

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta (HE 234/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Anu Koivuluoma, oikeusministeriö
- hankejohtaja Petri Saukko, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Katri Kurppa, sisäministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Taina Hakkarainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylituomari Ritva Isomoisio, Turun hallinto-oikeus
- johtaja Esko Repo, Maahanmuuttovirasto
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Marko Marsala, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely ehdotetaan hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Asioita käsiteltäisiin myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastualueen perusteella.

Valiokunnan mietintö LaVM 15/2016 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai kuitenkin mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttamisesta neljään hallinto-oikeuteen. Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Esityksen mukaan jatkossa kyseisiä valitusasioita käsittelevät Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet. Ehdotuksen mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi päätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Edellä mainittuihin hallinto-oikeuksiin voitaisiin siirtää tietyin edellytyksin myös sellaisia asioita, jotka ovat lain voimaan tullessa jo vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa ja muualla Euroopassa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on aiheuttanut haasteita Maahanmuuttovirastolle ensiasteen päätöksentekijänä sekä viraston päätöksistä tehtyjä valituksia ensimmäisessä tuomioistuinsteossa ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelevälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Helsingin hallinto-oikeuden työmäärä on kasvanut huomattavasti suhteessa aikaisempiin vuosiin ja toisaalta suhteessa muihin hallinto-oikeuksiin. Asioiden käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa on ruuhkautunut siitä huolimatta, että Helsingin hallinto-oikeuteen on palkattu lisäresursseja. Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstön määrää ei käytännössä ole mahdollista lisätä selvästi nykyistä enempää.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkin esiin tuotuun seikkaan, että joutuisa ja kohtuullisessa ajassa tapahtuva tuomioistuinkäsittely on tärkeä osa oikeusturvaa erityisesti ihmisoikeusherkissä asioissa. Ehdotettavalla kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttamisella pyritään erityisesti käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisina. Valiokunta pitää tämän vuoksi esitystä perusteltuna. Turvapaikanhakijoiden määrän kehittymistä tulevaisuudessa on kuitenkin vaikea arvioida. Tästä huolimatta valiokunta pitää hajauttamista perusteltuna, sillä lainsäädännössä on tärkeä varautua erilaisiin ennusteisiin ja vaihtoehtoihin. Valitusmääriä koskevien ennusteiden perusteella ulkomaalaisasioiden määrä Helsingin hallinto-oikeudessa on muodostumassa valtaosaksi tuomioistuimen koko asiamäärästä. Tämä ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista, minkä vuoksi esityksessä ehdotettua hajauttamista voidaan myös pitää asianmukaisena ratkaisuna.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunnan mietintö LaVM 15/2016 vp

Asiantuntemuksen turvaaminen

Esityksessä tarkoitettu valitusasioiden käsittelyn hajauttaminen on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2017 tai mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017 eli varsin kiireisellä aikataululla. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämän johdosta on kiinnitettävä erityistä huomiota turvapaikka-asioita koskevan asiantuntemuksen turvaamiseen niissä hallinto-oikeuksissa, joihin valitusasioita uudistuksen myötä hajautetaan. Erityisen tarpeellista on huolehtia paitsi asiantuntevan henkilökunnan rekrytoimisesta myös riittävästä koulutuksesta ja sen turvaamisesta myös jatkossa. Tärkeää on myös huolehtia ratkaisukäytäntöjä koskevan yhdenmukaisen linjan muodostumisesta.

Hajautuksen kohteena oleville tuomioistuimille on osoitettu lisäresursseja turvapaikka-asioiden käsittelyä varten. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö on etupainotteisesti jo ennen lain voimaantulon varmistumista antanut hajautuksen kohteena oleville hallinto-oikeuksille luvan rekrytoida lisähenkilöstöä käsittelemään turvapaikka-asioita. Lisäksi hajautuksen kohteena oleville tuomioistuimille on tarjottu mahdollisuutta lähettää virkamiehiään määräaikaaisesti joko Helsingin hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsittelemään turvapaikka-asioita ja saamaan sitä kautta oppia turvapaikka-asioiden käsittelemisestä. Lakivaliokunta pitää edellä mainittuja toimia myönteisinä varauduttaessa lain voimaantumiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että rekrytointeihin ja tarvittavaan koulutukseen ryhdytään mahdollisimman pikaisesti.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään jo nyt muita ulkomaalaisasioita kuin turvapaikka-asioita. Hallinto-oikeuksissa on siten hallintolainkäytön osaamisen ohella vahva ulkomaalaisasioiden osaaminen. Lakivaliokunta toteaa, että kansainvälistä suojelua koskeviin valitusasioihin liittyy kuitenkin erityispiirteitä, minkä vuoksi koulutuksen järjestäminen osaamisen ja valitusten ammattitaitoisen käsittelemisen turvaamiseksi on välttämätöntä. Saadun selvityksen mukaan vuoden 2016 aikana on järjestetty muun muassa turvapaikka-asioihin liittyvää koulutusta Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen rekrytoituille virkamiehille. Näin ollen koulutuspaketti turvapaikka-asioiden perehdytyksestä on jo olemassa ja tarjottavissa Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksien virkamiehille. Saadun selvityksen mukaan tarkoituksenmukaisinta on, että koulutus järjestään siinä vaiheessa, kun valituksia käsittelevä lainkäyttöhenkilöstö on ehtinyt tutustua siirrettyihin asioihin.

Yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaaminen on edellä todetuista tavoin tärkeä huomioon otettava seikka nyt käsiteltävän uudistuksen yhteydessä. Lakivaliokunta katsoo, että ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta ei kuitenkaan olisi mahdollista turvata keskittämällä asiat yhteen hallinto-oikeuteen tilanteessa, jossa asiamäärät ovat kasvaneet merkittävästi ja jossa uutta lainkäyttöhenkilöstöä on rekrytoitu kymmenittäin. Näin ollen esityksessä ehdotettu asioiden hallittu hajauttaminen ei vaaranna ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta keskittämistä enempää. Asioiden hajauttaminen tässä vaiheessa hallitusti vain osaan hallinto-oikeuksista turvaa osaltaan ratkaisukäytännön säilymistä mahdollisimman yhdenmukaisena. Lakivaliokunta toteaa lisäksi, että korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ovat tärkeä elementti ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisessa. Myös hallinto-oikeudet voivat julkaista ratkaisujaan, jolloin ne ovat muiden hallinto-oikeuksien käytettävissä, vaikka niillä ei ole samanlaista ennakkopäätösarvoa kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla.

Valiokunnan mietintö LaVM 15/2016 vp

Edellä todetuin tavoin laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2017 tai mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka lakiehdotuksen kiireelliseen voimaantuloon on eri tavoin pyritty varautumaan, on voimaantuloajankohtaa harkittaessa tarpeen ottaa huomioon asioiden siirtoon liittyvät käytännön järjestelyt ja se, että tarvittava asiantuntemus saadaan turvattua. Valiokunta edellyttää lisäksi, että hajauttamisen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan paitsi yleisesti myös siitä näkökulmasta, onko esityksen myötä kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita käsitteleviin hallinto-oikeuksiin saatu rekrytoitua riittävästi asiantuntevaa henkilökuntaa, ja että lakivaliokunnalle annetaan asiasta selvitys elokuun 2018 loppuun mennessä. (Valiokunnan lausumaehdotus)

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

193 §. Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Pykälässä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Esityksessä ehdotetaan (2 mom.), että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy päätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston työjärjestystä on tarkoitus muuttaa niin, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä olisi neljän vastuualueen asemesta neljä aluetta. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoo, että pykälän 2 momenttia tulee tarkistaa niin, että siinä käytetään käsitteen "vastuualue" sijasta käsitettä "alue".

Edellä todetun mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Esityksen perusteluista (HE, s. 4) ilmi käyvin tavoin vastuualueista päättää Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaisesti ylijohtaja tai turvapaikkayksikön johtaja. Vastuualueita ei näin ollen määrätä Maahanmuuttoviraston työjärjestyksellä, vaan vastuualueet määräytyisivät virkamiespäätöksellä ja harkinnan mukaan. Lakivaliokunta katsoo, että ehdotettua mallia, jossa virkamiespäätös voisi viime kädessä myös määritellä toimivaltaisen hallinto-oikeuden, ei voida pitää asianmukaisena tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta. Lakivaliokunta katsoo, että sääntelyä tulee täsmentää niin, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueet määrätään Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan tarkemmat määräykset turvapaikkayksikön alueista annetaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä (Uusi 4 mom.).

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy 2 momentin mukaisen aluejaon pohjalta sen mukaan, onko päätös tehty Maahanmuuttoviraston eteläisellä, itäisellä, pohjoisella vai läntisellä alueella. Tämä merkitsee, että Maahanmuuttovirastossa tulee olla laissa mainitut alueet, eikä tätä voida muuttaa lakia alemammanasteisella säännöksellä tai määräyksellä.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentti sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat käsitellään tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeu-

Valiokunnan mietintö LaVM 15/2016 vp

nessa. Jos asiassa on toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asia käsitellään kuitenkin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty siirtymäsäännöksen osalta huomiota siihen, että sellaisia Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevia asioita, joiden osalta on jo tehty huomattavan työmäärän vaatineita toimenpiteitä, ei ole tarkoituksenmukaista siirtää muihin hallinto-oikeuksiin. Myös lakivaliokunta pitää mainittua näkökulmaa perusteltuna sekä asioiden joutuisan käsittelyn että resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta. Esityksessä ehdotetussa siirtymäsäännöksessä onkin pyritty huomioimaan tätä näkökohtaa. Lakivaliokunta katsoo kuitenkin, että ehdotettua siirtymäsäännöstä on syytä täsmentää siten, että säännöksessä otetaan vielä ehdotettua paremmin huomioon pyrkimys välttää mahdollinen tarpeeton ylimääräinen työ siirrettäessä toiseen hallinto-oikeuteen Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevia valitusasioita. Lakivaliokunta painottaa, että asioiden siirtooperusteena olevan ajankohdan tulee kuitenkin olla selkeä ja tarvittaessa jälkikäteen todennettavissa asiakirjamerkinnöistä. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta ehdottaa siirtymäsäännöstä täydennettäväksi niin, että esityksessä ehdotetun lisäksi toiseen hallinto-oikeuteen ei siirrettäisi myöskään asioita, joissa on ennen lain voimaantuloa tehty välipäätös. Välipäätökset ovat asian käsittelyä koskevia ratkaisuja, joista tehdään pöytäkirja ja ratkaisumerkintä asianhallintaan. Turvapaikka-asioissa välipäätöksiä ovat täytäntöönpanoa koskevat päätökset, päätökset suullisen käsittelyn järjestämisestä sekä istunnossa tehtävä lykkäyspäätös, jos asiaan tarvitaan lisäselvitystä ennen lopullista ratkaisua.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 234/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 193 § ja 197 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 193 § laeissa 323/2009, 332/2016 ja 646/2016 ja 197 §:n 2 momentti laissa 501/2016, seuraavasti:

193 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Poiketen siitä, mitä 192 §:ssä säädetään, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy siten kuin 2 momentissa säädetään, jos Maahanmuuttoviraston päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista;

5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Jos päätös on tehty Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön:

1) eteläisellä alueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus;

2) itäisellä alueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Itä-Suomen hallinto-oikeus;

3) pohjoisella alueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Pohjois-Suomen hallinto-oikeus;

4) läntisellä alueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Turun hallinto-oikeus.

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

Tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueista annetaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä.(Uusi)

197 §

Valituskirjelmän toimittaminen

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat käsitellään tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa. Jos asiassa on ennen lain voimaantuloa tehty välipäätös tai toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asia käsitellään kuitenkin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa.

Valiokunnan mietintö LaVM 15/2016 vp

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttamisen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan paitsi yleisesti myös siitä näkökulmasta, onko esityksen myötä kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita käsitteleviin hallinto-oikeuksiin saatu rekrytoitua riittävästi asiantuntevaa henkilökuntaa, ja että lakivaliokunnalle annetaan asiasta selvitys elokuun 2018 loppuun mennessä.

Helsingissä 8.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto