

Olli Mäenpää

7.5.2026

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp) – Lisälausunto hallinto-oikeuden toimivallasta ja Maahanmuuttoviraston toimialueista**

Lakivaliokunta on pyytänyt minua täydentämään 29.4.2026 valiokunnalle antamani lausuntoa toimivaltaista hallinto-oikeutta kansainvälistä suojelua koskevista asioissa määrittelevästä ulkomaalaislain 193 §:n säännösehdotuksesta.

***Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa***

*Hallinto-oikeuden toimivallan määräytyminen*

Ulkomaalaislain 193 §:n 2 momenttia ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi niin, että toimivaltainen hallinto-oikeus pykälän 1 momentissa luetelluissa asioissa määräytyisi Maahanmuuttoviraston *toimialueen* mukaan nykyisen *alueen* sijasta. Perustelujen mukaan säännös ei näin olisi sidoksissa viraston kulloinkin voimassa olevaan organisaatioon (osastot, yksiköt ja niiden nimet voivat muuttua) (HE, s. 305).

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilaki, 808/2019) 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessilain 10 §:n 1 momentin mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on kuitenkin 10 §:n 3 momentin mukaan se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee.

Maahanmuuttoviraston toimialueena on koko maa, joten toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään sen päätöksistä tehtyjä valituksia määräytyisi hallintoprosessilain 10 §:n 3 momentin perusteella yleensä valittajan kotipaikan mukaan. Hallintoprosessilaki on kuitenkin yleislaki. Tämä käy ilmi hallintoprosessilain 3 §:stä, jonka mukaan, jos muussa laissa on siitä poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintoprosessilain asemesta.

Ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentti on tällainen hallintoprosessilain 10 §:n 3 momentista poikkeava lainsäätös erityissäännös. Se tulee siten sovellettavaksi hallinto-oikeuden toimivallan määrittelyssä hallintoprosessilain asemesta, kun on kysymys ulkomaalaislain 193 §:n 1 momentissa tarkoitetuista asioista. Ulkomaalais-

lain 193 §:n 2 momentissa voidaan siten ehdotetulla tavalla säätää siitä, että toimivaltainen hallinto-oikeus näissä asioissa määräytyy hallintoprosessilain 10 §:n 3 momentista poiketen Maahanmuuttoviraston toimialueen mukaan siten kuin ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentissa tarkemmin määritellään. Kyseinen Maahanmuuttoviraston toimialuejakoon perustuva lainsäätös vastaa sisällöltään sinänsä hallintoprosessilain 10 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että Maahanmuuttoviraston toimialueista ei säädetä Maahanmuuttovirastosta annetussa laissa (156/1995) tai asetuksessa (193/2002), vaan tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annettaisiin edelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Hallintoprosessilain 10 §:ssä ei aseteta tarkempia edellytyksiä sille, miten kyseisessä säännöksessä tarkoitettu viranomaisen toimialueiden määrittely tapahtuu. Myös viranomaisen työjärjestyksellä voidaan tältä kannalta arvioituna määrittellä viranomaisen toimialueet. Tieto toimialueista ja niiden jaottelun perusteista tulee joka tapauksessa olla helposti saatavilla, jotta valittamaan oikeutettu voi saada oikeusturvaa.

Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä tehtävä viraston toimialueiden määrittely määritteli säännösehdotuksen mukaan samalla sen, mihin hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain 193 §:n 1 momentissa tarkoitettujen, yksilön kannalta merkittävien päätösten kohde voi tehdä valituksen. Toimialueen määrittelyllä on siten olennainen merkitys valittajan oikeusturvan perusteiden kannalta. Tältä kannalta voidaan pitää erittäin ongelmallisena sitä, että tietoa Maahanmuuttoviraston työjärjestyksestä on mahdoton saada yleisestä tietoverkosta. Saatavilla ei myöskään ole tietoa siitä, miten valitustien määräytymisen kannalta ratkaisevan tärkeä toimialuejako määräytyy ja mitkä ovat sen perusteet. Maahanmuuttoviraston kotisivuilta ei käy ilmi tietoa viraston toimialueista, eivätkä toimialueet näy viraston organisaatiokaaviossa.

Ulkomaalaislain 193 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto ja Tuomioistuinvirasto tekevät yhteistyötä Maahanmuuttoviraston päättäessä toimialueista ja muista muutoksenhakuun ja tuomioistuinten toimintaan vaikuttavista asioista. Tällä säännöksellä ei ole vaikutusta toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen.

#### *Maahanmuuttoviraston toimialueen määrittely*

Ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentista käy ilmi, että Maahanmuuttoviraston toimialueella on toimivalta tehdä valituskelpoisia päätöksiä, kun Maahanmuuttoviraston päätös koskee pykälän 1 momentissa määriteltyä kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Toimialueen päätösvalta näissä asioissa sisältää julkisen vallan käyttöä, ja sillä on keskeinen merkitys päätöksenteon kohteen oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyssä.

Tältä kannalta on merkitystä sillä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla.

Mikäli ehtouksen tarkoituksena on toimialueiden osalta myös määritellä perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuja Maahanmuuttoviraston alueellisesti toimivaltaisia toimielimiä, perustuslain kannalta muodostuu ongelmalliseksi se, että valtion aluehallinnon perusteiden määrittely perustuisi alueellisten toimivaltaisten toimialueiden osalta keskeisesti vain hallinnollisesti päätettyyn työjärjestykseen. Alueellisen organisaation määrittelyä vain työjärjestyksellä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty ongelmallisena (ks. PeVL 17/2025 vp, kappale 7). Mikäli toimialueella kuitenkin tarkoitetaan virastotasoista vastuualuetta tai vastaavaa viraston tulosityksikköä, ongelmaa perustuslain kannalta ei ole.

Maahanmuuttoviraston toimialueita koskeva informaatio ja sääntely on esityksessä ja yleisessä tietoverkossa varsin epäselvää, puutteellista ja vaikeasti saatavaa. Siksi tähän perustuslain kannalta keskeiseen näkökulmaan on vaikea ottaa tarkempaa kantaa ilman täydentävää informaatiota työjärjestyksestä ja toimialueiden organisatorisen aseman perusteista.