OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

8.5.2025

LsN Tanja Innanen

Lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 28/2025 VP EDUSKUNNALLE 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; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE ESITETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Yleistä

Esitetyissä lausunnoissa pääosin katsotaan, että esityksessä ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia, kannatettavia ja perusteltuja.

Korkein oikeus on todennut, että 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. Korkeimman oikeuden mukaan ehdotuksista ei ole näiltä osin huomautettavaa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Suomen Asianajajat on todennut, että oikeuskäytännön kirjaaminen lakiin on kannatettavaa ja se selkeyttää lain soveltajan kannalta tulkintatilanteita ja vahvistaa oikeusvarmuutta erityisesti tilanteissa, joissa tuomioistuinten on arvioitava yksittäistapausten erityisiä olosuhteita.

Syyttäjälaitos on todennut, että se kannattaa hallituksen esityksessä esitettyjä lainsäädäntömuutoksia, joiden voidaan arvioida vastaavan komission Suomelta edellyttämiä muutoksia.

Oikeusministeriö toteaa, että lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti EU-luovuttamislain ehdotettuun 6 §:n 1 momentin 6 kohtaan sekä 2 momenttiin, jossa muiden kuin Suomen kansalaisten osalta ehdotetaan säädettäväksi viiden vuoden asumista tai oleskelua koskevasta edellytyksestä sekä asumista tai oleskelua koskevasta laillisuuden vaatimuksesta. Vastaava sääntely sisältyy myös ehdotettuun EU-luovuttamislain 8 §:ään sekä pohjoismaisen luovuttamislain 5 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja 2 momenttiin sekä 7 §:ään.

Viiden vuoden asumista tai oleskelua koskeva edellytys

Professori Melander on todennut, että unionin tuomioistuin on pitänyt viiden vuoden aikarajaa unionin kansalaisten suhteen mahdollisena, mutta tältä osin on otettava huomioon, että unionin tuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisu on suhteellisen iäkäs. Melander on katsonut, että on huomattava, että ehdotettu sääntely saattaa muodostua edellä todetusta poikkeamismahdollisuudesta huolimatta liian kategorisesti viiden vuoden aikarajaa noudattavaksi, koska siitä poikkeamiselle on asetettu hyvin korkeat edellytykset. Säännöksen muotoilulla lienee tarkoitettu korostaa sitä, että viiden vuoden aikarajaa sovelletaan käytännössä lähes kaikissa tilanteissa. Melanderin mukaan tämänkaltainen sääntely ei ole täysin asianmukaista suhteessa siihen, että kysymys on nimenomaan harkinnanvaraisesta kieltäytymisperusteesta, joiden suhteen unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on asianmukaisesti korostettu täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen harkintavallan merkitystä. Tätä harkintavaltaa käytettäessä keskeistä on antaa painoa mahdollisuudelle parantaa henkilön mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä (C-41/11, Lopes Da Silva Jorge, 32 kohta ja C-579/15, Poplawski, 21 kohta). Melander on katsonut, että lähes poikkeuksettomaksi tarkoitetun viiden vuoden aikarajan asettamista ja siitä poikkeamismahdollisuuden rajaamista erittäin harvoissa tilanteissa soveltuvaksi ei voida pitää asianmukaisena unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön sanotun harkinnanvaraisen kieltäytymisperusteen tarkoitusta ja siihen liittyvää tuomioistuimen harkintavaltaa korostavan näkemyksen kannalta.

Melander katsoo, että ehdotettua sääntelyä olisi syytä muuttaa siten, että siinä ei säädettäisi nimenomaisesta aikarajasta. Kun arvioidaan henkilön integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan siitä näkökulmasta, että erityistä painoarvoa annetaan henkilön mahdollisuudelle sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänen suoritettua rangaistuksensa, olennaista ei ole nimenomaan tietyn aikarajan ylittyminen vaan hänen tosiasialliset siteensä suomalaiseen yhteiskuntaan, minkä lisäksi merkitystä olisi annettava esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitetulle perhe-elämän suojalle. Lisäksi merkitystä olisi tapauksen olosuhteiden perustella mahdollisesti myös annettava sille, että EU:n perusoikeuskirjan 24(2) artiklan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tämänkaltainen arvio toteutettaisiin parhaiten tuomioistuimen toimesta siten, että Suomessa asumisen tai oleskelun kesto olisi yksi arviossa huomioon otettava tekijä ehdotetussa EU-luovuttamislain 6 §:n 2 momentissa mainittujen muiden seikkojen lisäksi. On huomattava, että tämänkaltainen kokonaisarviointi, jossa

asumisen tai oleskelun kesto on yksi ja myös keskeinen tekijä kyseistä kieltäytymisperustetta arvioitaessa, on ratkaisun KKO 2015:99 perusteella vakiintunutta. Edellä todetut näkökohdat ovat soveltuvin osin merkityksellisiä myös esityksessä EU-luovuttamislain 8 §:ään ehdotettujen muutosten kannalta.

Suomen Asianajajat on pitänyt ehdotettua EU-luovuttamislain 6 §:n 2 momentin sisältämää säännöstä, joka mahdollistaa jouston viiden vuoden asumista koskevaan edellytykseen, erittäin tärkeänä.

Helsingin käräjäoikeus on myös pitänyt tärkeänä, että mainittu jouston mahdollistava säännös sisältyy esitykseen sekä 6 §:n että 8 §:n osalta.

Korkein oikeus on todennut, että 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.

Korkein oikeus on lisäksi todennut, 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. Korkeimmalla oikeudella ei ollut enempää huomautettavaa ehdotetuista säännöksistä näiltä osin.

Syyttäjälaitos on todennut, että esitetty EU-luovuttamislain 6 §:n harkinnanvarainen kieltäytymisperuste asettaa perustellusti korkean riman sille, että Suomessa oleskeleva ulkomaalainen voisi jäädä Suomeen kärsimään muualla tuomitun vankeusrangaistuksen. Toisaalta säännös esitetyssä muodossa ei ehdottomasti edellytä Suomessa oleskelulta viiden vuoden asumisaikaa, mikä mahdollistaa ääritapauksissa kohtuuttomilta tuntuvat ja luovuttamisesta päättävän tuomioistuimen harkintavaltaa liiaksi rajoittavat lopputulokset. Oleskelun vähimmäisajan joustamattomuus voisi yksittäistapauksissa johtaa luovutettavaksi pyydetyn kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Sisäministeriön poliisiosasto on katsonut, että on hyväksyttävää, että viiden vuoden asumisaikavaatimuksesta voidaan luopua poikkeuksellisesti esityksessä esitetyllä tavalla.

Oikeusministeriö toteaa, että ainoastaan professori Melander on katsonut, että viiden vuoden asumista tai oleskelua koskeva edellytys ei olisi asianmukainen. Kaikki muut lausunnonantajat pitävät edellytystä hyväksyttävänä (korkein oikeus, Helsingin käräjäoikeus ja Suomen Asianajajat) taikka erityisesti tukevat sitä (Syyttäjälaitos ja sisäministeriön poliisiosasto). Korkein oikeus on nimenomaisesti todennut, ettei pääsääntöisestä viiden vuoden määräaikaa koskevasta ehdotuksesta aiheudu merkittäviä muutoksia luovuttamista koskevaan käytäntöön.

Kuten esityksessä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön voidaan katsoa sallivan, että jäsenvaltio asettaa asumista tai oleskelun kestoa koskevan edellytyksen kansalliseen lainsäädäntöön (s. 13 ja 14). Tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että täytäntöönpanovaltio voi asettaa puitepäätöksen 4 artiklan 6 kohdan soveltamisedellytykseksi sen, että luovutettavaksi pyydetty on oleskellut laillisesti tietyn ajanjakson ajan mainitun täytäntöönpanojäsenvaltion alueella (C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, tuomion kohta 34 sekä C-123/08, Wolzenburg, tuomion 62 ja 73 kohta). Lisäksi tuomioistuin on muun ohella todennut, että viiden vuoden pituista yhtäjaksoista oleskelua koskevan edellytyksen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan, että etsitty henkilö

on riittävän integroitunut täytäntöönpanojäsenvaltioon (C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, tuomion kohta 42 sekä C-123/08, Wolzenburg, tuomion 68 kohta).

Siltä osin kuin Melander katsoo, että tuomio C-123/08, Wolzenburg, on liian iäkäs päätös, jotta sillä voidaan perustella jäsenvaltion oikeutta säätää lainsäädäntöä, jossa edellytetään toisen jäsenvaltion kansalaisen laillista oleskelua kyseisen täytäntöönpanovaltion alueella yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, voidaan todeta, että unionin tuomioistuin on vuonna 2021 annetussa kolmannen maan kansalaisia koskevassa tuomiossa C-700/21, O.G., vahvistanut keskeisiltä osin vastaavat periaatteet viittaamalla (kohta 52) nimenomaan tuomioon C-123/08, Wolzenburg, ja erityisesti tuomion 74 kohtaan.

Siltä osin kuin Melander viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa harkinnanvaraisten kieltäytymisperusteiden suhteen on korostettu täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen harkintavallan merkitystä, voidaan todeta, että kyseessä olevan 4 artiklan 6 kohdan ja 5 artiklan 3 kohdan osalta unionin tuomioistuin on kuitenkin antanut esityksessä selostettuja useita tuomioita (s. 13–15), jossa on muun ohella todettu, että jäsenvaltioilla on selvää harkintavaltaa säännösten täytäntöönpanossa. Lisäksi mainituissa tuomioissa unionin tuomioistuimen voidaan katsoa päinvastoin ohjanneen voimakkaasti tuomioistuinten käytettävissä olevaa harkintavaltaa. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut edellä mainituin tavoin mahdolliseksi asettaa lainsäädännössä asumisen pituutta koskevan edellytyksen, joka ei sisältäisi joustoa. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan, että unionin tuomioistuin sallisi asumisen tai oleskelun keston osalta tiukemman lainsäädännön kuin esityksessä on ehdotettu. Ehdotettu sääntely noudattaa tuomioistuimen käytäntöä ja on sen salliman liikkumavaran mukainen.

Kaikki lausunnonantajat Melanderia lukuun ottamatta ovat tukeneet asumisen tai oleskelun pituutta koskevan jouston sallivan säännöksen jättämistä esitykseen. Riippumatta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä myös oikeusministeriö pitää joustoa sallivaa säännöstä tärkeänä, sillä se sallii tarvittavan jouston yksittäisissä tapauksissa, joissa esimerkiksi perhe-elämän suoja tai lapsen etu saattaisi edellyttää poikkeamista viiden vuoden asumista tai oleskelua koskevasta edellytyksestä. Mainittua säännöstä voidaan pitää riittävänä yksittäisissä tapauksissa mahdollisesti perustuslain vastaisten tai kohtuuttomuuteen johtavien tapausten huomioimiseen.

Siltä osin kuin Melander katsoo, että asumisen tai oleskelun pituutta ei tulisi säätää laissa, vaan asia tulisi jättää tuomioistuimen vapaaseen harkintaan, oikeusministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna. Tarkoitetussa sääntelyssä Suomessa vakinaisesti asuvat ja oleskelevat rinnastetaan Suomen kansalaisiin, joiden asema luovuttamismenettelyssä on säädetty perustuslaissa. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että tällainen rinnastamista koskeva sääntely jäisi vapaasti tuomioistuimen harkintaan tai vain perusteluissa selvennettäväksi. Tällöin kyse olisi perusteluilla säätämisestä, mitä ei pidetä asianmukaisena. Perustellumpaa on, että perusteista, joilla Suomessa pysyvästi asuvat tai oleskelevat rinnastetaan Suomen kansalaisiin, säädetään laintasoisesti. Kuten edellä on todettu, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan unionin tuomioistuimen antamien oikeusohjeiden mukaista. Ehdotettu sääntely on myös hallitusohjelman ulkomaalaispolitiikkaa koskevien linjausten mukainen.

Oikeusministeriö haluaa lisäksi korostaa, että sääntelyssä on kyse luovuttamisesta toiseen EU:n jäsenvaltioon tai toiseen pohjoismaahan, eikä kolmansiin maihin.

Korkein oikeus on lisäksi kiinnittänyt huomiota ehdotetun 6 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen muotoiluun, jota se on pitänyt 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.

Oikeusministeriö toteaa, että korkeimman oikeuden näkemys on perusteltu ja ehdottaa, että EU-luovuttamislain 6 §:n 2 momentin ja pohjoismaisen luovuttamislain 5 §:n 2 momentin muotoilu muutettaisiin korkeimman oikeuden ehdottamalla tavalla.

EU-luovuttamislaki

6 §
Harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet
— —

Edellä 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa kieltäytymisen edellytyksenä on lisäksi, että sen voidaan katsoa parantavan luovutettavaksi pyydetyn mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä taikka ~~muusta erityisestä syystä~~ olevan muusta erityisestä syystä perusteltua. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon oleskelun keston lisäksi muun ohella erityisesti oleskelun luonne ja edellytykset sekä perhe-, kieli-, kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset ja muut siteet, joita hänellä on Suomeen. Jos edellä mainittujen siteiden voidaan poikkeuksellisesti katsoa olevan erityisen merkittävät, luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, vaikka vakinainen asuminen tai oleskelu Suomessa on kestänyt alle viisi vuotta. Vapausrangaistus on pantava Suomessa täytäntöön noudattaen, mitä siitä erikseen säädetään.

Pohjoismainen luovuttamislaki

5 §
Harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet

— —

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa kieltäytymisen edellytyksenä on lisäksi, että sen voidaan katsoa parantavan luovutettavaksi pyydetyn mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä taikka ~~muusta erityisestä syystä~~ olevan muusta erityisestä syystä perusteltua. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon oleskelun keston lisäksi muun ohella erityisesti oleskelun luonne ja edellytykset sekä perhe-, kieli-, kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset ja muut siteet, joita hänellä on Suomeen. Jos edellä mainittujen siteiden voidaan poikkeuksellisesti katsoa olevan erityisen merkittävät, luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, vaikka vakinainen asuminen tai oleskelu Suomessa on kestänyt alle viisi vuotta. Vapausrangaistus on pantava Suomessa täytäntöön noudattaen, mitä siitä erikseen säädetään.

Asumisen tai oleskelun laillisuutta koskeva edellytys

Professori Melander on todennut, että esityksessä ehdotetun EU-luovuttamislain 6 §:n 1 momentin 6 kohdassa edellytetyn Suomessa asumisen tai oleskelun laillisuuden osalta esityksessä viitattu asiaan liittyvä unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (C-123/08, Wolzenburg, 62 ja 74 kohta ja C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, 34 kohta) ei ole täysin yksiselitteistä. Huomionarvoista myös on, että kolmannen valtion kansalaista koskeneessa unionin tuomioistuimen ratkaisussa (C-700/21, O.G.) oleskelun mahdolliseen laillisuuteen ei ole ainakaan nimenomaisesti viitattu. Melanderin mukaan saattaa näin olla mahdollista, että unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö asian suhteen tulee vielä kehittymään, minkä vuoksi asiaa koskeviin kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin tulisi suhtautua pidättyväisesti.

Professori Melanderin mukaan lisäksi olisi otettava huomioon se seikka, että puitepäätöksen 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua harkinnanvaraista kieltäytymisperustetta arvioitaessa keskeistä on antaa painoa mahdollisuudelle parantaa henkilön mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä (C-41/11, Lopes Da Silva Jorge, 32 kohta ja C-579/15, Poplawski, 21 kohta). Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää muun ohessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuun perhe-elämän suojaan. Nämä seikat eivät ole riippuvaisia siitä, onko maassa oleskelu laillista vai laitonta, joskin viimeksi mainitulle seikalle voitaneen antaa tiettyä merkitystä yhteiskuntaan integroitumisen kannalta. Melanderin mukaan perustellumpaa edellä mainituista syistä olisi olla asettamatta oleskelun laillisuutta kieltäytymisperusteen soveltamisen kategoriseksi edellytykseksi.

Melanderin mukaan, jos ehdotettua sääntelyä muutettaisiin edellä mainitulla tavalla, EU-luovuttamislain 21 §:ää ei tarvitsisi muuttaa esityksessä ehdotetulla tavalla, jolloin esitys ei sisältäisi perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä, jossa poikettaisiin henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Melanderin mukaan edellä todetut näkökohdat ovat soveltuvin osin merkityksellisiä myös esityksessä EU-luovuttamislain 8 §:ään ehdotettujen muutosten kannalta.

Suomen Asianajajat on todennut, että se pitää viiden vuoden oleskelua koskevan kieltäytymisperusteen soveltamisen edellytyksenä olevaa asumisen tai oleskelun laillisuutta ongelmallisena useista syistä. Ensinnäkin esityksessä ei määritellä, mitä laillisella oleskelulla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Määrittelyn puuttuminen aiheuttaisi merkittävää oikeudellista epävarmuutta ja tulkintaeroja sekä viranomaisten että yksilöiden kannalta.

Suomen Asianajajien mukaan laillisuuden arviointi edellyttäisi tietoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevällä käräjäoikeudella ei ole käytettävissään eikä kansallisen lainsäädännön nojalla ole mahdollista hankkia. Näin ollen laillisen oleskelun selvittäminen tai sen yrittäminen voisi aiheuttaa olennaista viivettä luovuttamismenettelyssä ja heikentää sen tehokkuutta. Tämä olisi ristiriidassa lainvalmistelutyöryhmän työn keskeisen tavoitteen kanssa, eli luovuttamismenettelyn sujuvoittamisen ja nopeuttamisen kanssa.

Lisäksi ehdotettu laillisuuskriteeri merkitsisi käytännössä sitä, että kansallisten tuomioistuinten ja syyttäjien tulisi arvioida henkilön oleskelun edellytyksiä ulkomaalaislain nojalla, mikä ei kuulu näiden toimivaltaan. Tämä voisi johtaa tilanteisiin, joissa luovuttamisasiaa käsittelevän tuomioistuimen on ryhdyttävä tulkitsemaan hallinto-oikeudellisia oleskeluoikeuden sääntöjä, mikä ei ole prosessuaalisesti tarkoituksenmukaista eikä oikeusturvan kannalta perusteltua.

Suomen Asianajajat on katsonut, että unionin tuomioistuin on tuomiossaan C-66/08, Kozłowski, katsonut, että vaikka luovutettavan henkilön oleskelu ei olisi ollut keskeytyksetöntä tai sääntöjen mukaista, nämä seikat eivät yksinään poissulje sitä, etteikö henkilö voisi oleskella jäsenvaltiossa puitepäätöksen 4 artiklan 6 kohdan mukaisella tavalla. Täytäntöönpanovaltion oikeusviranomaisen on arvioitava oleskelun tosiasiallisia olosuhteita, eikä arviointi voi perustua pelkästään muodollisiin oleskelustatuksen puutteisiin.

Suomen Asianajajat on katsonut, että tuomion C-123/08, Wolzenburg, tuomiolauselman mukaan unionin tuomioistuin on katsonut, että kun kyse on unionin kansalaisesta, täytäntöönpanosta vastaava jäsenvaltio ei voi oleskelun kestoa tässä valtiossa koskevan edellytyksen lisäksi asettaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen harkinnanvaraisen kieltäytymisperusteen soveltamisen edellytykseksi muita hallinnollisia vaatimuksia, kuten vaatimusta pysyvästä oleskeluluvasta.

Suomen Asianajajat on katsonut, että näin ollen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei voida perustellusti asettaa ehdotonta vaatimusta oleskelun laillisuudesta, mikäli se estäisi harkinnan tapauskohtaisista olosuhteista. Suomen Asianajajat katsoo, että ehdotettu laillisuuden vaatimus tulee poistaa lakiesityksestä tai vaihtoehtoisesti määritellä täsmällisesti, millä edellytyksillä oleskelu katsotaan lailliseksi, ottaen samalla huomioon unionin oikeuskäytännön asettamat rajat. Laillisuus-termin tarpeellisuudelle ei ole esitetty perusteita.

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että käräjäoikeus ei pidä tarpeellisena täydentää EU-luovuttamislain 6 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja 8 §:n 1 momenttia säätämällä oleskelun edellytykseksi laillisuus. Unionin tuomioistuimen tuomio C-123/08 Wolzenburg ja C-42/11 Lopez da Silva käsittelevät oleskelun laillisuutta kieltäytymisperusteena, mutta puitepäätös tai sanotut tuomiot eivät kuitenkaan varsinaisesti edellytä sanotun lisäedellytyksen säätämistä. Hallituksen esityksessä ei perustella, mistä syystä lisäys olisi tarpeen.

Käräjäoikeuden mukaan toimivalta ulkomaalaisasioissa jakautuu kansallisessa lainsäädännössä siten, että yleisille tuomioistuimille kuuluu tältä osin pelkästään ulkomaalaisen säilöönoton jatkamista koskevien asioiden käsittely. Toimivalta muutoin kuuluu hallintoviranomaisille ja hallintotuomioistuimille. Hallituksen esityksessä laillisen oleskelun määritelmä on jätetty avoimeksi, eikä esityksen perusteluissa tuoda esiin, mitä seikkoja tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon 6 §:n 1 momentin 6 kohdassa tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua oleskelun laillisuutta arvioitaessa. Esimerkiksi, riittäisikö ulkomaalaislakiin perustuvan hakemuksen vireilläolo, edellytettäisiinkö lopullista ratkaisua asiassa vai onko jotakin erityistä, mikä tulisi ottaa huomioon aikaisempaan oikeuskäytäntöön verrattuna oleskelun pituuden lisäksi muutetun säännöksen nojalla. Se, että esitutkintaviranomaiset selvittäisivät jo luovuttamistutkinnassa maassa oleskelun pituuden esitetyn 21 §:n nojalla, selkeyttänee tapauksen tietoja yksiselitteisemmiksi jo ennen asian vireilletuloa käräjäoikeudessa. Joka tapauksessa arvioitavissa on, että lisäyksen myötä kieltäytymisperusteen harkinta tulisi muuttumaan muodollisemmaksi ja enemmän aikaa vieväksi, mikä johtaisi tosiasiassa tavoitellun luovuttamismenettelyn tehostamisen asemesta sen hidastumiseen.

Käräjäoikeuden mukaan on odotettavissa, että painopiste rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien asioiden tuomioistuinkäsittelyssä tulisi siirtymään 6 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 8 §:n 1 momentin tilanteissa oleskelun laillisuuden selvittämiseen ja käsittelyyn. Oikeuskäytäntöön syntyy tarve määritellä kriteereitä laillisen oleskelun käsitteen selventämiseksi. Ehdotus edelleen pidentäisi luovuttamisasioiden käsittelyaikoja,

joiden ylittäessä puitepäätöksessä tarkoitetut määräajat jo nykyisinkin varsin usein joudutaan voimassa olevan lain 35 §:n nojalla ilmoittamaan sekä luovutusta pyytäneelle jäsenvaltiolle että Eurojustille. Tällä hetkellä luovutusasian käsittely tapahtuu usein voimassa olevan EU-luovuttamislain 32 §:ssä tarkoitetun määräajan loppupuolella johtuen siitä, että luovutustutkinta on valmistunut vasta siinä vaiheessa. Ehdotettu sanamuoto johtanee myös säilössäpitovuorokausien lisääntymisen ja vankilakustannusten kasvuun. Näitä vaikutuksia ei esityksessä ole tuotu
esiin.

Syyttäjälaitos on todennut, että oleskelun laillisuuden todentaminen voi olla työlästä ja aikaa vievää.

Korkein oikeus on todennut, että oleskelun laillisuusedellytyksen vaikutuksia luovuttamiskäytäntöön ei ole erikseen arvioitu esityksessä.

Sisäministeriön poliisiosasto on todennut, että laillinen oleskeluoikeus Suomessa on perusedellytys maassa oleskelulle. Jos ulkomaalainen oleskelee maassa laittomasti, poliisin on ryhdyttävä lain mukaan toimiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Edellä lausutun perusteella pitäisi olla itsestään selvää, että laillinen oleskelu on perusedellytys sille, että luovuttamisesta voitaisiin kieltäytyä esitetyn 6 §:n 6 kohdan nojalla tai voitaisiin asettaa luovutettavan palauttamista koskeva ehto esitetyn 8 §:n nojalla. Poliisiosasto on katsonut, että luovutettavan mahdollista Suomessa tapahtunutta laitonta oleskelua ei tulisi lukea hänen hyväkseen, luovuttamisesta kieltäytymistä harkittaessa tai harkittaessa 8 §:n mukaista ehtoa.

Sisäministeriön poliisiosasto on lisäksi todennut, että sisäministeriö ja ministeriön alaiset viranomaiset, poliisi ja Maahanmuuttovirasto ovat hallitusohjelman mukaisesti panostaneet vahvasti kuluvalla hallituskaudella laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaan, yhteiskunnalle vaarallisten ulkomaalaisten maasta poistamiseen sekä palautusten tehokkuuteen niin lainsäädäntöä muuttamalla kuin viranomaisten käytäntöjä ja yhteistyötä tehostamalla.

Nyt ehdotetuissa säännöksissä taas mahdollistetaan yhteiskunnalle vaarallisten ulkomaalaisten jääminen Suomeen, vaikka heidät voitaisiin luovuttaa toiseen valtioon suorittamaan vankeusrangaistusta. Rikoksiin syyllistyminen on ulkomaalaislain mukaan yksi karkottamisen perusteita. Vapausrangaistukseen tuomitseminen tarkoittaa yleisesti ottaen, että henkilö on syyllistynyt vähintään suhteellisen vakavaan rikokseen. Maahanmuuttoviraston karkottamisharkinnassa otetaan huomioon vastaavasti kuin nyt esitetyn mukaisesti luovuttamista harkittaessa karkotettavan (laillisen) oleskelun pituus sekä perhe- ja muut siteet osana kokonaisharkintaa. Johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta olisi toivottavaa, ettei sellaisen ulkomaalaisen (kolmannen maan kansalainen tai unionin kansalainen) luovuttamisesta kieltäydyttäisi tai vaadittaisi palauttamista, joka lopulta karkotettaisiin maasta, Suomessa suoritetun vankeusrangaistuksen jälkeen. Luovuttamisesta kieltäytymistä tai ehtoa harkittaessa tuomioistuimen tulisikin tukeutua karkottamista koskevaan hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

Sisäministeriön poliisiosasto on lisäksi todennut, että keskusrikospoliisilta saadun tiedon perusteella kuulustelussa selvitetään jo tällä hetkellä hakemuksen perusteiden paikkansa pitävyys muun muassa ulkomaalaisrekisteristä ja väestötietojärjestelmästä. Jatkossa nämä oleskelua koskevat tiedot ilmoitetaan keskusrikospoliisin pöytäkirjassa. Poliisiosasto oudoksuu, ettei poliisilla olisi nykyisen lainsäädännön perusteella oikeutta varmistaa luovutettavaksi esitetyn ulkomaalaisen pyynnössä esitettyjä oleskelua koskevia tietoja ulkomaalaisrekisteristä.

Tämän yhteydessä on huomattava, ettei syyttäjälaitoksen tai asiasta päättävän tuomioistuimen tarvitse itse selvittää oleskelun pituutta tai sen laillisuutta. Tiedot tulisivat ilmi keskusrikospoliisin pöytäkirjasta.

Oikeusministeriö toteaa professori Melanderin esittämiin huomioihin liittyen, että vaikka hallituksen esityksessäkin todetuin tavoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ole laillisuuden edellyttämisen osalta täysin yksiselitteistä, on kuitenkin perustelua hallituksen esityksessä esitetyin tavoin tulkita sitä niin, että jäsenvaltio voi kansallisessa lainsäädännössään edellyttää asumisen tai oleskelun laillisuutta (s. 13 ja 14). Kuten esityksessä on todettu (s. 13), unionin tuomioistuimen voidaan katsoa tuomiossa C-42/11, Lopez da Silva, 34 kohta, hyväksyvän, että jäsenvaltiot voivat asettaa säännöksen soveltamisen edellytykseksi sen, että etsitty henkilö on oleskellut laillisesti täytäntöönpanojäsenvaltion alueella (vastaavasti tuomiossa C-123/08, Wolzenburg, 74 kohta sekä tuomiolauselman 1 ja 3 kappaleet sekä tuomiossa C-700/21, O.G., 52 kohta). On luonnollisesti mahdollista, että unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö tulisi muuttumaan, jolloin kansallista lainsäädäntöä tulisi tarkistaa. Mutta kuten edellä on todettu, tuomioistuimen linjaukset tässäkin asiassa ovat pysyneet muuttumattomina jo vuodesta 2008 alkaen ja ne on vahvistettu vuonna 2021 annetussa tuomiossa.

Ehdotetussa säännöksessä annetaan unionin tuomioistuimen vahvistamien oikeusohjeiden mukaisesti nimenomaisesti painoa mahdollisuudelle parantaa henkilön mahdollisuuksia sopeutua uudelleen yhteiskuntaan hänelle tuomitun rangaistuksen päättyessä sen liikkumavaran sisällä, jonka unionin tuomioistuimen tuomiot antavat. Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 13), unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että jäsenvaltio voi legitiimisti pyrkiä tällaiseen yhteiskuntaan uudelleen sopeutumisen tavoitteeseen vain sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat osoittaneet selvää integroitumista kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan (C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, tuomion 33 kohta sekä C-123/08, Wolzenburg, tuomion 62, 67 ja 73 kohta). Edellä mainitun tuomion C-42/11, Lopes Da Silva Jorge, 34 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat puitepäätöksen 4 artiklan 6 alakohdan täytäntöönpanossa *rajoittaa* tilanteita, joissa täytäntöönpanojäsenvaltion on *mahdollista kieltäytyä* luovuttamasta henkilöä, joka kuuluu kyseisen 4 artiklan 6 alakohdan soveltamisalaan, ja asettaa silloin, kun etsitty henkilö on toisen jäsenvaltion kansalainen, jolla on SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuva *oleskeluoikeus*, tämän säännöksen soveltamisedellytykseksi sen, että hän on oleskellut *laillisesti* tietyn ajanjakson ajan mainitun täytäntöönpanojäsenvaltion alueella.

Lisäksi voidaan viitata tuomion C-700/21, O.G., 54 kohtaan, jonka mukaan täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen harkinta on kaksiportainen. Oikeusviranomaisen on ensin määriteltävä etsityn henkilön osalta, kun tämä ei ole jäsenvaltion kansalainen, oleskeleeko kyseinen henkilö tai asuuko hän vakinaisesti täytäntöönpanojäsenvaltiossa puitepäätöksen 4 artiklan 6 alakohdassa, *sellaisena kuin se on saatettu osaksi kansallista oikeutta*, tarkoitetulla tavalla ja kuuluko hän siten puitepäätöksen soveltamisalaan. Tämän jälkeen *ja ainoastaan silloin, kun täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen toteaa, että mainittu henkilö kuuluu puitepäätöksen soveltamisalaan,* sen on voitava arvioida, onko olemassa oikeutettu intressi, joka on perusteena sille, että pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa määrätty rangaistus tai turvaamistoimenpide pannaan täytäntöön täytäntöönpanojäsenvaltion alueella (vastaavasti tuomio C-66/08, Kozlowski, 44 kohta).

Kuten edellä on todettu, sääntelyssä on kyse Suomessa vakinaisesti asuvien ja oleskelevien rinnastamisesta Suomen kansalaisiin ja että Suomen kansalaisen asema luovuttamisessa on määritelty perustuslaissa. Tältä osin perusteltuna voidaan pitää, että henkilön hyväksi luetaan nimenomaan laillinen oleskelu Suomessa. Kuten sisäministeriön poliisiosasto on lausunnossaan todennut, laillinen oleskeluoikeus Suomessa on perusedellytys maassa oleskelulle. Jos ulkomaalainen oleskelee maassa laittomasti, poliisin on ryhdyttävä lain mukaan toimiin

ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Selvänä voitaneen pitää, että Suomessa laillisesti oleskeleva integroituu yhteiskuntaan toisin kuin laittomasti oleskeleva.

Ehdotettua muutosta EU-luovuttamislain 21 §:ään ei voida pitää ongelmallisena, eikä siten perusteena sille, että ehdotettua 6 §:n 1 momentin 6 kohtaa tulisi muuttaa Melanderin ehdottamalla tavalla. Kuten sisäministeriö on lausunnossaan todennut, poliisi on tulkinnut jo nykyistä lainsäädäntöä siten, että poliisilla on oikeus varmistaa luovutettavaksi pyydetyn ulkomaalaisen pyynnössä esitetyt oleskelua koskevat tiedot ulkomaalaisrekisteristä. Tämä tarkoittaa, että ehdotettu sääntely ainoastaan selventäisi nykytilaa.

Oikeusministeriö toteaa Suomen Asianajajien esittämiin huomioihin liittyen, että hallituksen esityksessä todetaan (s. 41), että merkityksellistä olisi direktiivien 2004/38/EY ja 2003/109/EY mukainen kansallinen sääntely. Tämä tarkoittaisi, että merkittävää olisi kansallinen sääntely, joka perustuu EU-oikeudelliseen sääntelyyn, eikä puhtaasti kansalliseen harkintaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, oleskelulupia koskevat kansalliset säännökset sisältyvät ulkomaalaislakiin (301/2004). Unionin kansalaisen oikeudesta pysyvään oleskeluun säädetään lain 161 g §:ssä ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisestä säädetään lain 56 a §:ssä. Suomessa kyseessä on pysyvä lupa, joka on voimassa toistaiseksi kuten kansallinen pysyvä lupa, josta säädetään lain 56 §:ssä. Hallituksen esityksessä näin ollen määritellään laillisuuden käsitettä.

Kuten edellä on todettu, esitys sisältää ehdotuksen EU-luovuttamislain 21 §:n 4 momentin muuttamisesta siten, että siinä selvennettäisiin, että poliisilla olisi oikeus saamansa selvityksen tueksi tarkistaa luovutettavaksi pyydetyn maassaoleskelun pituutta ja laillisuutta koskevat tiedot ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä. Jo voimassa olevan 21 §:n 4 momentin sääntelyn mukaisesti keskusrikospoliisi merkitsisi nämä tiedot pöytäkirjaan, joka toimitettaisiin toimivaltaiselle syyttäjälle. Syyttäjä toimittaisi tiedot tuomioistuimelle EU-luovuttamislain 24 §:n mukaisessa pyynnössä. Tämä tarkoittaisi, että kyseiset tiedot olisivat viranomaisten saatavilla. Koska tiedot olisivat teknisesti helposti poliisin saatavilla ja niiden sisältö toimitettaisiin toimivaltaisille viranomaisille jo voimassa olevien menettelyjen mukaisesti, tietojen selvittämisen ei voida katsoa aiheuttavan viivettä luovuttamismenettelyyn, eikä tietojen hankkiminen siten olisi ristiriidassa tavoitteena olevien luovuttamismenettelyn sujuvoittamisen ja nopeuttamisen kanssa.

Hallituksen esityksessä (s. 41) on nimenomaan selvennetty oleskelun laillisuuden arvioinnin osalta, että arvioidessaan oleskelun laillisuutta tuomioistuimen tulisi huomioida, että tuomion C-123/08, Wolzenburg, tuomiolauselman mukaan unionin tuomioistuin on katsonut, että kun kyse on unionin kansalaisesta, täytäntöönpanosta vastaava jäsenvaltio ei voi oleskelun kestoa tässä valtiossa koskevan edellytyksen lisäksi asettaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen harkinnanvaraisen kieltäytymisperusteen soveltamisen edellytykseksi muita hallinnollisia vaatimuksia, kuten vaatimusta pysyvästä oleskeluluvasta. Tuomion voidaan katsoa tarkoittavan, että luovuttamisesta päättävän tuomioistuimen ei tule, eikä sen tarvitse laillisuutta koskevassa arvioinnissaan sitoutua yksinomaisesti oleskelua koskeviin hallinnollisiin päätöksiin, vaan arviossa voidaan käyttää vapaampaa harkintaa. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että oleskelua koskevilla hallinnollisilla päätöksillä on merkitystä asiassa ja tämän johdosta on perusteltua, että toimivaltaiset viranomaiset saavat niistä tiedon.

Oikeusministeriö toteaa Helsingin käräjäoikeuden esittämiin huomioihin liittyen, että vaikka puitepäätös tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät edellytä laillisuuden edellytyksen säätämistä, ne kuitenkin sallivat sen. Edellytyksen lisäämisen tarpeellisuuden osalta oikeusministeriö viittaa edellä esitettyyn. Kuten edellä on todettu, ehdotettu sääntely on myös hallitusohjelman ulkomaalaispolitiikkaa koskevien linjausten mukainen.

Siltä osin kuin käräjäoikeus katsoo laillisuuden määrittelyn olevan avoin, oikeusministeriö viittaa edellä esitettyyn. Siltä osin kuin käräjäoikeus pitää epäselvänä, miten hallinnollisen oleskelulupa-asian menettelyvaihe vaikuttaisi asian arviointiin, oikeusministeriö viittaa edellä esitettyyn hallinnollisten päätösten merkityksestä tuomion C-123/08, Wolzenburg, mukaisesti.

Siltä osin kuin käräjäoikeus katsoo, että luovuttamisasioiden käsittelyssä painopiste tulisi siirtymään oleskelun laillisuuden selvittämiseen ja että tämä tulisi pidentämään käsittelyaikoja, oikeusministeriö ei jaa tätä näkemystä. Kyse on suhteellisen yksinkertaisesta asiasta, jonka arviointi suoritettaisiin edellä mainitulla tavalla. Kuten edellä on todettu, keskusrikospoliisi selvittää jo nyt oleskelua koskevat tiedot ja tuomioistuin arvioi jo nyt oleskelun laillisuuden merkityksen. Oikeusministeriön arvion mukaan sääntelyn ei voida katsoa johtavan merkittävään säilössäpitovuorokausien lisääntymiseen ja vankilakustannusten kasvuun.

Liittyen sekä Helsingin käräjäoikeuden että Suomen Asianajajien huomioihin oikeusministeriö ei pidä ongelmallisena, että tuomioistuin luovuttamismenettelyssä joutuisi arvioimaan oleskelun laillisuutta, vaikka toimivalta muun kuin säilöönoton jatkamisen osalta kuuluu hallintoviranomaisille ja hallintotuomioistuimille. Yleiset tuomioistuimet joutuvat arvioimaan hallinnolliseen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä esimerkiksi tiettyjen hallinnollisen sääntelyn rikkomiseen liittyvien kriminalisointien osalta taikka arvioidessaan, onko todiste lainvastaisesti hankittu (HE 46/2014, s. 92 ja 93). Ei siis voida katsoa, että kyse olisi yleiselle tuomioistuimelle täysin vieraasta tehtävästä.

Kuten edellä on todettu, ehdotettu sääntely sisältää jouston lailliselle asumiselle tai oleskelulle asetettuun viiden vuoden määräaikaan, joten myöskään tältä osin sääntelyn ei voida katsoa edellyttävän täysin tarkkaa arviota laillisen asumisen tai oleskelun pituudesta rajatapauksissa, joissa siteiden Suomeen katsottaisiin olevan ehdotetun säännöksen mukaisesti riittävät.

Korkeimman oikeuden ja Syyttäjälaitoksen esittämien huomioiden osalta oikeusministeriö viittaa edellä esitettyyn.

Sisäministeriön poliisiosaston karkottamislainsäädäntöä ja sitä koskevaa hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä koskevien huomioiden osalta oikeusministeriö viittaa edellä mainittuun ja toteaa, että ehdotettu luovuttamista koskeva sääntely ei ole yksinomaan muodollisesti sidottu hallinnollisiin päätöksiin ja niitä koskevaan sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön, vaan muodostaa oman sääntelykokonaisuuden myös oleskelun laillisuuden arvioinnin osalta.

Ikään, terveydentilaan tai muihin henkilökohtaisiin syihin perustuva kieltäytymisperuste (5 §:n 2 momentti)

Professori Melander on todennut, että esityksessä (s. 7 ja 39) ehdotetaan EU-luovuttamislain 5 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että se perustuisi E.D.L.-tapauksen tuomiolauselmaan. Ehdotettu momentti koskisi jatkossa vain vakavasti sairaita henkilöitä. Momentin sisältämän ehdottoman kieltäytymisperusteen soveltamisala olisi näin merkittävästi voimassa olevaa momenttia kapeampi. Melanderin mukaan sinänsä momentin muuttamiselle unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä vastaavaksi voidaan tukea esityksessä mainituin perustein, mutta toisaalta ehdotettu sääntely johtaisi huomattavan yksityiskohtaiseen unionin tuomioistuimen ratkaisun

sisältämän tuomiolauselman asialliseen toistamiseen kansallisessa laissa, mikä ei välttämättä yksityiskohtaisuudeltaan vastaa kansallista lainkirjoittamistapaa.

Melanderin mukaan lisäksi on huomattava, että unionin tuomioistuin ei ratkaisukäytännössään ottanut kantaa esimerkiksi korkean iän tai laajemmin tiettyjen mahdollisten henkilökohtaisten tai inhimillisten syiden vaikutukseen suhteessa eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä kieltäytymiseen. On kuitenkin ajateltavissa, että myös tällaisia tilanteita saatetaan unionin tuomioistuimen mahdollisessa tulevassa ratkaisukäytännössä arvioida perusoikeuskirjan 4 artiklan kannalta, vastaavasti kuin vakavan sairauden suhteen E.D.L.-ratkaisussa tehtiin. Vastaavasti on esimerkiksi huomattava, että unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään pitänyt luovuttamisesta kieltäytymistä E.D.L.-ratkaisua vastaavin edellytyksin mahdollisena tilanteessa, jossa luovutettavaksi pyydetty oli hänen kanssaan asuvien pienten lasten äiti. Unionin tuomioistuin perusteli näkemystään EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä 24 artiklassa tarkoitettuun lapsen edun huomioon ottamiseen kiinnittyvin argumentein (C-261/22, GN). Koska unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö voi olla tällaisten kieltäytymistilanteiden suhteen vielä kehittymässä, voitaisiin Melanderin mukaan puoltaa myös sellaista sääntelymallia, jossa 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti olisi soveltamisalaltaan laajempi kuin vain vakavasti sairaita henkilöitä koskeva.

Professori Melander on todennut lisäksi, että toisaalta tällaiseen sääntelyvaihtoehtoon sisältyisi riski siitä, että komissio edelleen katsoisi EU-luovuttamislain sisältävän puitepäätökseen sisältymättömiä ehdottomia kieltäytymisperusteita. Tämän vuoksi saattaisi olla perusteltua arvioida, että E.D.L.-ratkaisussa tarkoitetut vakavaan sairauteen liittyvät kieltäytymistilanteet ja mahdolliset muut painaviin inhimillisiin syihin perustuvat kieltäytymistilanteet tulisivat arvioiduiksi EU-luovuttamislain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun ehdottoman kieltäytymisperusteen nojalla, koska sanottu kieltäytymisperuste koskee pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymistä tilanteessa, jossa luovutettavaksi pyydettyä uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Koska unionin tuomioistuin E.D.L.-ratkaisussa arvioi kieltäytymistä vakavan sairauden perusteella perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillistä tai halventavaa kohtelun kannalta, EU-luovuttamislain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu kieltäytymisperuste unionin tuomioistuimen sen kannalta merkityksellinen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen vaikuttaisi soveltuvan myös laajemmin sellaisiin mahdollisiin kieltäytymistilanteisiin, joista nyt säädetään EU-luovuttamislain 5 §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriö viittaa professori Melanderin esittämien huomioiden osalta hallituksen esityksessä esitettyyn (s. 6–8). Jo hallituksen esityksessä on todettu, että ehdotettu säännös olisi voimassa olevaa momenttia rajoitetumpi myös suhteessa puitepäätöksen 23 artiklan 4 kohtaan, ja että laajempaa säännöstä ei katsota perustelluksi esittää, koska tästä ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Esityksessä on myös todettu, että siltä osin kuin olisi kyse muusta kuin henkilön terveydentilaan liittyvästä 23 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta, Suomessa mahdollinen luovuttamisesta kieltäytyminen voisi jatkossa perustua EU-luovuttamislain 5 §:n 1 momentin 6 alakohtaan, joka muun ohella kattaa myös ihmisarvoa loukkaavan kohtelun sekä ihmisoikeuksien loukkauksen kohteeksi joutumisen. Esityksessä on myös tuotu esiin komission kanta, jonka mukaan säännös olisi sallittu tuomion C-699/21, E.D.L., laajuudessa. Koska säännösehdotuksen taustalla on komission pitkälle edennyt rikkomusmenettely, komission kanta on luonnollisesti vaikuttanut ehdotetun säännöksen sisältöön ja muotoiluun. Komission keskeinen tavoite puitepäätöstä koskevissa rikkomusmenettelyissä on saada jäsenvaltiot kirjaamaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kansalliseen lainsäädäntöön.

Myös tämän säännösehdotuksen osalta on jopa todennäköistä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulee kehittymään ja voi todennäköisesti edellyttää sääntelyn muuttamista.

Siltä osin kuin Melander viittaa unionin tuomioistuimen tuomioon C-261/22, GN, oikeusministeriö toteaa, että kyseinen tuomio koskee perhe-elämän suojaa ja lapsen etua, eikä puitepäätöksen 23 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja humanitaarisia syitä, joista 5 §:n 2 momentissa on kyse. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sen antamisen peruste on komission rikkomusmenettely, eikä esityksessä näin ollen ole voitu huomioida unionin tuomioistuimen laajaa oikeuskäytäntöä siltä osin kuin sillä ei ole merkitystä suhteessa komission rikkomusmenettelyyn.

Muut lausunnonantajat eivät lausuneet kyseisestä säännösehdotuksesta.

Määräaikoja koskevat säännökset

Korkein oikeus on todennut, että ehdotettu määräaikasääntely on muodostunut esityksessä monimutkaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi johtuen osaksi 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.

Oikeusministeriö toteaa, että korkeimman oikeuden näkemys on sinänsä perusteltu. Kuten esityksessä on todettu, komission vaatimaa sääntelyä on ollut vaikea siirtää kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettu sääntely on kiireellisen aikataulun johdosta tehty ratkaisu, jolla vaaditut muutokset on saatu tehtyä muuttamatta sääntelyä laajemmin.

Säännös tarkoittaisi, että syyttäjän olisi tehtävä 35 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus, jos erityistapauksissa luovuttamista koskevaa päätöstä ei voitaisi tehdä 32 §:n 1 momentissa tai 41 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa. Kun korkeimmalle oikeudelle 41 §:n 2 momentissa asetettu määräaika päättyy, päättyy samanaikaisesti myös 35 §:n 1 momentin mukainen määräaika. Ehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa komission vaatimus siitä, että määräaikoja voidaan puitepäätöksen 17 artiklan 4 kohdan mukaisesti pidentää vain erityistapauksissa ja vain 30 päivällä. Pidennys voidaan tehdä puitepäätöksen 17 artiklan mukaan vain pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle tehdyn ilmoituksen jälkeen. Koska Suomen lainsäädännössä on asetettu määräajat sekä käräjäoikeuden että korkeimman oikeuden päätöksentekoa varten, ehdotus koskee molempien määräaikojen pidentämistä.

Koska kyse on kuitenkin vain syyttäjän tekemistä ilmoituksista, eikä määräaikojen ylittämisestä ole erityisiä seurauksia, oikeusministeriö katsoo, että sääntely voitaisiin hyväksyä ehdotettuna. Tämä mahdollistaisi komissiolle ilmoitetussa rikkomusmenettelyä koskevassa aikataulussa pysymisen. Korkein oikeus ei ole myöskään

ehdottanut vaihtoehtoista sääntelyä. Ehdotettua sääntelyä on mahdollista arvioida uudelleen ja tehdä tarvittavia muutosehdotuksia jäljempänä todetuin tavoin luovuttamislainsäädännön uudistamisen jatkovalmistelussa.

Sääntelyn tarkkuus

Professori Melander on todennut, että koska unionin tuomioistuimen eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva ratkaisukäytäntö tulee oletettavasti vielä kehittymään ja koska myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella (EIT) on eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen kannalta merkityksellistä ratkaisukäytäntöä, unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön hyvin yksityiskohtainen toistaminen kansallisessa lainsäädännössä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Jos unionin tuomioistuimen tulkinnat vielä kehittyvät, kansallista lainsäädäntöä joudutaan tällöin muuttamaan sen saattamiseksi vastaamaan unioin tuomioistuimen mahdollisesti kehittyvää tulkintaa. Lisäksi on otettava huomioon, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan kansallisen lainsäädännön on täytettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraavat vaatimukset ja tätä koskeva tulkinta saattaa kehittyä EIT:n ratkaisukäytännössä. Professori Melander on katsonut, että esityksessä on pääosin pitäydytty sellaisissa EU-luovuttamislakiin ehdotettavissa muutoksissa, jotka eivät niin sanatarkasti seuraa unionin tuomioistuimen tiettyjä ratkaisuja, että sääntelyä jouduttaisiin oletettavasti melko pian jatkossa muuttamaan. Toisaalta esityksessä ehdotetaan paikoin sääntelyä, joka melko sanatarkasti seuraa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksuttua tulkintaa. Tällöin voidaan vähintään kysyä, vastaako tällainen lainsäädäntötapa perinteisesti Suomessa omaksuttua vai olisiko ehdotettu sääntely perusteltua pyrkiä muotoilemaan hieman yleisemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että professori Melander ei yksilöi, mikä esityksessä ehdotettu sääntely seuraa liian sanatarkasti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksuttua tulkintaa. Oikeusministeriö olettaa, että kyse on ehdotetusta EU-luovuttamislain 5 §:n 2 momentista. Tältä osin oikeusministeriö viittaa ehdotetusta 5 §:n 2 momentista edellä esitettyyn, jonka perusteella voidaan todeta, että säännöksen sanamuotoon on voimakkaasti vaikuttanut komission rikkomusmenettely ja komission esittämät kannat asiassa. Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa tulee mitä todennäköisimmin kehittymään ja tämä saattaa edellyttää uusia lainmuutoksia.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että muut lausunnonantajat eivät ole pitäneet ehdotettua sääntelyn tarkkuutta ongelmallisena.

Muita kysymyksiä

Korkein oikeus on todennut, että 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.

Oikeusministeriö toteaa, että korkeimman oikeuden tarkoittama teksti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä esityksen perusteluissa on otettu lainkirjoittajan oppaasta. Oikeusministeriö toteaa, että korkeimman oikeuden selostus voidaan lakivaliokunnan harkinnan mukaan ottaa valiokunnan mietintöön.

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että Suomen ja Yhdistyneiden Kuningaskuntien välinen luovuttamismenettely perustuu Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamiseen. Kansallisesti Suomessa on voimassa laki sanotun sopimuksen määräysten soveltamisesta (470/2021, UKAW-laki), jossa on täydentäviä säännöksiä luovuttamismenettelystä sekä rikosrekisteritietojen vaihtamisesta. UKAW-lain 1 §:ssä on lueteltu ne EU-luovuttamislain (1286/2003) kohdat, joita sovelletaan sopimuksen ja UKAW-lain ohella luovuttamismenettelyssä. Hallituksen esityksestä puuttuu vertailu UKAW-lakiin. Tämä vertailu olisi syytä tehdä ja päivittää tarvittavat muutokset voimaan myös UKAW-laissa.

Oikeusministeriö toteaa, että Helsingin käräjäoikeuden huomio on perusteltu. Vertailua UKAW-lakiin ja tarvittavia muutoksia ei kiireellisen aikataulun vuoksi ehditty sisällyttää hallituksen esitykseen. UKAW-lain sisältö ei kuitenkaan koske komission rikkomusmenettelyä ja oikeusministeriön arvion mukaan lakiin tehtävät muutokset ovat sellaisia, jotka voidaan tehdä myöhemmin erikseen. Kuten jäljempänä todetaan, luovuttamislakien uudistamista ollaan jatkamassa ja UKAW-lain muutostarpeiden arviointi voidaan tehdä tuossa yhteydessä.

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että luovuttamislakien ajantasaistamiseen liittyvää työtä tulee jatkaa. Voimassa oleva EU-luovuttamislaki jää useissa kohdin olennaisilta osin edelleen puutteelliseksi. Tämä koskee muun ohessa muutoksenhakua liittyen säilöönottoa koskevaan päätökseen eri tilanteissa sekä sitä, kuka on toimivaltainen viranomainen ylivoimaisen esteen sattuessa EU-luovuttamislain 46 §:n 2 momentin nojalla. Perusteltua olisi saattaa lainsäädäntö vastaamaan oikeuskäytäntöä mahdollisimman pian.

Oikeusministeriö toteaa, että Helsingin käräjäoikeuden näkemys on perusteltu. Luovuttamislakien ajantasaistaminen on viivästynyt oikeusministeriön resurssipulan takia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 3), tarkoituksena on kuitenkin jatkaa EU-luovuttamislain uudistamista antamalla erillinen hallituksen esitys, joka sisältäisi muita tarpeellisia ja osin myös välttämättömiä muutosehdotuksia. Samassa yhteydessä voidaan valmistella myös pohjoismaista luovuttamislakia ja edellä mainittua UKAW-lakia koskevia muutosehdotuksia. Jatkovalmistelun aikataulu määräytyy oikeusministeriössä käytettävissä olevien resurssien mukaan.