Olli Mäenpää
17.11.2016

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta (HE 234/2016 vp)

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on esitetty seuraava näkökohta, jonka johdosta valiokunta pyytää täydennettyä arviotani:

> ”Turvapaikka-asioiden foorumisäännös on tarkoitus määritellä siten, että toimivaltaisena hallinto-oikeutena on se hallinto-oikeus, joka sijaitsee Maahanmuuttoviraston tietyllä vastuualueella. Vastuualueista tai toimipisteistä ei säädetä Maahanmuuttovirastosta annetussa laissa tai asetuksessa, vaan niistä päättää Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaisesti ylijohtaja tai turvapaikkayksikön johtaja. Maahanmuuttovirasto voi vaihtaa vastuualueita oman harkintansa mukaan. Tämän mukaan Maahanmuuttovirasto voi omilla päätöksillään määritellä myös tuomioistuimen toimivaltaan liittyvistä asioista. On pohdittava onko tällä seikalla valtiosääntöoikeudellisia liittymäkohtia esim. tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. ”

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (PeVL 17/2009 vp; HE 1/1998 vp, s. 174/II). Lisäksi merkitystä on perustuslain 21 §:n 1 momentilla, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi käytännössään katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin (PeVL 5/2008 vp; PeVL 6/2002 vp, s. 2; PeVL 29/2006 vp, s. 2: PeVL 42 3006 vp).

Erityisesti Verohallinnon uudelleenorganisointia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 5/2008 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, ettei perustuslaista johdu estettä myöskään sille, että päätoimipaikkojen sijainnista määrätään toimialueenaan koko valtakunnan käsittävän viraston työjärjestyksessä. Myös Maahanmuuttoviraston yksiköistä voidaan vastaavasti määrätä viraston työjärjestyksessä.

Ulkomaalaislain 192 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, eikä tätä säännöstä ehdoteta nyt muutettavaksi. Hallituksen esityksen 193 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus

määräytyisi kuitenkin 192 §:stä poiketen sen mukaan, onko päätös tehty Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön eteläisellä, itäisellä, pohjoisella vai läntisellä vastuualueella. Vastuualueita ei kuitenkaan määrätä Maahanmuuttoviraston työjärjestyksellä, mitä perustuslakivaliokunta edellä selostetussa lausunnossaan piti vähimmäistasona tällaiselle määrittelylle, vaan vastuualueet määräytyisivät virkamiespäätöksellä ja harkinnan mukaan. Virkamiespäätös voisi siten viime kädessä myös määritellä toimivaltaisen hallinto-oikeuden, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta.

Sääntelyä olisi paikallaan täsmentää tältä osin. Vähimmäisvaatimus olisi lisätä ulkomaalaislain 193 §:n 2 momenttiin (tai Maahanmuuttovirastosta annettuun lakiin) säännös, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueet määrätään Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Ottaen huomioon perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimukset ja koska vastuualuejako määrittelisi ehdotuksen mukaan myös tuomioistuinten alueellista toimivaltaa, vastuualueiden määrittelyä vähintään asetuksen tasolla voitaisiin kuitenkin pitää perusteltuna.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Verohallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan Verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lain 6 §:n mukaan Verohallinnon työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset Verohallinnon organisaatiosta, yksiköistä, tehtävistä ja niiden järjestämisestä sekä päätoimipaikoista.