

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 68/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 231/2014 vp) valmistelevalle lakivaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola ja lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Jukka Sippo, korkein oikeus
- professori Raimo Lahti
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— apulaisprofessori Juha Lavapuro.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia sekä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annettua lakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia useisiin lakeihin sisältyviin kansainvälisten perheoikeudellisten asioiden käsittelyä koskeviin säännöksiin. Helsingin hovioikeudessa nykyään ensimmäisenä oikeusasteena käsiteltävät ulkomaisen päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevat perheoikeudelliset asiat

käsiteltäisiin ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin käräjäoikeudessa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 21 §:n 2 momentin sisältävän muutoksenhaun turvaamista koskevan säännöksen kannalta. Hallituksen arvion mukaan ehdotukset eivät ole ongelmallisia perustuslain 21 §:n säännöksen kannalta. Hallitus kuitenkin toteaa, että tarvittaessa esityksestä voidaan pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (EU-luovuttamislaki) ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain (pohjoismainen luovuttamislaki) muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että luovuttamisesta päättävän Helsingin käräjäoikeuden ratkaisusta voi valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Nykyisinkin muutoksenhaku tapahtuu hovioikeus ohittaen suoraan korkeimpaan oikeuteen, mutta muutoksenhakua ei ole sidottu valituslupa-

Esityksessä ehdotetaan myös lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamista siten, että luvattomasti asuinvaltiostaan poisvedyn lapsen palauttamista koskevissa asioissa hakemuksen ensi asteena ratkaisevan Helsingin hovioikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valituslupamenettelyssä. Nykyisin muutosta haetaan korkeimmalta oikeudelta ilman valituslupaa.

Valituslupa ja muutoksenhaku

Arvioinnin lähtökohdat. Ehdotettu muutoksenhakusääntely on merkityksellistä oikeusturvaa ja muutoksenhakuoikeutta koskevien perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taataan jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ehdotuksella ei rajoiteta oikeutta saada rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tai lapsen palauttamista koskeva asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttävässä tuomioistuinmenettelyssä. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa onkin kyse ennen kaikkea siitä, onko perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin lukeutuvan muutoksenhakuoikeuden tai Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta asianmukaista, että ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan ratkaisuun nyt kyseessä olevissa asiarühmissä voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta vain, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan. Tällaiset säännökset sisältyvät 1. lakiehdotuksen 37 §:ään, 2. lakiehdotuksen 34 §:ään ja 5. lakiehdotuksen 42 §:ään.

Arviointi ihmisoikeussopimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale ei erikseen edellytä muutoksenhakuoikeuden turvaamista, mutta jos ensimmäisessä oikeusasteessa ratkaistu asia on sopimusvaltiossa mahdollista saada muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi, tulee menettelyn myös toisessa tuomioistuinasteessa täyttää 6 artiklasta johtuvat vaatimukset. Artikla ei kuitenkaan edellytä muutoksenhakuprosessin olevan joka suhteessa samanlainen ensimmäisen asteen oikeudenkäynnin kanssa. Esimerkiksi valituslupamenettely tai pelkästään oikeuskysymysten ratkaisemista varten järjestetty menettely voi täyttää artiklan vaatimukset, vaikka valittajalle ei annettaisikaan mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi muutoksenhakutuomioistuimessa. Valituslupamenettelyyn perustuvan muutoksenhaun voidaan katsoa täyttävän Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset (ks. PeVL 33/2012 vp, s. 3/I)

Rikosasiassa jokaisella rikoksesta tuomitulla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomit-

tu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Koska rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevassa päätöksessä ei käsitellä tai ratkaista näitä asioita, lisäpöytäkirjan takaama muutoksenhakuoikeus ei ole lakiehdotusten arvioinnissa merkityksellinen.

Arviointi perustuslain kannalta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n säännös ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 ja PeVL 59/2014 vp, s. 2 ja 4—5). Valitusluvan edellyttäminen rajoittaa oikeutta hakea muutosta. Nyt ehdotetun kaltaista järjestelyä aikaisemmin arvioidessaan perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen lupajärjestelmällä ensimmäisessä valitusasteessa on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa (ks. PeVL 21/2011 vp, s. 2, PeVL 35/2009 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on vastikään lausunnossaan katsonut, että hovioikeuksia koskevan jatkokäsittelylupajärjestelmän hyväksyttävyyden arviointi liittyi valitusoikeuden määrittelmään ja että kysymys oli siitä, tarkoittaako perustuslain 21 §:n 2 momentin mukainen oikeus hakea muutosta sitä, että asianosaisilla on oikeus saada asiansa käsitellyksi nimenomaan täysimittaisessa oikeudenkäynnissä kahdessa oikeusasteessa (PeVL 59/2014 vp, s. 4). Nyt käsiteltävänä olevan esityksen arvioinnin lähtökohta on sama, mutta hovioikeuksia koskevan jatkokäsittelyjärjestelmän erot korkeimman oikeuden valituslupajärjestelmään ovat niin suuret, että edellä todetusta valiokunnan lausunnosta ei voi muilta osin tehdä päätelmiä nyt kyseessä olevan esityksen arviointiin (ks. myös PeVL 33/2012 vp, s. 4/I). Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n säännökset korkeimman oikeuden myöntämästä valitusluvasta asettavat luvan myöntämi-

selle selvästi korkeamman kynnyksen kuin oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 9 §:ssä säädettyt jatkovalitusluvan myöntämistä koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt yleisissä tuomioistuimissa sovellettavaa valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain vastaisena. Yleensä valiokunnan arvioinnin kohteena on kuitenkin ollut sääntely, jossa valituslupa kohdistuu hovioikeuden muutoksenhakuoikeus- tuimena antamaan päätökseen (ks. kootusti PeVL 59/2014 vp, s. 4/II). Valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan päätökseen on poikkeuksellinen muutoksenhakuoikeuden rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet.

Arvioidessaan markkinaoikeuden teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa ensimmäisenä tuomioistuinasteena antamaan päätökseen kohdistuvaa valituslupavaatimusta perustuslakivaliokunta katsoi, että muutoksenhakuoikeuden sitominen korkeimman oikeuden myöntämään valituslupaan ei ratkaisutoiminnan keskittämisen, alan erityistuntemuksen takaamisen, tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoja ja jäsenten kelpoisuusehtoja koskevan sääntelyn, oikeudenkäynnin joutuisuuden ja valitusluvan myöntämisperusteena olevan muun painavan syyn vuoksi vaaranna asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostu perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi (PeVL 33/2012 vp, s. 4/I).

Nyt arvioitavan valituslupavaatimuksen kohteena ovat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja lapsen palauttamista koskevat asiat. Kysymys on tarkoin rajatuista ja oikeudellisesti erityislaatuista asiaryhmistä. Tällaisten asioiden käsittelyssä oikeusturvan takaaminen edellyttää erityistä oikeudellista asiantuntemusta kansainvälisen rikos- ja yksityisoikeuden alalla. Merkityksellistä on myös se, että molemmissa asiaryhmissä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät asioiden käsittelyssä noudatettavan erityistä joutuisuutta. Muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvien rajoitusten osalta on merkitystä myös sillä, että myös muu painava

syy voisi olla valitusluvan myöntämisen perusteena, mikä mahdollistaa myös päätöksenteon oikeellisuuteen liittyvien seikkojen erityisen huomioon ottamisen. Muun painavan syyn käsillä olon arvioimiselle saattaa tällaisessa tilanteessa olla oikeusturvan takaamisen näkökulmasta korostettua tarvetta (ks. myös PeVL 33/2012 vp, s. 4/I). Huomionarvoista on myös se, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva päätös on menettelyllinen ja merkitsee ainoastaan sen kysymyksen ratkaisemista, luovutaanko henkilö pidätysmääräyksen antaneeseen jäsenvaltioon syytetoimia tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Kun otetaan edellä todetun lisäksi huomioon ehdotettu asioiden käsittelyn keskittäminen en-

simmäisessä asteessa ja sen myönteinen vaikutus oikeusturvan toteutumiseen, ei ensimmäisen asteen ratkaisua koskevan valitusoikeuden rajaaminen ehdotetulla tavalla rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja lapsen palauttamista koskevissa asiaryhmissä tällaisessa sääntely-yhteydessä valiokunnan mielestä vaarana asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostu perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Tapani Tölli /kesk (osittain)
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.