

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 3.2.2014 OM 5/41/2013

Lausunto oikeusministeriön työryhmämietinnöstä ”Käsittely- ja oikeusastejärjestyksen muuttaminen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevissa asioissa” (Mietintöjä ja lausuntoja 2/2014)

1. Lausunnon kohde

Oikeusministeriön työryhmän tehtäväksi on annettu selvittää, olisiko eräissä rikosten tekijän luovuttamista sekä kansainvälistä perheoikeutta koskevissa asioissa tai joissakin niistä tarpeen muuttaa käsittely- ja / tai oikeusastejärjestystä nykyisestä. Esityksen tavoitteena on oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (OM Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) perustuen muuttaa oikeusastejärjestystä nykyistä järkevämmäksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi. Sanotussa uudistamisohjelmassa katsottiin aiheelliseksi ”selvittää, voitaisiinko näissä asioissa siirtyä normaaliin oikeusastejärjestelyyn niin, että niihin liittyvä kiireellisen käsittelyn vaatimus voitaisiin kuitenkin toteuttaa”.

Korkeimman oikeuden kannalta ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti siltä osin, kuin ne koskevat toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjä eräissä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista sekä lapsen palauttamista koskevissa asioissa. Sen vuoksi lausunnossa keskitytään näihin kysymyksiin. Lausunnon lopussa kiinnitetään lisäksi huomiota tarpeeseen kehittää korkeimman oikeuden toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä mainituissa asioissa.

2. Korkeimman oikeuden kannanotot

2.1. Yleisiä näkökohtia

Toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyt tulee toteuttaa niin, että kukin oikeusaste voi täyttää sille kuuluvan tehtävänsä instanssijärjestyksessä. Hovioikeuksien tehtävä on alemman asteen ratkaisujen ja niihin johtaneen menettelyn oikeellisuuden kontrollointi, kun taas korkeimman oikeuden tärkeimpänä tehtävänä on tuottaa lainkäyttöä ohjaavia ennakkopäätöksiä laintulkintakysymyksissä. Niin kuin työryhmän mietinnössä on todettu (s. 14), mainittuihin näkökohtiin pohjautuvasta normaalista instanssi- ja muutoksenhakujärjestyksestä poikkeamiselle tulee olla painavat perusteet.

Toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjä arvioitaessa huomioon on kuitenkin otettava myös asioiden laadun aiheuttamat vaatimukset. Tuomioistuinelaitoksen voimavarat on kohdennettava tarkoituksenmukaisesti niin, että asioiden käsittelyketjut eivät muodostu pidemmiksi eivätkä käsittelymuodot raskaammiksi kuin asian laatu ja oikeussuojatarpeet edellyttävät.

Toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjä arvioitaessa edellä mainitut näkökohdat on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että kuhunkin asiaryhmään kohdistettavat resurssit mitoitetaan ja kohdennetaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Samalla tulee huolehtia siitä, että kukin oikeusaste voi keskittyä sille kuuluvaan tehtäväänsä. Korkeimmassa oikeudessa noudatettavan valituslupajärjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa se, että se voi keskittyä perustehtäväänsä prejudikaattituomioistuimena. Myös rikoksenteikijän luovuttamista sekä lapsen palauttamista koskeviin asioihin voi liittyä vaikeitakin tulkintakysymyksiä, jotka säännösten ylikansallinen perusta huomioon ottaen voivat olla sekä työläitä että laajakantoisia ja edellyttää esimerkiksi ennakkoratkaisupyyntöjä EU:n tuomioistuimelle. Tämän vuoksi on tärkeää, että mahdollisuus prejudikaattiohjaukseen säilytetään myös näissä asiaryhmissä. Tähän tarpeeseen kuitenkin riittää vastaamaan valituslupaan pohjautuva muutoksenhakujärjestys korkeimpaan oikeuteen.

Korkeimman oikeuden asema ja tehtävät prejudikaattituomioistuimena edellyttävät, että nyt kysymyksessä olevissa asioissa muutosta voidaan korkeimmalta oikeudelta hakea vain valituslupaa pyytämällä. Tällainen järjestely ei sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain tai kansainvälisten velvoitteidemme asettamien vaatimusten kanssa. Näin on asia siinäkin tapauksessa, että muutosta ensiasteen ratkaisuun haettaisiin suoraan korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämällä, niin kuin työryhmän enemmistö on rikoksenteikijän luovuttamista koskevien asioiden osalta esittänyt.

Luovuttamis- ja palauttamisasioiden osalta näyttäisi sinänsä siltä, että niissä muutoksenhakualttius on tavanomaista suurempaa. Sen sijaan verraten harvinaista on molemmissa asiaryhmissä ollut se, että ratkaisun lopputulos muuttuu muutoksenhaun seurauksena. Lapsen palauttamista koskevilla asioilla tarvittavaa asiantuntemusta on nykyisellään Helsingin hovioikeudessa ja rikoksenteikijän luovuttamista koskevilla asioilla erityisesti Helsingin kärjäoikeudessa.

Toinen asioiden käsittelyä koskeva erityispiirre on niihin liittyvä kiireellisyysvaatimus. On tärkeää, että sekä rikoksenteikijän luovuttamista että lapsen palauttamista

koskevat asiat saadaan käsiteltyä joutuisasti. Rikoksenteikijän luovuttamisasioissa nykyisin noudatettava poikkeuksellinen muutoksenhakujärjestely perustuukin juuri siihen, että asiaa koskevassa puitepäätöksessä ja pohjoismaisessa luovuttamissopimuksessa on asetettu päätöksenteolle lyhyet määräajat. Lapsen palauttamisasioissa lapsen etu ja järjestelmän tarkoitus palauttaa lapsi pikaisesti asuinmaahansa puolestaan edellyttävät asian viivytyksetöntä käsittelyä.

Edellä mainitut näkökohdat on otettava huomioon toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjä kehitettäessä.

2.2. Rikoksenteikijän luovuttamista koskevat asiat

Työryhmän ehdotukset koskevat rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja EU-valtioiden välillä annetun lain (EU-luovuttamislaki) ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain (pohjoismainen luovuttamislaki) mukaisia toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjä.

Asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen

Ehdotuksen mukaan asioiden käsittely keskitettäisiin nykyisten neljän käräjäoikeuden sijasta Helsingin käräjäoikeuteen, missä selvästi suurin osa asioista on tähänkin asti käsitelty. Asioita on verraten vähän, ja ne on perusteltua keskitää tuomioistuimeen, jossa on niitä koskevaa asiantuntemusta. Työryhmän ehdotus on myös ehdotetun muutoksenhakujärjestelyn kannalta tarpeellinen.

Muutoksenhaku

Työryhmän enemmistön ehdotus merkitsisi sitä, että rikoksenteikijän luovuttamista koskevissa asioissa noudatettaisiin jatkossakin tavanomaisesta poikkeavaa muutoksenhakujärjestystä. Sitä vastoin lapsen palauttamista koskevissa asioissa siirryttäisiin normaaliin kaksiportaiseen muutoksenhakuun. Tämä antaa aiheen kysyä, onko tavanomaisesta muutoksenhakujärjestyksestä poikkeaminen rikoksenteikijän luovuttamista koskevissa asioissa perusteltua ja onko erilaiseen muutoksenhakujärjestelyyn mainittujen asiaryhmien välillä riittävät perusteet.

Erilaisen muutoksenhakujärjestelyn taustalla näyttäisi olevan näkemys siitä, että rikoksenteikijän luovuttamista koskevissa asioissa asian käsittelyketjua ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista pidentää huomioon ottaen kansainvälisistä velvoitteista johtuvat tiukat määräaikavaatimukset. Ehdotusta on perusteltu myös sillä, että se vastaisi parhaiten tavoitetta vähentää luovuttamisasioiden käsittelyyn tarvittavaa työpainosta ilman, että asioiden käsittelyketju pitenisi.

Kansainvälisistä velvoitteista johtuva poikkeuksellinen kiireellisyysvaatimus luovuttamisasioiden käsittelyssä on vartenotettava näkökohta toimivaltajärjestelyjä arvioitaessa: EU-luovuttamislain mukaiset asiat on saatava käsiteltyä lähtökohtaisesti 60 päivän kokonaiskäsittelyajassa ja pohjoismaisen luovuttamislain mukaisissa asioissa 30 päivän kokonaiskäsittelyajassa. Tiukat määräajat liittyvät siihen, että luovutusasian käsittelystä johtuvat vapaudenmenetysajat on pyrittävä minimoimaan. Näistä määrä-

ajoista voidaan sinänsä yksittäistapauksessa joustaa, mutta selvää on, ettei asioiden säännönmukaista käsittelyjärjestystä voida rakentaa tällaisen mahdollisuuden varaan. Käsittelyketjun pidentäminen kolmiportaiseksi voisi vaarantaa määräaikojen noudattamisen.

Niin kuin työryhmän eriävässä mielipiteessä on todettu, korkeimman oikeuden työpanosta sanotuissa asioissa voitaisiin sinänsä vähentää enemmistön omaksumaa ehdotusta enemmän, jos myös luovuttamisasioissa siirryttäisiin kolmiportaiseen käsittelyjärjestykseen. Toisaalta asioiden lukumäärä on verraten vähäinen, ja niiden vaatimaa työpanosta korkeimmassa oikeudessa voitaisiin nykyistä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin hallita siirtymällä näissäkkin asioissa valituslupajärjestelmän noudattamiseen. Kaksiportainen muutoksenhakujärjestely sitä vastoin lisäisi selvästi näiden asioiden vaatimaa kokonaiskäsittelypanosta, kun hovioikeus tulisi mukaan käsittelyketjuun. Lisäksi tällainen muutoksenhakujärjestely vaikeuttaisi kaikkein vaikeimpien luovutusasioiden käsittelyä korkeimmassa oikeudessa, koska käytettävissä olevat tiukat määräajat pitäisi jakaa kolmen instanssin kesken. Asioiden käsittelyyn liittyvät tehokkuusnäkökohdat puoltavat siten sitä vaihtoehtoa, että muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun haettaisiin korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämällä.

Myöskään asianosaisten oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät luovuttamisasioissa edellytä kaksiportaista muutoksenhakujärjestelyä, kuten työryhmän vähemmistö on katsonut. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei sovellu menettelyyn, jossa luovuttamisesta päätetään. Muutoksenhakuvaiheessa oikeussuojatarpeet luovutusasioissa ovat olleet tyypillisesti sen laatuksia, että ne ovat hyvin hallittavissa myös valituslupajärjestelmän puitteissa.

Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen hyväksyttävät perusteet on sille, että muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun luovuttamisasioissa haettaisiin tavanomaisesta kaksiportaisesta muutoksenhakujärjestyksestä poiketen jatkossakin Korkeimmalta oikeudelta. Tällainen muutoksenhakujärjestely edellyttää kuitenkin sitä, että muutoksen hakeminen vaatii valitusluvan.

2.3. Lapsen palauttamista koskevat asiat

Työryhmän ehdotus siirtymisestä kolmiportaiseen käsittelyjärjestykseen lapsen palauttamista koskevissa asioissa merkitsisi käsittelyketjun pidentymistä nykyisestä. Ehdotusta on perusteltu sillä, että näin saataisiin aikaan kokonaisuudessaan nykyistä järkevämpi ja tarkoituksenmukaisempi työnjako eri tuomioistuinten välillä ja asiat riittävästi asiantuntemuksella käsiteltyä. Joutuisuusvaatimuksen turvaamiseksi muutoksenhakuaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi 14 päivään myös tilanteissa, joissa lapsen palauttamiseen ei suostuta.

Myös lapsen palauttamista koskevat asiat ovat kiireellisiä. Niihin ei kuitenkaan liity yhtä tiukkaa määräaika sääntelyä kuin rikoksentehtijän luovuttamista koskeviin asioihin eikä siitä johtuvaa tarvetta poiketa normaalista muutoksenhakujärjestyksestä. Työryhmän enemmistön toteamin tavoin kiireellisyysvaatimuksen noudattamisesta voidaan ja tulee kussakin käsittelyketjuun kuuluvassa tuomioistuimessa huolehtia tuomioistuimen sisäisin järjestelyin asian laadun kulloinkin edellyttämällä tavalla. Selvisä asioissa käsittelyä olisi omiaan jouduttamaan ja keventämään se, että haettaessa

muutosta lapsen palauttamista koskevissa asioissa hovioikeudessa vaadittaisiin jatkokäsittelylupa.

Työryhmän enemmistön ehdotus on sen mainitsemista syistä perusteltu. Lapsen etuun ja oikeusturvaan liittyvät syyt eivät edellytä sitä, että ensi asteen toimivalta näissä asioissa säilyisi Helsingin hovioikeudella. Riittävää tältä kannalta on, että muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun voitaisiin hakea Helsingin hovioikeudelta, jolla on näiden asioiden käsittelyyn liittyvää asiantuntemusta. Asioihin liittyvä prejudikaattitarve voidaan puolestaan tyydyttää omaksumalla näihinkin asioihin valituslupajärjestelmä korkeimmassa oikeudessa. Ehdotettu järjestely on tuomioistuinten tehtävienjaon kannalta selvästi perustellumpi kuin esillä olleet muut vaihtoehdot ja myös tarkoituksenmukaisempi kuin nykyinen järjestely. Myös ehdotus muutoksenhakuajan lyhentämisestä on tarpeellinen.

2.4. Korkeinta oikeutta koskeva toimivaltasäntely

Työryhmän esittämien muutosehdotusten lisäksi on aiheellista kiinnittää huomiota mahdollisuuteen tehostaa luovuttamis- ja palauttamisasioiden käsittelyä korkeimmassa oikeudessa. Tämä olisi mahdollista joustavoittamalla korkeimman oikeuden toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa säntelyä näissä asioissa. Tätä kysymystä on työryhmänsäkin eräänä vaihtoehtona pohdittu, mutta työryhmä ei ole tehnyt siihen liittyviä ehdotuksia mietinnössään.

Luovuttamis- ja palauttamisasiat käsitellään nykyisin korkeimmassa oikeudessa viisi-jäsenisessä kokoonpanossa. Asiat kuitenkin poikkeavat laadultaan ja vaikeusasteeltaan varsin paljon toisistaan niin, että vain pieni osa asioista vaatii harkintaa viisijäsenisessä kokoonpanossa. Huomioon ottaen lisäksi asioiden käsittelyä koskeva kiireellisyysvaatimus perusteltua olisi, että luovuttamisasiota voitaisiin käsitellä tarvittaessa myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Tällaisen toimivaltajärjestelyn etuna olisi se, että asia, jossa valitusluvan myöntäminen näyttää todennäköiseltä, voitaisiin tuoda suoraan kolmijäsenisen kokoonpanon valituslupaharkintaan. Jos valituslupa myönnettäisiin, asia voitaisiin myös pääasian osalta lopullisesti ratkaista samassa kokoonpanossa, jolle ei vahvempaa kokoonpanoa pidetä esimerkiksi asian laadun tai ratkaisun julkaisemisen vuoksi tarpeellisena. Yksinkertaisemmat asiat, joissa on kysymys esimerkiksi ainoastaan käräjäoikeuden perustelujen oikaisemisesta tai täydentämisestä taikka joissa lausutaan korkeimmassa esitetyistä uusista näkökohdista, voitaisiin ratkaista kevyemmässä kokoonpanossa.

3. Johtopäätökset

Korkein oikeus pitää perusteltuina työryhmän enemmistön ehdotuksia toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyjen kehittämiseksi edellä mainituissa rikoksentekijän luovuttamista ja lapsen palauttamista koskevilla asioilla. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin lisäksi aiheellista arvioida mahdollisuuksia tehostaa sanottujen asioiden käsittelyä korkeimmassa oikeudessa joustavoittamalla toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä näissä asioissa.

Presidentti



Pauliine Koskelo

Kansliapäällikön sijaisena
esittelijäneuvos



Tommi Vuorialho

Esittely 26.3.2014