

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Viite: Lausuntopyyntöne 3.2.2014 (OM 5/41/2013)

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa käsittely- ja oikeusastejärjestyksen muuttamista rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevissa asioissa (OMML 2/2014).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Työryhmän ehdotukset eivät ole yksimielisiä. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia eri ehdotuksia vastustaa eri perusteilla yli puolet työryhmän jäsenistä eli viisi yhdeksästä. Lisäksi kaksi jäsentä vastustaa lapsikaappausasioihin enemmistön ehdottamia muutoksia.

Työryhmän toimeksianto on perustunut oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan ja sen 16. kohtaan. Siinä uudistuksen säästövaikutus on arvioitu vähäiseksi (alle 400 000 euroa) ja aikataulu lyhyen aikavälin tavoitteeksi eli meneillään olevalla eduskuntakaudella toteutettavaksi.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa perusteiksi selvitystarpeelle on esitetty käsittelyyn kokonaisuutena tarvittavan työpanoksen vähentyminen ja järkevämpi työnjako eri tuomioistuinausteiden välillä.

Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen

Ehdotukset, perustelut ja vaikutukset

Työryhmä ehdottaa, että EU-luovuttamislain ja pohjoismaisen luovuttamislain käsittely- ja oikeusastejärjestelmää keskitettäisiin ja muutettaisiin niin, että nykyisen neljän käräjäoikeuden (Helsinki, Oulu, Pirkanmaa ja Pohjois-Savo) sijasta yksinomaan Helsingin käräjäoikeus käsittelee näitä asioita. Työryhmä ehdottaa myös, että näistä asioista ei enää voisi valittaa suoraan korkeimpaan oikeuteen, vaan vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Lukumääräisesti luovuttamislakien mukaisia asioita käsitellään ylipäättään varsin vähän, korkeimmassa oikeudessa muutamia kymmeniä vuosittain. Nykymenettelyn todetaan olevan sujuvan. Työryhmä on erimielinen siitä, missä määrin asiaa koskeva oikeuskäytäntö on vaikiintunutta; enemmistön mukaan näin on suurelta osin (s. 27), kolme eriävän mielipiteen jättänyttä työryhmän jäsentä (1. ja 3. eriävä mielipide) ovat eri mieltä todeten, että korkein oikeus on julkaissut ennakkopäätöksiä noin seitsemäsosan asiaa koskevista ratkaisuistaan.

Mietinnössä pohditaan avoimesti erilaisia oikeusastejärjestykseen liittyviä vaihtoehtoja niiden etujen ja haittojen kannalta (s. 30–34). Enemmistön ehdottamassa valituslupamallissa etuna nähdään se, että mahdollisuus saada ennakkoratkaisuja säilyy. Enemmistö katsoo, että kyse ei olisi muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta. Enemmistö kiinnittää huomiota myös siihen, että pidätsmääräyksen täytäntöönpanoa koskeva päätös on menettelyllinen ja perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, ja jää myös EIS 7. lisäpöytäkirjan 2 artiklan (muutoksenhaku rikosasioissa) soveltamisalan ulkopuolelle.

Työryhmän vähemmistö ei hyväksy viimeksi mainittuja perusteita. Esille tuodaan muun muassa, että OK 30 luvun 3 §:n mukaiset valituslupaperusteet, vaikka mukana on muu painava syy -peruste, eivät takaa sitä, että virheellinen ratkaisu tulisi korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Valituslupan epäavia päätöksiä ei perustella, ja luovuttamisasioissa on kyse yksilöiden kannalta erittäin merkityksellisestä asiasta. Vähemmistönäkemyksen mukaan mietinnön ehdotus ei täytä todelliselle ja tehokkaalle muutoksenhakuoikeudelle asetettuja vaatimuksia, eikä ole sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Vaikka kyse on menettelyllisistä päätöksistä, eivät asiat ole yksinkertaisia. Esille tuodaan myös, että Suomessa ei tulisi tyytyä kansainvälisten sopimusten edellyttämään ihmisoikeussuojan vähimmäistasoon, vaan pyrkiä kansallisesti paremmalle perusoikeussuojan tasolle. Vähemmistön ehdottama malli – normaali muutoksenhakujärjestelmä ja määräaika säännökset eri oikeusasteisiin – todennäköisesti myös vähentäisi korkeimman oikeuden työmäärää enemmän kuin enemmistön esittämä malli; joskin lisäisi Helsingin hovioikeuden työmäärää.

Kaksi muuta vähemmistöön jäänyttä työryhmän jäsentä (2. eriävä mielipide) eivät puutu oikeusastejärjestykseen, mutta he vastustavat asioiden keskittämistä vain Helsingin käräjäoikeuteen.

Työryhmän esittämät arviot uudistusten taloudellisista vaikutuksista tukevat oikeudenhoidon uudistamisohjelman arviota säästövaikutusten vähäisyydestä. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien uudistusten taloudelliset vaikutukset työryhmä arvioi erittäin vähäisiksi (s. 42; korkeimman oikeuden osalta noin 10 000 euroa vuodessa). Samalla työryhmä toteaa (s. 27), että luovuttamisasioden nykyinen järjestely on sujuva, ja asiat on pääsääntöisesti saatu käsiteltyä laillisissa määräajoissa.

Lausuntoni

Koska säästövaikutukset olisivat ilmeisen olemattomat ja nykyjärjestelmän on todettu olevan toimiva, jää oikeusastejärjestystä koskevan enemmistön muutosehdotukselle ilmeisesti ainoaksi perusteeksi se, että valituslupamenettelyn kautta korkein oikeus vapautuisi näiden asioiden suoralta käsittelyltä. Peruste on sinänsä huomion arvoinen. Työryhmän vähemmistö on toisaalta esittänyt, että normaaliin oikeusastejärjestykseen siirtyminen muutoksenhaussa voisi vähentää korkeimman oikeuden työmäärää näissä asioissa vielä enemmän.

Valtiosääntöisessä käytännössämme katsotaan vakiintuneesti, että muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia. Mielestäni 1. ja 3. erivässä mielipiteessä on esitetty painavia perusteita sitä vastaan, että luovutuslakien mukainen muutoksenhaku rajoitettaisiin yhteen instanssiin valituslupaedellytyksin. Yhdyn pitkälti siihen, mitä eriväisissä mielipiteissä on sanottu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 33/2012 vp markkinaoikeuden immateriaaliasioiden muutoksenhakujärjestelmästä toteaman heikosta soveltuvuudesta nyt käsillä olevien ehdotusten arvioimiseen.

En kannata työryhmän esitystä ulottaa valituslupajärjestelmä EU-luovuttamislain ja pohjoismaisen luovuttamislain mukaisiin käräjäoikeuden ratkaisuihin. Jos valituslupajärjestelmään siirrytään, mielestäni pitäisi samalla siirtyä normaaliin oikeusastejärjestykseen muutoksenhaussa, eli valituslupaa voisi hakea hovioikeuden ratkaisuun.

Mietinnössä on esitetty epäilyjä ehdotuksen valtiosääntöisistä reunaehdoista. Mielestäni työryhmän enemmistön mukainen esitys, jos se annetaan, olisi perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Suhtaudun varauksellisesti rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien asioiden keskittämiseen vain Helsingin käräjäoikeuteen. Nykyiset neljä käräjäoikeutta toimivat vakiintuneesti useiden EU:n rikosoikeudellisen yhteistyömekanismien soveltajana. Maasta poistamiseen liittyvän matkustustarpeen (yleensä Helsinki-Vantaan lentokentälle) ja asianosaisen henkilökohtaisen kuulemistilaisuuden varoamisen johdosta tällaisen keskittämisen säästövaikutukset ovat myös ilmeisen vaikeasti arvioitavia.

Kansainväliset perheoikeudelliset asiat

Asiaryhmä

Työryhmän mietinnössä käsitellään myös eräitä kansainvälisiä perheoikeudellisia asioita. Niistä ulkomaisen päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevat asiat, niin sanotut eksekvatuuriasiat, käsitellään nykyisin ensimmäisenä oikeusasteena käräjäoikeudessa tai Helsingin hovioikeudessa sen mukaan, mihin säädökseen hakemus perustuu. Käräjäoikeudet käsittelevät eksekva-

tuuriasioita niin sanottujen pohjoismaisen tuomiolain (588/1977), Bryssel II a -asetuksen sekä niin sanottujen EU:n elatusapua-asetuksen sekä Haagin vuoden 2007 elatusapusopimuksen perusteella, joskin käsittely ensimmäisessä vaiheessa perustuu vain asiakirjoihin. Riitaisten asioiden käsittely alkaa vasta hovioikeudessa (s. 19).

Helsingin hovioikeudessa käsitellään ensimmäisenä oikeusasteena asumus- ja avioerojen sekä avioliittojen pätemättömyyteen liittyvät tunnustamisasiat (avioliittolaki), ulkomaisten isyyspäättösten tunnustamisasiat (isyyslaki), adoptiolakiin ja lapsen huollosta ja tapaamisoi-keudesta annettuun lakiin perustuvat kansainväliset tunnustamis- ja täytäntöönpanoasiat sekä ulkomaisen elatusapupäätöksen tunnustamis- ja täytäntöönpanolain (370/1983) mukaiset asiat. Edelleen hovioikeus käsittelee holhoustoimilain mukaiset kansainväliset tunnustamis- ja täytäntöönpanoasiat, Haagin vuoden 1996 lastensuojelusopimuksen mukaiset sekä Haagin vuoden 2000 aikuisten kansainvälisen suojelussopimuksen mukaiset asiat (s. 19–20).

Helsingin hovioikeudessa käsitellään ensimmäisenä asteena myös kansainväliset lapsen palauttamista koskevat asiat, jotka perustuvat Haagin vuoden 1980 lapsikaappausopimukseen sekä palauttamista koskevat asiat EU:n jäsenvaltioiden välillä, joihin sovelletaan Haagin sopimuksen yhteydessä Bryssel II a -asetuksen mukaisia lisäedellytyksiä (s. 20).

Mietinnön mukaan selvityksen kohteena olevia kansainvälisiä perheoikeudellisia asioita on lukumääräisesti varsin vähän, noin 170. Jatkossa määrän ennakoitaan vähentyvän eräiden viimeaikaisten lainmuutosten myötä. Lapsen palauttamista koskevia asioita on ollut alle kymmenen vuodessa Helsingin hovioikeudessa.

Ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että nyt Helsingin hovioikeudessa ensi instanssina käsiteltävät ulkomaisen päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevat asiat, niin sanotut eksekvatuuriasiat, siirrettäisiin Helsingin käräjäoikeudelle. Työryhmä ehdottaa myös, että lapsen palauttamista koskevat asiat siirrettäisiin Helsingin käräjäoikeudelle.

Muutoksenhaun osalta työryhmä on käsitellyt lapsen palauttamista koskevien asioiden instanssiratkaisuksi kolmea erilaista mallia, joita on pohdittu asioiden kiireellisyysvaatimuksen ja muiden etujen ja haittojen valossa (s. 38–39).

Kaikkien edellä mainittujen kansainvälisten perheoikeudellisten asioiden muutoksenhaun osalta työryhmä esittää kuitenkin siirtymistä normaaliin valitusjärjestelmään, joskin siten, että muutoksenhaku aika lyhennettäisiin lapsen palauttamista koskevissa asioissa 14 päivään. Jatkokäsittelylupajärjestelmä ei ainakaan toistaiseksi koskisi perheoikeudellisia hakemusasioita.

Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalaisia avioeropäätöksiä voitaisiin tunnustaa nykyistä laajemmin ilman tuomioistuimen vahvistusta. Työryhmä ehdottaa yksimielisesti luopumista ulkomaisen avioeropäätöksen pakollisesta tuomioistuin vahvistamisesta.

Perustelut ja vaikutukset

Työryhmä perustelee asioiden siirtämistä Helsingin hovioikeudesta Helsingin kärjäoikeuteen muun muassa tarpeella voida kohdentaa hovioikeuden resursseja sen pääasiallisiin tehtäviin eli muutoksenhakuasioiden käsittelyyn. Ehdotuksen mukaan Helsingin kärjäoikeudessa käsitellään jo nykyisin paljon perheoikeudellisia asioita ja muita kansainvälisiä asioita, ja sillä on hyvät tulkkauspalvelut sekä mahdollisuus hyödyntää kärjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden yhteistä tietopalvelukeskusta.

Haasteena työryhmä näkee hovioikeudelle kertyneen kokemuksen välittämisen kärjäoikeudelle. Tämä olisi mietinnön mukaan toteutettavissa tuomioistuinten välisellä yhteistyöllä (s. 37).

Muutosten taloudelliset nettosäästöt työryhmä arvioi seuraavasti: ulkomaalaisen avioerotuomion tuomioistuin vahvistamisesta luopuminen noin 13 000 euroa vuodessa, muiden eksekvatuuriasioiden siirto hovioikeudelta noin 60 000 euroa vuodessa, korkeimman oikeuden työmäärän säästö noin 10 000 euroa vuodessa, yhteensä siis runsaat 80 000 euroa vuodessa.

Lapsikaappausasioista eriävä mielipide

Työryhmämietintö on jälleen osittain erimielinen. Kaksi työryhmän jäsentä (3. eriävä mielipide) vastustavat instanssijärjestystä koskevia muutosehdotuksia niin sanotuissa lapsikaappausasioissa. Kuitenkin korkeimman oikeuden ratkaisukokoonpano voisi eriävän mielipiteen mukaan olla näissä asioissa nykyistä kevyempi. Nykyjärjestelmä nähdään hyvin toimivana, eikä yhden valitusasteen järjestelmässä valitusluvalla tapahtuvaa muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen nähdä riittävänä oikeusturvan takeena. Helsingin hovioikeudelle katsotaan muodostuneen erityinen kokemus ja asiantuntemus asiaryhmässä. Kärjäoikeuksissa ei resurssisyistä käytetä kolmen tuomarin kokoonpanoja, jollaisen asian laatu vaatisi, siinä kun hovioikeudessa on näissä suhteissa vakiintunut toimintakulttuuri, joka takaa lapsen oikeusturvan paremmin. Siltä varalta, että lapsen palauttamista koskevat asiat kuitenkin siirrettäisiin kärjäoikeuteen, katsovat eriävän mielipiteen jättäneet, että nämä asiat tulisi ainakin jättää jatkokäsittelylupajärjestelmän ulkopuolelle.

Työryhmä on kuitenkin yksimielinen siitä, että lapsen palauttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanomenettelyä on syytä yksinker-

taistaa siten, että käräjäoikeus ei jatkossa antaisi erillistä noutomääräystä ulosottomiehelle.

Lausuntoni

Minulla ei ole huomauttamista ehdotuksista siltä osin kuin kysymys on ulkomaisten avioerotuomioiden tuomioistuin vahvistamisesta luopumisesta ehdotuksessa selvitetillä tavalla.

Kannatan myös lapsen palauttamista koskevan täytäntöönpanomenettelyn yksinkertaistamista niin, että käräjäoikeus ei enää antaisi erillistä noutomääräystä ulosottomiehelle.

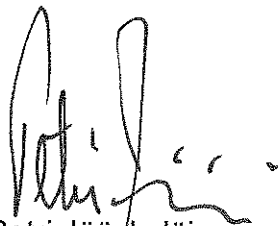
Muilta osin suhtaudun ehdotukseen varauksellisesti. Näin on siitä huolimatta, että ehdotetut instanssijärjestykseen vaikuttavat muutokset merkitsisivät siirtymistä normaaliin muutoksenhakujärjestelmään ja kokonaisuutena ne siten selkeyttäisivät järjestelmää.

Erityisesti huomioni kiinnittyy siihen, miten Helsingin hovioikeudelle vakiintuneet työrutiinit, asiantuntemus ja kokemus olisivat "yhteistyössä" siirrettävissä Helsingin käräjäoikeudelle. Mietinnössä tätä näkökulmaa ei kehitetä pidemmälle. Myös esimerkiksi se, missä määrin Helsingin käräjäoikeudessa olisi mahdollisuus järjestää suullisia käsittelyitä useampijäsenisessä kokoonpanossa nopeassa aikataulussa, herättää kysymyksiä.

Oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltyjen laillisuusvalvonta-asioiden perusteella voin todeta, että kansainvälisten perheoikeudellisten asioiden käsittely on usein hyvin vaativaa, mikä on joskus aiheuttanut käräjäoikeudessa ongelmia asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Sitä vastoin Helsingin hovioikeudessa näitä asioita on käsitykseni mukaan käsitelty asiantuntevasti.

Näin ollen ja kun asia ei ole taloudellisesti merkittävä, näinkin merkittävä muutos edellyttäisi mielestäni painavampia perusteita kuin nyt esitetyt.

Oikeusasiamies


 Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos


 Pasi Pölönen