjliggör automatiserat beslutsfattande. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd), nedan *den allmänna lagstiftningen*, lämnades till riksdagen den 19 september 2022. Den reviderade lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

Bestämmelser om de ärenden som en myndighet kan avgöra automatiskt ska finnas i den ovan nämnda allmänna lagstiftningen, som beretts vid justitieministeriet. Genom denna proposition tas första steget mot automatiserad ärendehantering vid Migrationsverket genom att i vissa av utlänningslagens ärendegrupper ta i bruk en rättsskyddsförutsättning som i den föreslagna allmänna lagstiftningen föreskrivs för automatiserat avgörande av ärenden. Enligt de bestämmelser som föreslås i propositionen ska det bli möjligt att avgiftsfritt begära omprövning av ett beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Rätten att avgiftsfritt begära omprövning ska på samma grunder även gälla fortsatt tillstånd enligt 54 § i utlänningslagen. Omprövning får dock inte begäras om det i anknytning till ett beslut som fattats på basis av någon av de ovan nämnda grunderna för sökandens del fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i enlighet med utlänningslagen. Syftet med införandet av omprövningsbegäran är att möjliggöra automatiserat beslutsfattande, men i dessa ärendegrupper kan en part begära omprövning oberoende av det om ärendet har avgjorts automatiskt eller av en tjänsteman. Begäran om omprövning ska i fråga om ett automatiserat beslut trygga partens rätt att få en tjänsteman vid Migrationsverket att bedöma ärendet. Eftersom rätten att avgiftsfritt begära omprövning även ska omfatta beslut som enbart fattats av tjänstemän, föreslås det i första skedet att omprövningsbegäran bara ska tas i bruk i begränsade ärendegrupper i vilka behandlingen av omprövningsbegäran inte har bedömts märkbart förlänga behandlingen av ärendet eller öka behovet av resurser vid Migrationsverket.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet i samarbete med Migrationsverket.

Inrikesministeriet har begärt den 5.8.2022 utlåtanden om propositionen av riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, regionala förvaltningsdomstolar, Ålands förvaltningsdomstol, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Finlands Näringsliv, Centralhandelskammaren, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna, Flyktingrådgivningen, Byggnadsindustrin, Bildningsarbetsgivarna, Finlands Advokatförbund, Företagarna i Finland och Teknologiindustrin. Remisstiden gick ut den 9 september 2022. Av erhållna utlåtanden har utarbetats en sammanfattning, som behandlas närmare i avsnitt 6.

Handlingar som gäller beredningen av regeringens proposition finns i den offentliga tjänsten <https://intermin.fi/hankkeet> under beteckning [SM025:00/2022](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt artikel 22 i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679 ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Det är möjligt att föreskriva om en avvikelse från detta principiella förbud i den nationella lagstiftningen förutsatt att det föreskrivs om tillräckliga skyddsåtgärder för att trygga den registrerades rättigheter.

I den allmänna lagstiftningen eller i speciallagstiftningen om invandring finns inte för närvarande bestämmelser om automatiserade förvaltningsbeslut. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd) ska den helhet av bestämmelser som föreslås till förvaltningslagen och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), nedan *informationshanteringslagen*, bilda den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande. De bestämmelser som föreslås till förvaltningslagen och informationshanteringslagen ska möjliggöra avvikelse från förbudet mot automatiserat beslutsfattande som riktas till fysiska personer i den allmänna dataskyddsförordningen och ta i beaktande ramarna för den nationella grundläggande lagstiftningen gällande automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen.

I justitieministeriets förslag föreslås det att till förvaltningslagen ska fogas ett nytt kapitel om automatiserat avgörande av ärenden och till informationshanteringslagen ett nytt kapitel om automatiserade verksamhetsprocesser. I förvaltningslagen ska ingå bestämmelser om det tillåtna användningsområdet för automatiserat beslutsfattande och dess rättsskyddsförutsättning samt om myndighetens skyldighet att informera den berörda parten om att ärendet avgörs automatiskt. Till informationshanteringslagen ska fogas bestämmelser som främjar allokeringen av tjänsteansvaret för automatiserat beslutsfattandet och principerna för god förvaltning gällande bland annat dokumentering av den automatiserade verksamhetsprocessens utveckling, kvalitets-säkring, kvalitetskontroll och ibruktagande samt skyldigheten att informera om automatiserade verksamhetsprocesser.

De föreslagna bestämmelserna i förvaltningslagen avses etablera för myndigheten befogenheter att fatta beslut automatiskt med beaktande av förbehållen. Enligt förslaget får en myndighet avgöra ett ärende automatiskt, när det i ärendet inte ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet. De ärenden som avgörs automatiskt ska väljas ut och avgöras med iakttagande av regler som utarbetats med stöd av tillämplig lag. Som rättsskyddsförutsättning för automatiserat avgörande föreslås det i justitieministeriets förslag att den fysiska person som är föremålet för beslutet ska ha tillgång till omprövningsbegäran enligt förvaltningslagen eller ett jämförbart avgiftsfritt rättsmedel. Omprövningsbegäran avses vara ett tilläggskrav som ska uppfyllas för att det ska vara möjligt att göra automatiserade avgöranden. Rättsskyddsförutsättningen tillämpas dock inte om en parts yrkande som inte rör någon annan part godkänns genom automatiserat avgörande av ärenden.

Den allmänna lagstiftningen, som beretts vid justitieministeriet, ålägger inte en myndighet att avgöra ärenden automatiskt, men möjliggör detta när de förutsättningar som föreslås i lagen uppfylls. Den allmänna lagstiftningen bedöms i princip möjliggöra automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket till exempel när det gäller tillstånd för studerande och forskare som

avgörs i överensstämmelse med ansökan samt i medborgarskapsärenden och registreringar av EU-medborgare när ingen annan part är involverad. I praktiken kan automatiserat beslutsfattande i ovannämnda grupper alltså komma i fråga direkt med stöd av den allmänna lagstiftningen i positiva beslut utan medsökande. Det är dock meningen att det automatiserade beslutsfattande vid Migrationsverket även ska omfatta situationer i vilka ärendet inte avgörs i överensstämmelse med ansökan eller i vilka det finns en annan berörd part, och i dessa situationer ska det vara möjligt att begära omprövning av ett beslut som Migrationsverket avgjort automatiskt. I första skedet ska omprövningsbegäran tas i bruk i de nu föreslagna begränsade ärendegrupperna.

Bestämmelsen om rättsmedlet i förvaltningslagen gällande automatiserat beslutsfattande avses inte skapa en rättslig grund för införandet av omprövningsbegäran utan det ska i enlighet med 49 b § 1 mom. i förvaltningslagen föreskrivas om detta separat i lag. Dylika bestämmelser om Migrationsverkets beslut finns inte i speciallagstiftningen om invandringen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Enligt gällande lagstiftning får Migrationsverkets beslut överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. För att helt automatiserat beslutsfattande som uppfyller förutsättningarna i den föreslagna allmänna lagstiftningen kan tas i bruk vid Migrationsverket i de situationer där ärendet inte avgörs i överensstämmelse med ansökan eller i vilka det finns flera parter, ska det separat föreskrivas om rätten att begära omprövning.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd, s. 41) har det konstaterats att målet för bestämmelserna är att omprövningssystemet ska användas som första skede i ändringssökandet i alla sådana ärendegrupper som det lämpar sig för. Därmed ska det till utlänningslagen fogas bestämmelser om rätten att avgiftsfritt begära omprövning av beslut som Migrationsverket fattat i vissa ärendegrupper. Enligt förslaget ska omprövningsbegäran dock på lagnivån bindas till vissa ärendegrupper oberoende av det om ärendet har avgjorts i ett automatiserat förfarande eller av en tjänsteman. Till tjänstemän hänvisas ärenden som kräver att en människa utreder dem, vilket innebär att behandlingen av ärendet inte är så snabb som vid automatiserade beslut, och i dylika ärenden begärs sannolikt oftare även avgiftsfri omprövning. Därför föreslås det att omprövningsbegäran i början ska tas i bruk i sådana ärendegrupper i vilka andelen positiva beslut är hög så att rätten att begära omprövning av ett beslut som fattats vid Migrationsverket inte heller i ärenden som avgjorts av en tjänsteman i onödan ska förlänga den totala behandlingstiden av ärendet. Genom att börja med begränsade ärendegrupper kan Migrationsverket också samla in erfarenhet om behandlingen av omprövningsbegäranden. I propositionen föreslås det att omprövningsbegäran i första skedet ska tas i bruk i beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Omprövning får dock inte begäras gällande ett beslut som fattats på ovannämnda grunder, om det i anknytning till beslutet för sökandens del därtill fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I 77 § 1 mom. i utlänningslagen finns bestämmelser om beviljandet av annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete. Enligt momentet utgör följande förhållanden grunder för beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning: ledningsuppgifter på högsta nivå eller mellannivå i ett företag eller utförande av sakkunniguppdrag som kräver specialkompetens, yrkesmässig idrottare, tränare eller idrottsdomare, anställd hos ett religiöst eller ideologiskt samfund, verkar yrkesmässigt inom kultur eller konst med undantag av restaurangmusiker, arbetar i en internationell organisation eller utför uppgifter som hänför sig till mellanstatligt officiellt samarbete samt är yrkesmässigt verksam inom masskommunikation, om inte hans eller hennes arbets- eller uppdragsgivare har verksamhetsställe i Finland. I momentet föreskrivs också om beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som undersöker marknaden, förbereder ett företags etablering i Finland, förhandlar om beställningar, skaffar beställningar eller övervakar hur beställningar

verkställs eller sköter andra motsvarande uppgifter, om inte hans eller hennes arbets- eller uppdragsgivare har verksamhetsställe i Finland, eller har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland och det huvudsakliga syftet med vistelsen i landet är att arbeta eller utifrån en inbjudan eller ett avtal arbetar som gästande lärare, föreläsare, utbildare eller konsult, om arbetet pågår högst ett år, eller utför arbete som ingår i ett leveransavtal om enskilda maskiner, anordningar, produktionslinjer eller expertsystem som importerats till Finland eller som ska exporteras till utlandet, om arbetet pågår högst sex månader, eller utför arbete som ingår i ett mellanstatligt avtal eller medborgarorganisationers utbytesprogram, om arbetet pågår högst 18 månader.

Enligt 81 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas EU-blåkort tredjelandsmedborgare som visar upp ett arbetsavtal eller ett bindande arbetserbjudande som gäller en högkvalificerad anställning på minst ett år, om de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd är uppfyllda. Dessutom förutsätts det att lönen enligt arbetsavtalet eller det bindande arbetserbjudandet ska vara minst 1,5 gånger högre än den genomsnittliga bruttolönen för löntagare.

I utlänningslagen finns för närvarande inga bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter eller besvärsmätt när det gäller ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 77 § 1 mom. eller ett EU-blåkort som beviljas med stöd av 81 § 1 mom. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 114/2022 rd) föreslås det dock utvidgningar till arbetsgivarens skyldigheter och därmed också till besvärsmätten. De nya skyldigheterna och arbetsgivarens besvärsmätt i anknytning till dem ska även gälla ovannämnda uppehållstillstånd för förvärvsarbete och EU-blåkortet, vilket ger arbetsgivaren en begränsad ställning som part även i dessa ärendegrupper. När ändringarna träder i kraft, finns det även i dessa tillståndsgrunder en annan part som avses i den föreslagna allmänna lagstiftningen till den del det är fråga om uppfyllandet av arbetsgivarens lagstadgade skyldigheter, vilket betyder att införandet av automatiserat beslutsfattande i dessa ärendegrupper förutsätter bestämmelser om omprövningsbegäran.

I ovannämnda ärendegrupper avgörs största delen av ansökningarna i överensstämmelse med ansökan, vilket gör att de också överklagas sällan. Därför förväntas det att antalet omprövningsbegäranden som Migrationsverket kommer att behandla i dessa ärendegrupper är lågt i förhållande till antalet beslut som avgjorts automatiskt. Omprövningsbegäran har bedömts lämpa sig väl som rättsmedel i efterhand för dessa mycket långt rutinmässiga beslut på det sätt som förutsätts i förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 42—43) utan att behandlingens totala längd i onödan förlängs. I uppehållstillstånd för yrkesmässiga idrottare, tränare eller idrottsdomare, som avses i 77 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen, finns däremot vanligen fler omständigheter som hänvisas till tjänstemän för utredning än i de övriga grunderna för uppehållstillstånd enligt 77 § 1 mom. i utlänningslagen, och i dem fattas fler negativa beslut och lämnas in fler besvär, vilket innebär att omprövningsbegäran i onödan kan förlänga behandlingens totala längd. Därför föreslås det inte att omprövningsbegäran i detta sammanhang ska tas i bruk gällande beslut som fattats på dessa grunder.

År 2021 fattade Migrationsverket sammanlagt 137 982 beslut ([Migrationsverkets statistik](#)). Migrationsverket har allt sedan 2020 stegvis tagit i bruk delautomation i vissa ärendegrupper. Delautomation betyder att systemet gör de nödvändiga kontrollerna i registren och producerar ett beslutsförslag till tjänstemannen för kontroll. I delautomationen har en tjänsteman också kunnat bedöma uppfyllandet av någon förutsättning i ett tidigare skede av processen. Migrationsverket fattade 2021 sammanlagt 42 300 delautomatiserade beslut, och i 17 av dem har beslutet överklagats genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Det låga antalet besvär torde delvis bero på att delautomationen för närvarande producerar ett beslutsförslag bara till positiva beslut, i vilket fall sökanden i princip inte har något behov av rättsskydd. Under 2022 har Migrations-

verket tagit i bruk delautomation bland annat i första tillstånd för make och barn till andra utlänningar än sådana som fått internationellt eller tillfälligt skydd, i interna överföringar enligt lagen om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsin-tern förflyttning av personal (908/2017, nedan *ICT-lagen*), i långvariga visum, i en del grunder som gäller registrering av unionsmedborgare samt i tillstånd för tillfälligt skydd. Migrations-verket tänker också utvidga delautomationen till nya ärendegrupper, vilket betyder att antalet beslut som fattas delautomatiserat uppskattas stiga till närmare hälften av alla beslut som fattas vid Migrationsverket. Uppskattningen omfattar inte beslut om tillfälligt skydd som fattats del-automatiserat.

I tabellen nedan har beskrivits de ärendegrupper i vilka Migrationsverket för närvarande har tagit i bruk delautomation och i vilka Migrationsverket uppskattas till vissa delar kunna införa automatiserat beslutsfattande antingen direkt med stöd av den föreslagna allmänna lagstift-ningen eller genom att möjliggöra rätten att begära omprövning (de två sista ärendegrupperna). I sista kolumnen finns andelen sådana beslut av alla beslut som fattats i ifrågavarande ärende-grupp i vilka tjänstemannen har avgjort ärendet på basis av ett avgörandeförslag som skapats automatiskt. I de ärendegrupper i vilka delautomationen redan har tagits i bruk 2020, är delauto-mationens användningsområde utan undantag redan större följande år. I den nästsista kolumnen finns andelen positiva beslut av alla beslut som fattats i ifrågavarande ärendegrupp.

Tabell 1: Ärenden som Migrationsverket under åren 2020 och 2021 avgjort delautomatiserat och i vilka automatiserade beslut kan tas i bruk

Ärendegrupp	Beslut sammanlagt	Andelen positiva beslut	Avgjorts i delautomation
Första tillstånd studier			
2020	3 773	85,5 %	55 %
2021	6 323	92,3 %	70 %
Första tillstånd vetenskaplig forskning			
2020	787	98,6 %	-
2021	984	98 %	26 %
Fortsatt tillstånd studier			
2020	2 997	94,7 %	32 %
2021	3 156	93,3 %	49 %
Fortsatt tillstånd vetenskaplig forskning			
2020	1 482	98,1 %	55 %
2021	1 836	98,7 %	78 %
Medborgarskapsansökningar			
2020	8 549	84,1 %	56 %
2021	7 037	86,3 %	78 %
Första tillstånd specialsakkunnig			

2020	896	96,4 %	-
2021	1 370	94,4 %	30 %
Fortsatt tillstånd specialssakkunnig			
2020	1 518	98,4 %	40 %
2021	1 800	98,1 %	76 %

3 Målsättning

Målet med propositionen är att ta i bruk begäran om omprövning i vissa ärendegrupper i utlänningslagen och därmed möjliggöra Migrationsverkets automatiserade beslutsfattande i första skedet i ärenden som uppfyller förutsättningarna för automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen enligt den föreslagna allmänna lagstiftningen. Genom att möjliggöra automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket vill man trygga behandling av ärenden utan dröjsmål och en ändamålsenlig allokering av Migrationsverkets begränsade resurser. Detta kan även bidra till kortare behandlingstider.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås bestämmelser om rätten att avgiftsfritt begära omprövning av ett beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Enligt förslaget kan Migrationsverkets beslut gällande vilka omprövning kan begäras beröra beviljandet av EU-blåkort eller första uppehållstillstånd för annat förvärvsarbete samt fortsatt tillstånd på samma grund enligt 54 § i utlänningslagen. Omprövning kan dock inte begäras om det i anknytning till ett beslut som fattats på basis av någon av de ovan nämnda grunderna för sökandens del därtill fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I den föreslagna allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen ska föreskrivas som skyddsåtgärd för en fysisk person enligt artikel 22.2.b i den allmänna data-skyddsförordningen om omprövningsbegäran enligt 7 a kap. i förvaltningslagen. Rätten att avgiftsfritt begära omprövning av ett beslut som fattats automatiserat ska vara en förutsättning för automatiserat avgörande av ett ärende i sådana situationer i vilka ärendet inte avgörs i överensstämmelse med ansökan eller i vilka det finns flera parter. På det här sättet kan en part få en människa att bedöma sitt ärende som avgjorts med ett automatiserat förfarande.

Enligt förarbeten till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 41) är målet med en utvidgad användning av omprövningsförfarandet att stärka rollen för förvaltningsmyndigheten vid givande av rättsskydd. Syftet med bestämmelserna i förvaltningslagen är att systemet med omprövningsförfarande ska vara i bruk som första skede av ändringssökande i alla sådana ärendegrupper till vilka den lämpar sig. Införandet av omprövningsbegäran i beslut som Migrationsverket fattat på basis av 71 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen ska inte bara genomföra förvaltningslagens syften med bestämmelser om omprövningsbegäran om givande av rättsskydd i efterhand snabbt och effektivt utan också syftet med denna proposition, dvs. främjande av behandlingen av ärende utan dröjsmål vid Migrationsverket.

De föreslagna bestämmelserna har bedömts uppfylla kriterierna för införande av omprövningsbegäran i förvaltningslagen, eftersom det i de föreslagna ärendegrupperna rutinmässigt avgörs

ett stort antal likartade ärenden, i vilket fall motiveringarna till besluten kan vara knapphändiga, eftersom största delen av ansökningarna avgörs i överensstämmelse med ansökan. Därför förväntas det också att antalet omprövningsbegäranden som Migrationsverket kommer att behandla i dessa ärendegrupper blir lågt i förhållande till antalet beslut som avgjorts automatiskt. Till exempel antalet positiva beslut som gällde första uppehållstillståndet för specialsakkunniga, som avses i 77 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen, var 2021 sammanlagt 1293 stycken, och antalet negativa beslut 21. Under samma period registrerades det 5 besvär gällande besluten om första uppehållstillstånd för specialsakkunniga.

I propositionen föreslås det inte att omprövningsbegäran ska tas i bruk i sådana ärenden som är förknippade med krävande juridisk prövning. I sådana fall är det med tanke på partens rättsskydd viktigt att vid behov snabbt får ärendet överfört till en domstol för avgörande. Införandet av automation och omprövningsbegäran, som är förutsättningen för den, i vissa beslut som fattas av Migrationsverket möjliggör smånigom allokeringen av verkets resurser till dessa mer krävande ärenden.

Enligt förslaget ska omprövningsbegäran på lagnivå bindas till vissa ärendegrupper oberoende av det om ärendet har avgjorts i ett automatiserat förfarande eller av en tjänsteman. Till tjänstemän för bedömning och i mer krävande fall även för avgörande överförs ärenden som förutsätter en bedömning från fall till fall, vilket betyder att det i dylika ärenden sannolikt också oftare behövs avgiftsfri omprövning. Detta förutsätter av Migrationsverket resurser för behandling av omprövningsbegäranden. Även om automationen kan effektivisera Migrationsverkets verksamhet, betyder behandlingen av omprövningsbegäranden i praktiken att ärendet behandlas på nytt från början. Därför föreslås det i första skedet att omprövningsbegäran tas i bruk i sådana ärendegrupper i vilka andelen positiva beslut är hög och antalet besvär lågt. Då förväntas också antalet omprövningsbegäranden vara måttligt. På det här sättet ska Migrationsverket på ett kontrollerat sätt också först få erfarenhet om behandlingen av omprövningsbegäranden samt om de ekonomiska resurser och personalresurser som behandlingen förutsätter.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt Migrationsverkets preliminära bedömning förutsätter genomförandet av omprövningsbegäran i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden inga betydande ändringar i informationssystemen. De systemändringar som ibruktage av omprövningsbegäran förutsätter har preliminärt uppskattats orsaka Migrationsverket engångskostnader på cirka 200 000 euro. Personalkostnaderna av engångskaraktär för styrande, testning och utbildning i anknytning till ändringar i informationssystem har preliminärt uppskattats vara cirka 16 000 euro. Det är meningen att genomföra ändringarna inom Migrationsverkets existerande ramar.

Det att automatiserat beslutsfattande möjliggörs i vissa av Migrationsverkets ärendegrupper förväntas öka verkets produktivitet, när det blir möjligt att slopa manuella arbetsskeden och ansökningar kan behandlas snabbare än tidigare. Den omprövningsbegäran som har förutsatts i den föreslagna allmänna lagstiftningen är dock en ny uppgift för Migrationsverket, och behandlingstiden av en enskild begäran om omprövning blir sannolikt motsvarande som om ärendet i fråga behandlades från början av en tjänsteman. I denna proposition föreslås införandet av omprövningsbegäran i början bara i vissa begränsade ärendegrupper för att införandet av omprövningsbegäran inte ska leda till betydande nya kostnader för Migrationsverket.

Omprövningsbegäran har uppskattats överensstämma med redan existerande strukturer i informationssystemet, som baserar sig på informationshanteringslagen, vilket innebär att införandet av omprövningsbegäran inte påverkar informationshanteringen.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

I propositionen föreslås det att omprövningsbegäran tas i bruk i beslut som Migrationsverket fattar med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Omprövning kan dock inte begäras om det i anknytning till ett beslut som fattats på basis av någon av de ovannämnda grunderna för sökandens del även fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i enlighet med utlänningslagen. Migrationsverket har på ovannämnda grunder 2020 sammanlagt fattat 1 221 och 2021 sammanlagt 1 938 beslut om första uppehållstillstånd. År 2020 överklagades Migrationsverkets beslut på dessa grunder hos förvaltningsdomstolen i sammanlagt 24 fall och 2021 i sammanlagt 21 fall. Antalet beslut om fortsatta tillstånd på dessa grunder vid Migrationsverket var 2020 sammanlagt 3 617 stycken och 2021 sammanlagt 4 485 stycken. År 2020 överklagades Migrationsverkets beslut på dessa grunder hos förvaltningsdomstolen i sammanlagt 68 fall och 2021 i sammanlagt 41 fall. I samband med beslut om första uppehållstillstånd på dessa grunder har det dessutom för sökandens del fattats ett beslut om utvisning eller avvisning som har överklagats i fem fall 2020 och i sju fall 2021. I anknytning till beslut om fortsatt tillstånd på dessa grunder har det för sökandens del fattats ett beslut om utvisning eller avvisning som har överklagats i 34 fall 2020 och i 17 fall 2021. Allt som allt har det 2020 fattats 42 stycken och 2021 sammanlagt 28 stycken beslut om avvisning eller utvisning som eventuellt förknippas med dessa grunder, men dessa siffror är bara riktgivande, eftersom sökanden har kunnat ha en ansökan anhängig också på andra grunder och beslutet om avvisning eller utvisning kan ha med den att göra. Siffrorna har presenterats i tabell 2 nedan.

Tabell 2: Antal första beslut och beslut om fortsatta tillstånd som Migrationsverket fattat på basis av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen och besvären som riktats till dem

Som grund 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen			
Tillståndstyp	Beslut	Besvär	Överklagat beslut om avvisning eller utvisning
Första tillstånd			
2020	1 221	24	5
2021	1 938	21	7
Fortsatt tillstånd			
2020	3 617	68	34
2021	4 485	41	17

I propositionen föreslås till att börja med omprövningsbegäran bara till vissa begränsade ärendegrupper i vilka, såsom konstaterats ovan, andelen positiva beslut är hög och antalet besvär lågt. Att möjliggöra automatiserat beslutsfattande även i de fall i vilka ansökan inte avgörs i överensstämmelse med ansökan samt avgiftsfriheten av den föreslagna omprövningsbegäran och omprövning som ett rättsmedel i efterhand som är snabbare och enklare än ett besvär kan dock öka antalet omprövningsbegäranden av ärenden som Migrationsverket avgjort automatiskt jämfört med besvären i varje separat ärendegrupp. Antalet omprövningsbegäranden kan också öka på grund av att omprövningen ska bindas till vissa ärendegrupper oberoende av det om

ärendet har avgjorts i ett automatiserat förfarande eller av en tjänsteman. Till tjänstemän för bedömning överförs de mest krävande ärendena i en ärendegrupp samt ärenden som förutsätter utredning och prövning av en människa, vilket betyder att det i dylika ärenden sannolikt också oftare begärs avgiftsfri omprövning. Detta förutsätter att Migrationsverket får resurser för behandling av omprövningsbegäranden, även om automationen medför besparingar i behandlingen av ärenden. Behandlingen av omprövningsbegäranden är en ny uppgift för Migrationsverket, och behandlingstiden av en enskild begäran om omprövning blir sannolikt motsvarande som om ärendet i fråga från början behandlades av en tjänsteman. Eftersom införandet av omprövningsbegäran i detta skede föreslås bara till beslut som Migrationsverket fattar i vissa ärendegrupper och bland vilka största delen är positiva, förväntas det att antalet omprövningsbegäranden som Migrationsverket ska avgöra trots att omprövningsbegärandena är avgiftsfria kan behandlas med Migrationsverkets nuvarande resurser. Av samma anledning bedöms det föreslagna införandet av omprövningsbegäran inte just ha några effekter på antalet besvär som förvaltningsdomstolarna behandlar.

Det har uppskattats att införandet av helt automatiserat beslutsfattande gör det möjligt att allokera Migrationsverkets begränsade resurser till de ärenden i vilka det finns ett äkta behov av prövning av en tjänsteman från fall till fall. Avgränsandet av omprövningsbegäran till vissa ärendegrupper påverkar i första skedet det på ett hur omfattande sätt Migrationsverket kan ta automationen i bruk i beslutsfattande, när ärendet inte avgörs i överensstämmelse med ansökan eller när en annan part är involverad i ärendet. Införandet av omprövningsbegäran i vissa av Migrationsverkets ärendegrupper, som föreslås i denna proposition, är första steget till den här riktningen i de ärenden som inte direkt med stöd av den allmänna lagstiftningen kan avgöras automatiskt.

Behandlingen av omprövningsbegäranden direkt vid Migrationsverket gör det också möjligt att omedelbart rätta ett fel i den automatiserade verksamhetsprocessen. Därför ska införandet av omprövningsbegäran i beslut som fattats i vissa av Migrationsverkets ärendegrupper för sin del även stödja den automatiserade verksamhetsprocessens kvalitetskontroll och hanteringen av fel-situationer utan dröjsmål, som enligt justitieministeriets proposition (RP 145/2022 rd) ska införas i informationshanteringslagen.

4.2.3 Konsekvenser för sökande

Rätten att avgiftsfritt begära omprövning direkt hos Migrationsverket, som fattat beslutet, erbjuder sökanden ett snabbare och enklare rättsmedel i efterhand än det nuvarande ändringssökandet. Enligt förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 48) får en part i omprövningssystemet ett felaktigt beslut korrigerat snabbare och mer ekonomiskt fördelaktigt än hos en förvaltningsdomstol. Också i det fallet att en begäran om omprövning inte godkänns får parten ett motiverat beslut till sin begäran och kan bättre än tidigare bedöma om besvär är berättigade och om de har möjlighet till framgång.

Det har uppskattats att införandet av automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket möjliggör behandlingen av ansökningar utan dröjsmål. På det här sättet kan man i början förkorta uppehållstillståndens behandlingstider i vissa ärendegrupper. Från sökandens synvinkel är förfarandet snabbt och smidigt, vilket är av betydelse i synnerhet i den globala konkurrensen om kunnig arbetskraft.

4.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter

4.2.4.1 Jämlikhet

I de i propositionen föreslagna bestämmelserna har omprövningsbegäran avgränsats till ärenden som Migrationsverket avgör med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten och 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Omprövning får dock inte begäras om det i anknytning till ett beslut gällande första tillstånd eller fortsatt tillstånd som fattats på grunder som avses i ovannämnda bestämmelser för sökandens del därtill fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Enligt förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd s. 42–43) lämpar sig omprövningsförfarandet väl för ärendegrupper där man rutinmässigt avgör en stor mängd likartade ärenden och där motiveringen till besluten kan vara knapphändig. Då möjliggör omprövningsförfarandet att en part i detta skede kan få en mer detaljerad motivering till beslutet än i det första skedet i fråga om de faktorer som han eller hon framför i sin begäran om omprövning. Omprövningsförfarandet lämpar sig väl också för ärenden där det i besvärsskedet ofta framställs tilläggsutredning som påverkar saken samt för rättsligt enkla ärenden och ärenden i fråga om vilka det redan finns etablerad rättspraxis. Utanför omprövningsbegäran förblir ärenden som är särskilt betydelsefulla med tanke på parternas rättsskydd, i vilka det är viktigt att vid behov snabbt hänskjuta saken till domstolsprövning, samt andra ärendegrupper där ärendet utreds synnerligen grundligt redan i första skedets förvaltningsförfarande eller till vilka det i allmänhet förknippas krävande rättslig prövning. Då kan omprövningsskedet onödigt förlänga den totala längden på ärendets behandling. Även grundlagsutskottet har ansett att de kriterier för införandet av omprövningsbegäran som nämnts i lagens förarbeten är motiverade (GrUU 55/2014 rd, s. 3).

Den föreslagna avgränsningen följer de kriterier för ibruktagandet av omprövningsbegäran som presenterats i förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 42–43), eftersom det i de föreslagna ärendegrupperna rutinmässigt avgörs ett stort antal likartade ärenden, i vilket fall motiveringarna till besluten kan vara knapphändiga, eftersom största delen av ansökningarna avgörs i överensstämmelse med ansökan. Därför förväntas det också att antalet omprövningsbegärande som Migrationsverket behandlar i dessa ärendegrupper är litet i förhållande till antalet beslut som avgjorts automatiskt. Automationen förväntas dessutom påskynda behandlingen av ansökningar jämfört med behandling som utförs av en människa. Enligt förslaget ska omprövningsbegäran dock på lagnivå bindas till vissa ärendegrupper oberoende av det om ärendet har avgjorts i ett automatiserat förfarande eller av en tjänsteman. Till tjänstemän hänvisas ärenden som kräver att en människa utreder dem, vilket innebär att behandlingen av ärendet inte är så snabbt som vid automatiserade beslut, och i dylika ärenden krävs sannolikt oftare även avgiftsfri omprövning. Därför föreslås det att omprövningsbegäran i början ska tas i bruk i sådana ärendegrupper i vilka andelen positiva beslut är hög så att rätten att begära omprövning av ett beslut som fattats vid Migrationsverket inte heller i ärenden som avgjorts av en tjänsteman i onödan ska förlänga den totala längden på behandlingen av ärendet. Genom att börja med begränsade ärendegrupper kan Migrationsverket också samla in erfarenhet om behandlingen av omprövningsbegäranden. På behandlingen av omprövningsbegäranden vid Migrationsverket ska tillämpas bestämmelserna i 7 a kap. i förvaltningslagen, och enligt 49 e § den lagen ska begäran om omprövning behandlas skyndsamt. Ett beslut som Migrationsverket fattat med anledning av en omprövningsbegäran får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Med hänsyn till det som presenterats ovan bedöms införandet av omprövningsbegäran i dessa begränsade ärendegrupper inte fördröja partens tillgång till behandling hos en domstol.

Även om felaktiga beslut i omprövningsförfarandet direkt kan rättas hos den myndighet som fattat beslutet i ett snabbare och smidigare förfarande än hos en domstol, är det motiverat att utanför omprövningsbegäran lämnas sådana ärenden i vilka det på det sättet som framförts i förarbetena till förvaltningslagen med tanke på ärendets natur och rättsskyddet är nödvändigt

att ändring i ett förvaltningsbeslut söks genom att anföra besvär direkt hos förvaltningsdomstolen. Omprövning får därför dock inte begäras i anknytning till beslut gällande första tillstånd eller fortsatt tillstånd enligt propositionen i vilka det för sökandens del samtidigt fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt utlänningslagen. Med tanke på sökandens rättsskydd är det viktigt att han eller hon i dylika mer krävande ärenden direkt kan få sitt ärende behandlat hos förvaltningsdomstolen.

Rätten att avgiftsfritt begära omprövning direkt av Migrationsverket är på det sättet som beskrivs i förarbetena till förvaltningslagen för parten ett snabbare, förmånligare och mer flexibelt sätt att få ett fel i beslutet rättat, vilket kan tala för det att den införs i flera av Migrationsverkets ärendegrupper. De avgränsningar som i denna proposition föreslås till tillämpningsområdet för Migrationsverkets omprövningsbegäran följer emellertid de kriterier som i förarbetena till förvaltningslagen ställts för införandet av omprövningsbegäran. Därför har propositionen inte bedömts begränsa jämlikheten av personer tillhörande samma eller olika ärendegrupper mer än nödvändigt.

4.2.4.2 Rättsskydd i efterhand

De bestämmelser om omprövningsbegäran som föreslås i denna proposition förväntas inte leda till betydande antal omprövningsbegäranden som behandlas av Migrationsverket. Införandet av omprövningsbegäran ska i första skedet avgränsas till beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Införandet av omprövningsbegäran ska i dess ärendegrupper genomföra syften med bestämmelserna om omprövningsbegäran i förvaltningslagen gällande givandet av rättsskydd i efterhand på ett snabbt och effektivt sätt direkt hos den myndighet som fattat beslutet. I systemet med omprövningsbegäran får en part ett felaktigt beslut korrigerat snabbare och mer ekonomiskt fördelaktigt än hos en förvaltningsdomstol.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Rätten att begära omprövning av beslut som Migrationsverket avgjort automatiskt

I den proposition som sändes på remiss föreslogs det bestämmelser om rätten att avgiftsfritt begära omprövning av ett beslut som Migrationsverket fattat genom automatiserat beslutsfattandeförfarande. Enligt propositionen skulle bestämmelsen om omprövningsbegäran fogas till utlänningslagen, medborgarskapslagen (359/2003), lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017), nedan *säsongarbetslagen*, ICT-lagen och lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018). I de föreslagna bestämmelserna var den avgiftsfria omprövningsbegäran avgränsad till de ärenden som Migrationsverket i fortsättningen kan avgöra automatiskt i enlighet med förutsättningarna i den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Den föreslagna bestämmelser bedömdes uppfylla förvaltningslagens kriterier för införandet av omprövningsbegäran, eftersom en myndighet enligt den föreslagna allmänna lagstiftningen automatiskt kan avgöra ett ärende, när det i ärendet inte ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet. De ärenden som avgörs automatiskt ska även väljas ut och avgöras med iakttagande av regler som utarbetats med stöd av tillämplig lag.

Automatiserat beslutsfattande skulle därmed enligt den föreslagna allmänna lagstiftningen gällande automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen bara ha kommit i fråga i sådana juridiskt enkla ärenden som inte gäller omfattande substanshelheter eller svåra rättsliga tolkningssituationer och i ärenden om vilka det redan finns etablerad rättspraxis och som enligt de kriterier som listats i förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 42–43) lämpar sig för avgörande genom omprövningsbegäran direkt hos den myndighet som fattat beslutet. I bruktagandet av omprövningsbegäran i ärenden som Migrationsverket avgjort automatiskt uppskattades inte bara genomföra syften med förvaltningslagens bestämmelser om omprövningsbegäran när det gäller givande av rättsskydd i efterhand snabbt och effektivt utan också syftet med denna proposition, dvs. att trygga behandlingen av ärenden utan dröjsmål vid Migrationsverket. I den proposition som sändes på remiss uppskattades det att det var möjligt att överföra till automatiserat avgörande majoriteten av de ansökningsgrunder i vilka Migrationsverket för närvarande använder delautomation eller till vilka delautomation planeras, om kravet på rättsskydd som förutsätts i den allmänna lagstiftningen genomförs i dem. Det att de ansökningstyper i vilka det skulle bli möjligt att begära omprövning av ett beslut som fattats av Migrationsverket inte hade specificerats i de föreslagna bestämmelserna uppskattades inte äventyra sökandens rättsskydd, eftersom det skulle ha funnits bestämmelser om användningsområdet av ett ärendes automatiserade avgörande i 53 e § i förvaltningslagen, som föreslogs i justitieministeriets proposition (RP 145/2022 rd), och Migrationsverket skulle enligt den 28 e § som i justitieministeriets propositions föreslogs till informationshanteringslagen ha informerat om de ärenden som det avgör automatiskt. Därtill finns det i 46 § i förvaltningslagen bestämmelser om hur man begär omprövning av ett beslut.

På basis av utlåtande om propositionen ansågs det i vidareberedningen att bindandet av omprövningsbegäran till beslut som Migrationsverket fattat automatiskt inte utan problem kan samordnas med lagenligheten samt kraven på rättsskyddet och jämställdheten av en förvaltningskund. Därför föreslås det att omprövningsbegäran i stället för beslut som fattats automatiskt på det sättet som förutsätts i förarbetena till förvaltningslagen ska bildas till vissa ärendegrupper. Under vidareberedningen ville man identifiera de ärendegrupper i vilka omprövningsbegäran uppfyller de kriterier som fastställts i förarbetena till förvaltningslagen och i vilka det bedömdes att de resursinverkningar som behandlingen av omprövningsbegärandena ger upphov till inte överskrider nyttan med den tack vare automatiseringen effektiviserade verksamheten. Till exempel i fråga om uppehållstillstånd för studerande uppskattades den nytta som fås genom omprövningsbegäranden vara begränsad i förhållande till de satsningar som omprövningsförfarandet kräver, om omprövningsbegäran tillämpas både på automatiserade beslut om uppehållstillstånd för studerande och på beslut som fattats av en tjänsteman. I fråga om uppehållstillstånd för studerande är största delen av besluten positiva, men med finns också negativa beslut som förutsätter krävande prövning från fall till fall, och beslutet kommer alltså att fattas på annat sätt än automatiskt. I dessa fall finns det skäl för sökanden att få sitt ärende direkt behandlat av förvaltningsdomstolen så att behandlingens totala längd inte förlängs. I fråga om säsongarbetsintyg enligt säsongarbetslagen uppskattades det att införandet av omprövningsbegäran leder till hundratals avgiftsfria omprövningsbegäranden, eftersom det redan nu i praktiken är snabbare och billigare att ansöka om ett säsongarbetsintyg på nytt än att lämna ett besvär i ärendet hos förvaltningsdomstolen. År 2021 fattade Migrationsverket sammanlagt 14 219 beslut om dylika intyg.

Under vidareberedningen bedömdes också möjligheten att föreskriva om rätten att begära omprövning i vissa av Migrationsverkets ärendegrupper när beslutet har fattats automatiskt. Detta alternativ har dock på basis av remissresponsen inte problemfritt kunnat sammanjämkas med målet på regleringens teknologineutralitet samt med sökandenas jämlikhet.

5.1.2 Alternativa sätt att föreskriva om området för omprövningsbegäran

Under beredningen har det alternativ bedömts att det inte ska föreskrivas om rätten att begära omprövning av beslut som Migrationsverket fattat automatiskt i lagstiftningen gällande invandring inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Migrationsverket kan i detta fall fatta automatiserade beslut med stöd av de bestämmelser som i justitieministeriets proposition (RP 145/2022 rd) föreslås till förvaltningslagen endast i de fall i vilka partens begäran godkänns med det automatiserade beslutet och ingen annan part är involverad. Detta har dock uppskattats betydligt begränsa det automatiserade beslutsfattandets användningsområde vid Migrationsverket, eftersom det typiskt kan finnas fler än en part i ärenden som behandlas av Migrationsverket. Till exempel i de till antalet största ärendegrupperna vid Migrationsverket, dvs. uppehållstillstånd på grund av familjeband och arbete, finns det alltid en medsökande eller arbetsgivaren har en begränsad ställning som part på basis av lagen.

Därtill föreslås det i regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 114/22 rd) för arbetsgivaren nya skyldigheter och följaktligen en utvidgning av arbetsgivarens besvärsmätt. Då kan de arbetsbaserade tillstånd i vilka arbetsgivaren enligt förslaget i fortsättningen ska ha en begränsad rätt att söka ändring i beslutet med stöd av arbetsgivarens begränsade ställning som part förbli utanför det automatiserade beslutsfattandet. Om automatiserat beslutsfattande inte är möjligt i Migrationsverkets största ärendegrupper, kan det hända att fördelarna med automationen i och med förkortade behandlingstider inte uppnås.

I detta alternativ är automatiserat beslutsfattande dessutom begränsat till de ärenden i vilka partens begäran godkänns i sin helhet. Även detta begränsar det automatiserade beslutsfattandets användningsområde vid Migrationsverket, eftersom en ansökan kan godkännas delvis och tillståndet beviljas till exempel för en kortare tid än vad sökanden har ansökt om.

Som ett alternativ har det under beredningen bedömts huruvida det är möjligt att möjliggöra ändringssökande som första skede gällande alla beslut som Migrationsverket fattar eller alternativ så att enbart beslut om asyl lämnas utanför tillämpningsområdet. Detta alternativ har dock inte ansetts uppfylla de kriterier som det i förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 42–43) har ställts för införandet av omprövningsbegäran, eftersom när rätten att begära omprövning även ska gälla svårare fall som enbart behandlats manuellt, kan den leda till en onödig förlängning av den totala längden på ärendebehandlingen. Utvidgningen av omprövningsbegärens användningsområde betyder i detta fall även att Migrationsverkets begränsade resurser på ett bredare sätt än i vad som föreslås i denna proposition allokeras till behandlingen av omprövningsbegäranden. Det kan hända att de resursbesparingar som åstadkoms genom införandet av automatiserat beslutsfattande inte täcker de nya resursbehov som behandlingen av omprövningsbegäranden ger upphov till.

De bedömda alternativen har inte ansetts främja regeringens mål om förvaltningens digitalisering, en ökning av arbetskraftsinvandringen och kortare behandlingstider.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I ett meddelande som Europeiska migrationsnätverket publicerade i februari 2022 ([The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management](#)) har bland annat beskrivits digitaliseringen inom uppehållstillstånds- och medborgarskapsärenden i olika länder. Användningen av digital teknik har ökat under COVID-19-pandemim och medlemsstaterna har effektiviserat eller tänker effektivisera introduktionen av digitala tjänster i invandringens processer. I ett

meddelande har Nederländerna meddelat att det i sin uppehållstillståndsprocess testar delautomation som stöd för beslutsfattare, och Grekland har beskrivit automatiseringen av sin behandlingsprocess för medborgarskapsansökningar.

Inrikesministeriet frågade kontrolländer om användningen av automatiserat beslutsfattande enligt den allmänna dataskyddsförordningen inom invandringen och om de skyddsåtgärder som tillämpas på den samt i hurdana ärendegrupper automatiserat beslutsfattande eventuellt används. Belgien, Nederländerna, Litauen och Danmark meddelade att de inte använder helt automatiserat beslutsfattande enligt artikel 22 i den allmänna dataskyddsförordningen i ärenden som gäller invandring.

I Norge har det till artikel 17-7c i utlänningsförordningen (utlendingsforskriften) den 28 februari 2020 fogats en bestämmelse enligt vilken migrationsverket i Norge kan fatta helt automatiserade beslut. Enligt bestämmelsen får beslutet inte basera sig på bestämmelser beroende av prövning infall inte beslutet är obestriddigt. Bestämmelsen möjliggör inte sändandet av en ansökan som innehåller komplicerade bedömningar till maskinell behandling med så kallad intelligent beslutsförmåga, eftersom risken för ogrundad och oavsiktlig diskriminering då är större, vilket bestämmelserna i artikel 22.1 i den allmänna dataskyddsförordningen försöker förebygga. I Norge är de viktigaste rättsmedlen rätten att söka ändring och rätten till mänskligt ingripande. Enligt bestämmelsen ska den registrerade ges rätten till en ny manuell genomgång av ansökan. Rätten att fatta helt automatiserade beslut har begränsats att enbart gälla beslut som fattats av norska migrationsverket, inte beslut som fattats av en nämnd som behandlar migrationsbesvär. I Norge ska migrationsverket också regelbundet göra manuella kontroller av användningen av automatiserade beslut. Helt automatiserat beslutsfattande används för närvarande i avgörandet av ansökningar om tillfälligt skydd. Oklara fall bedöms dock alltjämt manuellt. Norska migrationsverket överväger också införandet av helt automatiserade beslut till ärenden som gäller uppehållstillstånd för studerande.

I Sverige kan myndigheter fatta automatiserade beslut med stöd av 28 § i förvaltningslagen (2017:900). Enligt lagens förarbeten behöver man inte föreskriva om automatiserat beslutsfattande i speciallagstiftningen, och Sverige har inga separata bestämmelser om automatiserat beslutsfattande vid migrationsverket. Bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas på automatiserade beslut som fattas vid svenska Migrationsverket. Utöver de allmänna kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet tryggar lagen rätten till öppenhet och kommunikation samt möjligheten att ändra och rätta beslut och rätten att överklaga beslut om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Därtill har lagen bestämmelser om behövliga åtgärder för att trygga den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen enligt artikel 22.2.b i den allmänna dataskyddsförordningen. Svenska Migrationsverket använder automatiserade beslut i ärenden som gäller arbetstillstånd, medborgarskap och ersättningar som staten betalar ut. Vid beviljandet av arbetstillstånd kan automatiserat beslutsfattande användas i enkla fall, som har sorterats enligt yrkesklasser (SSYK-koden) och bland vilka beviljandegraden är hög. Alla skeden av beviljandeprocessen har dock inte automatiserats. I medborgarskapsprocessen fattas följande beslut automatiskt: beslut om återkallande av ett pass för en utlänning eller resedokument för en flykting när sökanden beviljas svensk medborgarskap, ett beslut om avslående av begäran om avgörande av ett ärende i enlighet med 12 § i förvaltningslagen, ett beslut att förvägra svensk medborgarskap, om sökanden inte har ett permanent uppehållstillstånd, ett beslut om avslående av ansökan, om ansökningsavgiften eller namnteckningen alltjämt fattas trots kompletteringsbegäran, ett beslut om beviljade av svenskt medborgarskap med stöd av en anmälan enligt 7 och 8 § i lagen om svenskt medborgarskap förutsatt att anmälan har undertecknats elektroniskt och att alla förutsättningar uppfylls i en kontroll som genomförs av systemet samt automatiskt sändande av ett pass till sökanden i fall som efter sällning har

klassificerats som klara för beslutsfattande. Besluten om ersättandet av skolkostnaderna för förskolan, förskoleklassen och grundskolan med statens medel fattas automatiskt när alla förutsättningar uppfylls i en kontroll som systemet genomför och ersättningsansökan godkänns i sin helhet eller när ersättningsansökan har lämnats in för sent, i vilket fall den enligt bestämmelserna inte undersöks utan ansökan avslås i sin helhet.

6 Remissvar

Remissvar inlämnades av riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Finlands Näringsliv, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna, Flyktingrådgivningen, Bildningsarbetsgivarna och Företagarna i Finland. I remissvaren understöddes målet att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i Migrationsverkets verksamhet och införandet av omprövningsbegäran. I remissvaren förutsattes dock med tanke på legaliteten, sökandenas rättsskydd och jämlikhet att omprövningsbegäran i stället för beslut som avgjorts genom automation på det sättet som förutsätts i förarbetena till förvaltningslagen ska bindas till vissa ärendegrupper. I en del remissvar ansågs det vara viktigt att omprövning inte ska omfatta ärenden av betydelse och att omprövningsförfarandet inte får fördröja behandlingen av sökandens ärende. I ett svar förutsattes det dessutom att användningsområdet för automatiserat beslutsfattande enbart ska avgränsas till positiva beslut och beslut som överensstämmer med ansökan. I vissa remissvar hänvisades det till den registeransvariges skyldighet enligt den allmänna dataskyddsförordningen att informera kunden samt lyftes fram behovet av migrationskunderna att få råd under ansökningsprocessen. Därtill fästes det i två svar uppmärksamhet vid rätten att begära omprövning i delbeslut samt till arbetsgivarens rätt att söka ändring. Av remissvaren har utarbetats en sammanfattning, som har publicerats på adressen <https://intermin.fi/hankkeet> under beteckning [SM025:00/2022](#).

På basis av remissvaren föreslås det i propositionen att omprövningsbegäran ska bindas till vissa ärendegrupper i stället för beslut som fattats automatiskt. Under vidareberedningen ville man identifiera de ärendegrupper i vilka omprövningsbegäran uppfyller de kriterier som fastställts i förarbetena till förvaltningslagen och i vilka det bedömdes att de resursinverkningar som behandlingen av omprövningsbegärandena ger upphov till inte överskrider nyttan med den tack vare automatiseringen effektiviserade verksamheten. Det att omprövningsbegäran binds till ärendegrupper i stället för ärenden som avgjort automatiskt ändrar dock utgångspunkterna för propositionen, eftersom automatiskt avgjorda ärenden är enkla och i huvudsak positiva, och de kan även uppskattas uppfylla kriterierna för införandet av omprövningsbegäran. När omprövningsbegäran utvidgas att gälla någon viss ärendegrupp i sin helhet, kommer det också med juridiskt svårare fall eller fall som förutsätter prövning från fall till fall som behandlats av en tjänsteman. Då kan hindret för införandet av omprövningsbegäran i vissa ärendegrupper bli längre totalbehandlingstider, även om behandlingstiderna för ärenden som avgörs automatiskt kan bli kortare inom samma ärendegrupp. Samtidigt kan införandet av omprövningsbegäran ha betydande negativa resursinverkningar, eftersom den är ett avgiftsfritt och snabbt rättsmedel i efterhand och används sannolikt också oftare. Avgränsandet av omprövningsbegäran till vissa av utlänningslagens ärendegrupper ledde till ändringar även i de föreslagna bestämmelserna.

7 Specialmotivering

189 a §. *Omprövningsbegäran i vissa ärenden gällande uppehållstillstånd.* Till lagen föreslås en ny 189 a §, i vilken det föreskrivs om rätten att avgiftsfritt av Migrationsverket begära omprövning av ett beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten

eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Bestämmelsen ska gälla första uppehållstillstånd som baserar sig på dessa grunder samt besluten om fortsatt tillstånd oberoende av om besluten har fattats automatiskt eller inte. Omprövning kan enligt förslaget dock inte begäras om det i anknytning till ett beslut som fattats på basis av någon av de ovannämnda grunderna för sökandens del dessutom fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i enlighet med utlänningslagen. Då är det med tanke på behandlingens totala längd och därmed sökandens rättsskydd viktigt att han eller hon direkt kan överföra såväl beslutet om uppehållstillstånd eller EU-blåkort som avvisnings- eller utvisningsbeslutet i anknytning till det till förvaltningsdomstolen för bedömning. Det är inte motiverat att man ska ansöka om ändring av beslut som gäller samma sökande i flera olika förfaranden.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen (RP 230/2014 rd, s. 42–43) föreslås omprövningsförfarandet inte för ärendegrupper i vilka det är vanligt att det i samma ärende finns flera parter. Då påverkar en begäran om omprövning som en part gjort också andra parters intressen, rättigheter eller skyldigheter. Som exempel på ärenden till vilka omprövningsbegäran inte kan anses lämpa sig nämns i regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (RP 226/2009 rd, s. 31) sådana flerparsärenden där parterna kan ha olika eller sinsemellan konkurrerande intressen, till exempel plan- och tillståndsärenden inom miljöförvaltningen. I ärendegrupperna enligt de bestämmelser som föreslås i denna proposition är det ett gemensamt mål för den som ansökt om uppehållstillstånd för arbete och för arbetsgivaren att sökanden kan börja arbeta för arbetsgivaren i Finland eller fortsätta med arbetet. Avvikande från motiveringarna i förarbetena till förvaltningslagen kan omprövning i dessa fall begäras även när arbetsgivaren har en begränsad ställning som part.

I paragrafens tredje moment finns dessutom en informativ hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om omprövningsbegäran. På förfarandet vid behandlingen av omprövningsbegäranden vid Migrationsverket ska bestämmelserna i 7 a kap. i förvaltningslagen tillämpas.

I beslut som Migrationsverket fattat gällande omprövningsbegäran får ändring sökas genom besvär i enlighet med 190 § i utlänningslagen. I 13 kap. i utlänningslagen och som komplement till det i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) finns bestämmelser om ändrings-sökande när det gäller beslut som fattats av Migrationsverket.

190 b §. *Behandling av omprövningsbegäran i ärenden som gäller visering för kortare vistelse.* Till paragrafens rubrik samt till dess 1 och 3 mom. föreslås tekniska specificeringar. Paragrafens förfarandebestämmelser tillämpas på omprövningsbegäranden gällande visering för kortare vistelse som utrikesministeriet behandlat, vilket innebär att införandet av omprövningsbegäran i vissa beslut som fattats av Migrationsverket förutsätter att paragrafens rubrik samt 1 och 3 mom. till den här delen ska specificeras. Förfarandebestämmelserna i paragrafen ska inte tillämpas på behandlingen av en omprövningsbegäran som lämnats i fråga om ett beslut som fattats av Migrationsverket.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så fort som möjligt efter att lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd) och lagen om ändring av utlänningslagen (RP 114/2022 rd) har trätt i kraft. Ikraftträdandet är också beroende på den tidtabell inom vilken Migrationsverkets informationssystem kan ändras.

9 Förhållande till andra propositioner

Propositionen har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd), som beretts av justitieministeriet. I propositionen föreslås nya bestämmelser i den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Ändringarna i förvaltningslagen, lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster har föreslagits träda i kraft så fort som möjligt för att möjliggöra automatiska avgöranden och för att klarlägga regleringsläget, dock tidigast den 1 januari 2023.

I denna proposition föreslås bestämmelser om rätten att begära omprövning i ärenden som Migrationsverket avgjort i vissa ärendegrupper. Syftet med propositionen är att möjliggöra automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket i dessa begränsade ärendegrupper när ärendet inte kan avgöras automatiskt direkt med stöd av den allmänna lagstiftningen gällande automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Ikraftträdandet av den lag som ingår i denna proposition förutsätter att den ovannämnda allmänna lagstiftningen träder i kraft.

Propositionen har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 114/2022 rd), som har beretts på arbets- och näringsministeriet. I den föreslås det att om uppehållstillstånd för specialsakkunnig i fortsättningen ska föreskrivas i 73 § i utlänningslagen, om EU-blåkortet i en ny 73 a § och om annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete i 74 § i den lagen. Till 74 § föreslås även ändringar i innehållet. I denna proposition föreslås att det i fortsättningen ska bli möjligt att avgiftsfritt begära omprövning av beslut som Migrationsverket fattat på ovannämnda grunder. I propositionen hänvisas till utlänningslagens ikraftvarande paragrafer, vilket gör att ändringarna i paragrafernas nummer ska beaktas under riksdagsbehandlingen. Under riksdagsbehandlingen ska med anledning av de ändringar som i ovannämnda proposition föreslås till 194 § i utlänningslagen beaktas behovet att även föreskriva om arbetsgivarens rätt till omprövning i dessa situationer. När de ändringar som föreslås i regeringens proposition RP 114/2022 rd träder i kraft, är en dylik ändring förutsättningen för den här propositionens effekt. Utan de ändringar som föreslås i regeringens proposition RP 114/2022 rd kan de ärenden som hör till ärendegrupper som i denna proposition föreslås till omprövningsbegärens tillämpningsområde och som avgörs i överensstämmelse med ansökan avgöras automatiskt direkt med stöd av den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I den föreslagna allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd) ska föreskrivas som skyddsåtgärd för en fysisk person enligt artikel 22.2.b i den allmänna dataskyddsförordningen om omprövningsbegäran enligt 7 a kap. i förvaltningslagen. Rätten att avgiftsfritt begära omprövning av ett beslut som fattats automatiskt är en förutsättning för automatiserat avgörande i sådana situationer i vilka ärendet inte avgörs i överensstämmelse med ansökan eller i vilka det finns flera parter i ärendet. I propositionen föreslås inga avvikelser från den föreslagna allmänna lagstiftningen, men för att en part ska kunna få sitt ärende som Migrationsverket avgjort i automatiserat förfarande till en människa för bedömning, föreslås det ibruktagandet av omprövningsbegäran enligt 7 a kap. i förvaltningslagen i vissa av Migrationsverkets ärendegrupper. Detta har uppskattats uppfylla förutsättningarna för det rättsmedel enligt den allmänna dataskyddsförordningen som i den allmänna lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen förutsätts av automatiserat beslutsfattande.

I propositionen föreslås det att omprövningsbegäran tas i bruk i beslut som Migrationsverket fattat på grunder som avses i 77 § 1 mom. 1 eller 3–11 punkten eller 81 § 1 mom. i utlänningslagen. Omprövning får enligt förslaget dock inte begäras av ett beslut som fattats på ovan nämnda grunder, om det i detta sammanhang för sökandens del dessutom fattats ett avvísning- eller utvisningsbeslut i enlighet med utlänningslagen. När grundlagsutskottet har bedömt en proposition om en utvidgning av bestämmelserna om omprövningsbegäran i förvaltningslagen, har det ansett att omprövningsförfarandet eller utvidgningen av det principiellt inte är förknippat med konstitutionella problem (GrUU 55/2014 rd, s. 3/I). Beaktandet av de kriterier för användningen av omprövningsförfarandet som nämns i förarbetena till förvaltningslagen är dock av betydelse när lagstiftning utarbetas för olika förvaltningsområden, särskilt på grund av att syftet med omprövningsförfarandet enligt grundlagsutskottets mening är att bidra till att genomföra garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt grundlagsutskottet ska omprövningsförfarandet bedömas också med avseende på att den i sak – om också inte formellt – kan utgöra en del av hela det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring (GrUU 55/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har tidigare i sitt utlåtande om systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3/II) konstaterat att omprövningsförfarandet på sätt och vis ses som det första steget i processen för att söka ändring, fastän det inte handlar om rättskipning i domstol. Därför kan det inte uppfylla kravet i grundlagens 21 § att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en dock rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet.

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Bestämmelser om grunderna för god förvaltning finns i förvaltningslagen, men även i den allmänna lagstiftningen och i speciallagstiftningen finns bestämmelser om god förvaltning. I förvaltningslagen finns bestämmelser om rättsprinciper, hörandet av en part och motiveringen av ett beslut. I 7 a kap. i förvaltningslagen finns därtill bestämmelser om omprövningsbegäran, vilket enligt grundlagsutskottet har stärkt dess ställning som rättsmedel (GrUU 32/2012 rd, s. 3/II). Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Grundlagsutskottet har ansett att kriterierna för användningen av omprövningsförfarandet, som nämns i förarbetena till förvaltningslagen, är välgrundade (GrUU 55/2014 rd, s. 3/II). Samtidigt har utskottet betonat att omprövningsförfarandet inte ska tas i bruk om omprövningsskedet onödigt förlänger den totala längden på ärendets behandling. Därtill har utskottet poängterat att användning av omprövningsförfarandet inte i praktiken får leda till att förvaltningsmyndigheterna utvecklas i en riktning som är negativ med avseende på bestämmelserna om rätten att få motiverade beslut enligt 21 § 2 mom. i grundlagen och skyldigheten att motivera enligt förvaltningslagen.

Syftet med propositionen om bestämmelser om omprövningsbegäran är att vid Migrationsverket göra det möjligt att i vissa av utlänningslagens ärendegrupper fatta automatiserade beslut som avses i den föreslagna allmänna lagstiftningen gällande automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Genom att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i dessa utvalda ärendegrupper vill man bidra till behandlingen av ärenden utan dröjsmål vid Migrationsverket. Införandet av omprövningsbegäran i dess ärendegrupper ska genomföra syften med bestämmelserna om omprövningsbegäran i förvaltningslagen gällande givandet av rättsskydd i efterhand på ett snabbt och effektivt sätt direkt hos den myndighet som fattat beslutet. I systemet

med omprövningsbegäran får en part ett felaktigt beslut korrigerat snabbare och mer ekonomiskt fördelaktigt än vid en förvaltningsdomstol.

De föreslagna bestämmelserna har uppskattats uppfylla kriterierna för införandet av omprövningsbegäran enligt förvaltningslagen, eftersom omprövningsbegäran inte föreslås till ärenden som är förknippade med krävande juridisk prövning, i vilket fall det med tanke på partens rättsskydd är viktigt att vid behov få ärendet snabbt behandlat vid domstol. Dylika beslut av Migrationsverket kan alltså överklagas direkt genom besvär hos förvaltningsdomstolen. De föreslagna bestämmelserna har därmed inte uppskattats i onödan förlänga den totala längden på ärendebehandlingen.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Med denna allmänna klausul om jämlikhet uttrycks huvudprincipen gällande jämlikhet och jämställdhet. Den allmänna bestämmelsen om jämlikhet riktas även till lagstiftaren. Genom lag kan människor eller människogrupper godtyckligt inte ställas i mer eller mindre förmånlig situation.

Diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen kompletterar den allmänna bestämmelsen om jämlikhet. Enligt diskrimineringsförbudet får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 42–43, GrUU 45/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 38/2006 rd, s. 2). I sin praxis har grundlagsutskottet i sammanhanget framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (bl.a. GrUU 2/2011 rd, s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s. 3). Det som är centralt är huruvida skillnaderna kan motiveras på ett sätt som är acceptabelt med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 46/2006 rd, s. 2, GrUU 16/2006 rd, s. 2, GrUU 73/2002 rd). Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang därtill härlett kravet att särbehandlingarna inte får vara godtyckliga eller att skillnaderna inte får bli oskäligen (se exempelvis GrUU 47/2018 rd, GrUU 20/2017 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 7/2014 rd, s. 5–6, GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 18/2006 rd, s. 2. Se GrUU 52/2016 rd).

I propositionen ingår sådana avgränsningar av tillämpningsområdet som det finns skäl att granska ur jämlikhetsperspektiv. Den omprövningsbegäran som föreslagits i propositionen ska bara vara begränsad till vissa ärendegrupper. Genom att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i dessa utvalda ärendegrupper vill man bidra till behandlingen av ärenden utan dröjsmål vid Migrationsverket. Främjandet av ett raskt förvaltningsförfarande är med taken på samhället nyttigt, och målet och fördelarna är därmed acceptabla med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Avgränsningarna av de föreslagna ärendegrupperna kan inte heller anses vara godtyckliga eller orimliga. Propositionen leder inte till sådan diskriminering på grunder som gäller en person som förbjuds i 6 § 2 mom. i grundlagen och den överskrider inte lagstiftarens prövningsrätt. De föreslagna bestämmelserna kan anses godtagbara med tanke på 6 § i grundlagen.

På de grunder som angetts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 190 b §, sådan den lyder i lag 242/2019, och
fogas till lagen en ny 189 a § som följer:

13 kap.

Rättsskydd

189 a §

Omprövningsbegäran i vissa ärenden som gäller uppehållstillstånd

Omprövning av ett i denna lag avsett beslut av Migrationsverket får begäras avgiftsfritt, om beslutet gäller

- 1) annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete i en situation som avses i 77 § 1 mom. 1 eller 3 - 11 punkten, eller
- 2) ett i 81 § 1 mom. avsett EU-blåkort.

Med avvikelse från vad som föreskrivs 1 mom. får omprövning av ett beslut av Migrationsverket inte begäras, om det i samband med ett beslut som fattats med stöd av 77 § 1 mom. 1 eller 3 - 11 punkten eller 81 § 1 mom. för sökandens del har fattats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

190 b §

Behandling av omprövningsbegäran i ärenden som gäller visering för kortare vistelse

Behandlingen av en begäran om omprövning i en situation som avses i 190 a § 1 mom. är avgiftsbelagd. Fortsatt behandling av en begäran om omprövning efter att begäran blivit anhängig förutsätter att den avgift som tas ut för behandlingen av begäran är betald inom 30 dagar från det att begäran blivit anhängig. En begäran om omprövning kan avvisas utan prövning, om avgiften för behandlingen av begäran inte har betalats inom den föreskrivna tidsfristen.

Avgiften för behandlingen av en begäran om omprövning återbetalas till den berörda parten, om utrikesministeriet eller förvaltningsdomstolen ändrar det beslut ändringssökandet gäller till ändringssökandens fördel så att visering ska utfärdas.

Utrikesministeriet får avgöra ett omprövningsärende utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fått av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 17 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i utlänningslagen (301/2004) 190 b §, sådan den lyder i lag 242/2019, och
fogas till lagen en ny 189 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

Rättsskydd

(ny)

189 a §

*Omprövningsbegäran i vissa ärenden som
gäller uppehållstillstånd*

Omprövning av ett i denna lag avsett beslut
av Migrationsverket får begäras avgiftsfritt,
om beslutet gäller

1) annat uppehållstillstånd för förvärvsar-
bete i en situation som avses i 77 § 1 mom. 1
eller 3 - 11 punkten, eller

2) ett i 81 § 1 mom. avsett EU-blåkort.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i
1 mom. får omprövning av ett beslut av Migrat-
ionsverket inte begäras, om det i samband
med ett beslut som fattats med stöd av 77 § 1
mom. 1 eller 3 - 11 punkten eller 81 § 1 mom.
för sökandens del har fattats ett avvisnings-
eller utvisningsbeslut.

Bestämmelser om begäran om omprövning
finns i förvaltningslagen.

190 b §

190 b §

Behandling av omprövningsbegäran

*Behandling av omprövningsbegäran i ären-
den som gäller visering för kortare vistelse*

Behandlingen av en begäran om ompröv-
ning är avgiftsbelagd. Fortsatt behandling av
en begäran om omprövning efter att begäran

Behandlingen av en begäran om ompröv-
ning i en situation som avses i 190 a § 1 mom.

Gällande lydelse

blivit anhängig förutsätter att den avgift som tas ut för behandlingen av begäran är betald inom 30 dagar från det att begäran blivit anhängig. En begäran om omprövning kan avvisas utan prövning, om avgiften för behandlingen av begäran inte har betalats inom nämnda tidsfrist.

Avgiften för behandlingen av en begäran om omprövning återbetalas till den berörda parten, om utrikesministeriet eller förvaltningsdomstolen ändrar det beslut ändringssökandet gäller till ändringssökandens fördel så att visering ska utfärdas.

Ett omprövningsärende får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fått av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Föreslagen lydelse

är avgiftsbelagd. Fortsatt behandling av en begäran om omprövning efter att begäran blivit anhängig förutsätter att den avgift som tas ut för behandlingen av begäran är betald inom 30 dagar från det att begäran blivit anhängig. En begäran om omprövning kan avvisas utan prövning, om avgiften för behandlingen av begäran inte har betalats inom *den föreskrivna* tidsfristen.

Avgiften för behandlingen av en begäran om omprövning återbetalas till den berörda parten, om utrikesministeriet eller förvaltningsdomstolen ändrar det beslut ändringssökandet gäller till ändringssökandens fördel så att visering ska utfärdas.

Utrikesministeriet får avgöra ett omprövningsärende utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fått av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Denna lag träder i kraft den 20 .
