Oikeusneuvos, OTT Mika Huovila 25.4.2025

Korkein oikeus

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle 28/2025 vp laeiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain sekä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin (jäljempänä EU-luovuttamislaki) muutoksia, joita pidetään tarpeellisina komission keväällä 2024 Suomelle antaman perustellun lausunnon johdosta. Esityksessä ehdotetaan muun ohella muutoksia Suomen kansalaisen luovuttamista, kieltäytymisperusteita, täytäntöönpanon lykkäämistä ja väliaikaista luovuttamista, määräaikoja, väliaikaista siirtämistä ja kauttakulkua koskeviin EU-luovuttamislain säännöksiin. Ehdotuksilla tarkennettaisiin eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä annetun puitepäätöksen (jäljempänä puitepäätös) kansallista täytäntöönpanoa ja samalla muutettaisiin lain säännökset vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Eräitä vastaavia muutoksia ehdotetaan myös rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annettuun lakiin.

EU-luovuttamislain saattaminen unionin oikeuden mukaiseksi on ehdottomasti tarpeellista. Puitepäätöksen täytäntöönpanossa ei ole monilta osin merkittävää kansallista liikkumavaraa huomioon ottaen puitepäätöksen säännösten täsmällisyysaste ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Esityksen säännösehdotuksissa on pääosin varsin tarkasti seurattu puitepäätöksen säännöksiä ja unionin tuomioistuimen ratkaisuista ilmeneviä oikeusohjeita. Ehdotuksista ei ole näiltä osin huomautettavaa.

Harkinnanvarainen luovuttamisesta kieltäytyminen ja palauttamisehto (6 § 1 mom. 6 kohta ja 2 mom. sekä 8 §)

Ehdotettuihin säännöksiin sisällytettäisiin säännökset sekä Suomen kansalaisten että Suomessa vakinaisesti asuvien ja Suomessa oleskelevien osalta. Siltä osin kuin kysymys on harkinnanvaraisesta kieltäytymisestä luovuttaa Suomessa vakinaisesti asuva tai Suomessa oleskeleva henkilö vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja palauttamisehdon asettamisesta luovutettaessa tällainen henkilö syytetoimenpiteitä varten ehdotetaan edellytykseksi vähintään viiden vuoden laillista oleskelua Suomessa, mistä aikamäärästä voidaan poiketa, jos laissa todettujen siteiden Suomeen voidaan poikkeuksellisesti katsoa olevan erityisen merkittävät.

Ehdotetuissa säännöksissä on lisäksi täsmennetty niitä seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on arvioitava luovuttamisesta kieltäytymistä tai palauttamisehdon asettamista. Kieltäytymisen tai palauttamisehdon edellytyksenä olisi luovutettavaksi vaaditun pyynnön ja mainitun pääsääntöisen viiden vuoden laillisen oleskelun lisäksi, että kieltäytymisen tai palauttamisehdon voidaan katsoa parantavan luovutettavaksi pyydetyn mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä taikka muusta erityisestä syystä. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon oleskelun keston lisäksi erityisesti oleskelun luonne ja edellytykset sekä perhe-, kieli-, kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset ja muut siteet, joita hänellä on Suomeen.

Esityksessä on arvioitu, ettei ehdotetuista muutoksista aiheudu merkittäviä muutoksia luovuttamista koskevaan käytäntöön. Tähän arvioon voi yhtyä siltä osin kuin kysymys on pääsääntöistä viiden vuoden määräaikaa ja täsmennettyjä arviointiperusteita koskevista muutosehdotuksista. Oleskelun laillisuusedellytyksen vaikutuksia luovuttamiskäytäntöön ei ole erikseen arvioitu esityksessä.

Kiinnitän huomiota ehdotetun 6 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen muotoiluun, jota pidän kielellisesti epäonnistuneena. Virkkeen loppuosan tarkoituksena on ilmaista, että *luovuttamisesta voitaisiin kieltäytyä* 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttyessä myös muusta erityisestä syystä (s. 16). Virkkeen kieliasua olisi mahdollista parantaa esimerkiksi korvaamalla viimeiset neljä sanaa ilmaisulla ”olevan muusta erityisestä syystä perusteltua”. Sama ongelmallinen muotoilu toistuu pohjoismaista luovuttamislakia koskevassa vastaavassa säännösehdotuksessa.

Lopuksi totean, että säännösehdotuksissa on käytetty hyväksi sitä liikkumavaraa, jota puitepäätöksen ja unionin tuomioistuimen ratkaisujen on katsottu antavan kansalliselle lainsäätäjälle. Ehdotettuja säännöksiä on arvioitu perusteellisesti puitepäätöksen ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella. Minulla ei ole enempää huomautettavaa ehdotetuista säännöksistä näiltä osin.

Määräaikoja koskevista säännöksistä korkeimman oikeuden näkökulmasta

Muutosta Helsingin käräjäoikeuden luovuttamisasiassa tekemään ratkaisuun haetaan suoraan korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämällä. EU-luovuttamislain 41 §:n 2 momentin mukaan Korkeimman oikeuden on käsiteltävä luovuttamista koskeva asia kiireellisesti. Asia on ratkaistava 20 päivän kuluessa vastauksen toimittamiseen varatun ajan päättymisestä. Pykälän 3 momentin mukaan asia tulee ratkaista niin pian kuin mahdollista, jos säädettyä määräaikaa ei erityisestä syystä voida noudattaa. Mainittu 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi, jolloin noudatettavaksi jäisi 20 päivän määräaika. Jos päätöstä ei voida tehdä tässä määräajassa, pyynnön esittäneen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle on ehdotetun 32 §:n 2 momentin mukaan tehtävä 35 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus.

Korkeinta oikeutta sitovat myös käsittelyn kokonaisaikaa ja viivästymistä koskevat säännökset. Ehdotetun 35 §:n 1 momentin mukaan jos luovuttamisasiaa ei ole erityistapauksissa lainvoimaisesti ratkaistu 60 päivän kuluessa luovutettavaksi pyydetyn kiinniottamisesta, syyttäjän on välittömästi ilmoitettava viivästyksestä ja sen syystä pyynnön esittäneen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos luovuttamisasiaa ei poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta ole lainvoimaisesti ratkaistu 30 päivän kuluessa mainitun määräajan päättymisestä, syyttäjän on 3 momentin mukaan ilmoitettava viivästyksestä ja sen syystä Eurojustille.

EU-luovuttamislain määräaikasääntely on itsessään ongelmallinen suhteessa puitepäätöksen sääntelyyn. Kuten esityksen perusteluissa (s. 21) on todettu, puitepäätöksen 17 artiklan 4 kohdan periaate määräaikojen jatkamisesta 30 päivällä on vaikea siirtää kansalliseen lainsäädäntöön, sillä

EU-luovuttamislaissa on tarkat määräajat sekä käräjäoikeuden päätöksen tekemiselle että valitusmenettelylle korkeimpaan oikeuteen ja myös korkeimman oikeuden päätöksenteolle. Kuitenkin erityinen syy, joka mahdollistaa määräaikojen pidentämisen, voi tulla esiin joko jo käräjäoikeusvaiheessa taikka vasta asian käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Lisäksi perusteluissa on todettu (s. 44), että säädetyissä määräjoissa ei käytännössä pysytä tilanteissa, joissa joudutaan pyytämään lisäselvityksiä taikka jos luovutettavaksi pyydetty on sairas. Näiden esityksessä mainittujen määräaikojen ylittymistä koskevien esimerkkien lisäksi voidaan mainita tilanne, jossa korkein oikeus myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteella ja pyytää tulkinnanvaraisesta EU-oikeudellisesta kysymyksestä ennakkoratkaisun unionin tuomioistuimelta.

Puitepäätöksen ja EU-luovuttamislain mukaisten määräaikojen ylittämisestä ei ole säädetty erityisiä seurauksia edellä tarkoitettujen ilmoitusten tekemisen lisäksi. Puitepäätöksen 17 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka on toistuvasti kärsinyt jonkin toisen jäsenvaltion viivästyksestä pidätysmääräyksen täytäntöönpanossa, on lisäksi ilmoitettava siitä neuvostolle puitepäätöksen täytäntöönpanon arvioimiseksi jäsenvaltioiden tasolla.

Ehdotettu määräaikasääntely on muodostunut esityksessä monimutkaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi johtuen *osaksi* edellä todetusta EU-luovuttamislain ja puitepäätöksen säännösten vaikeasta yhteensovitettavuudesta. Tulkinnanvaraisuus koskee erityisesti ehdotetun 32 §:n 2 momentin ja 35 §:n välistä suhdetta liittyen siihen, missä vaiheessa ilmoitus viivästyksestä on tehtävä. Unionin oikeus näyttää edellyttävän ensimmäistä ilmoitusta silloin, kun lopullista päätöstä ei ole tehty 60 päivän kuluessa kiinniottamisesta (jos henkilö ei ole antanut suostumusta luovutukseen). Vastaavaa aikaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta säädetään EU-luovuttamislain 35 §:n 1 momentissa. Ehdotetun 32 §:n 2 momentin voidaan kuitenkin tulkita edellyttävän ilmoitusta jo käräjäoikeuskäsittelyn ylittäessä 26 päivää kiinniottamisesta ja lisäksi silloin, kun asiaa ei ole ratkaistu korkeimmassa oikeudessa 20 päivän määräajassa. Ehdotetun 32 §:n 2 momentin säännöstä on mielestä vielä syytä harkita.

Sinänsä tiukat määräajat ja käsittelyn kiireellisyysvaatimus perustuvat puitepäätökseen ja sitä täsmentävään unionin tuomioistuimen ratkaisuun. Kansallista liikkumavaraa määräaikojen pidentämiseen ei ole. EU-luovuttamislakiin ehdotetut muutokset ovat siten muutoin hyväksyttäviä.

Yksittäinen huomio esityksen perusteluista

Taustaa koskevissa esityksen perusteluissa (s. 3) on todettu, että unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaistessa esillä olevaa asiaa ja se sitoo myös muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samaa asiaa. Tämän sinänsä riidattoman kannan jälkeen on todettu, että ennakkoratkaisuilla voi olla myös yleisempää tulkinnallista merkitystä.

Perustelujen kuvaus ennakkoratkaisun sitovuudesta muissa asioissa kuin siinä, jossa ratkaisua on pyydetty, antaa liian suppean kuvan ennakkoratkaisun sitovuudesta. Ennakkoratkaisussaan unionin tuomioistuin antaa ratkaisun EU-oikeudellisen normin tulkinnasta eikä ratkaise yksittäistä asiaa tai siihen liittyvää konkreettista kysymystä. Ennakkoratkaisut unionin oikeuden tulkinnasta sitovat kansallisia tuomioistuimia myös muissa asioissa, joissa arvioitavana on sama EU-oikeutta koskeva tulkintakysymys. Ennakkoratkaisujen sitovuuden näissä asioissa voidaan katsoa johtuvan paitsi unionin oikeuden omista periaatteista myös Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentista, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.