

Vankeusseuraamusta koskevan siirtopäätöksen lainvoimaisuus rajat ylittävissä ratkaisuissa

Tehokas oikeussuoja ja prosessuaalisten tilojen törmäys Suomen ja Ruotsin välisessä
siirtomenettelyssä

Prosessioikeuden eurooppalaistuminen
Pro gradu -tutkielma

Laatija:
Maria Kulmala

8.5.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Prosessioikeuden eurooppalaistuminen

Tekijä: Maria Kulmala

Otsikko: Vankeusseuraamusta koskevan siirtopäätöksen lainvoimaisuus rajat ylittävissä ratkaisuisa – Tehokas oikeussuoja ja prosessuaalisten tilojen törmäys Suomen ja Ruotsin välisessä siirtomenettelyssä

Ohjaajat: Tuomas Hupli & Jasmin Hannonen

Sivumäärä: XII + 59 sivua

Päivämäärä: 8.5.2026

Tutkielmassa tarkastellaan vankeusseuraamusta koskevan siirtopäätöksen lainvoimaisuutta ja oikeussuojan tehokkuutta rajat ylittävissä ratkaisuisa Suomen ja Ruotsin välillä. Tutkimuksen kohteena ovat pohjoismaisen yhteistoimintalain mukaiset vankeusseuraamusten siirrot, ja erityisenä tarkastelunäkökulmana on tilanne, jossa samaa siirtoprosessia koskevat päätökset ovat eri valtioissa samanaikaisesti eri prosessuaalisissa tiloissa. Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten tällaisessa tilanteessa tulee arvioida muutoksenhaun käytännöllistä tehokkuutta, täytäntöönpanon ajoitusta ja vastaanottajavaltion viranomaisen harkintavollisuutta. Aihetta jäsennetään erityisesti päätöksen prosessuaalisen tilan, prosessuaalisten tilojen törmäyksen ja oikeussuojapisteen käsitteiden avulla. Nämä käsitteet muodostavat tutkielman analyttisen ytimen ja mahdollistavat siirtomenettelyn oikeusturvaongelmien tarkastelun ajallisenä ja rakenteellisenä ilmiönä.

Tutkielma on lainopillinen, ja siinä hyödynnetään oikeusdogmaattiselle tutkimukselle ominaisia tulkinta- ja systematisointimenetelmiä. Normatiivinen viitekehys rakentuu erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja perustuslain 21 §:n varaan. Lisäksi tutkielmassa analysoidaan valittua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ja muodostetaan sen pohjalta siirtopäätöksiä varten EIS 13 artiklan arviointikehikko.

Tutkielman keskeinen johtopäätös on, että nykyjärjestelmä turvaa oikeussuojakeinojen muodollisen saatavuuden paremmin kuin niiden ajallisen ja käytännöllisen tehokkuuden. Oikeussuojan toteutuminen edellyttää, että täytäntöönpano sidotaan oikeussuojapisteen tunnistamiseen eikä pelkästään päätöksen muodolliseen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Tutkielmassa suositellaan viranomaiskäytännön täsmentämistä sekä lainsäädäntö- ja ohjeselvennyksiä, joilla vahvistetaan tiedonvaihtoa, lykkäysharkintaa, dokumentointia ja väliaikaisen suojan tosiasiallista saavutettavuutta.

Avainsanat: vankeusrangaistus, lainvoima, oikeusturva, muutoksenhaku, täytäntöönpano, Euroopan ihmisoikeussopimus, pohjoismainen yhteistoimintalaki

Lähteet.....	VII
Lyhenteet.....	XII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tausta ja ilmiön kuvaus.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	2
1.3 Metodi ja aineisto.....	4
1.4 Keskeiset käsitteet ja tutkielman rakenne.....	5
2 Euroopan ihmisoikeussopimus tehokkaan oikeussuojakeinon turvana	12
2.1 Tehokas oikeussuoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain mukaan	12
2.2 EIT:n ratkaisukäytäntö ja sen analyysi	14
2.2.1 Valittu ratkaisukäytäntö	14
2.2.2 Ratkaisukäytännön analyysi	15
2.3 EIS 13 artiklan arviointikehikko siirtopäätöksille	15
2.3.1 Oikeussuojapiste ja EIS 13 artiklan perusta	15
2.3.2 Päätöskehikko siirtopäätöksille.....	16
3 Vankeusseuraamusten siirtomenettely Suomen ja Ruotsin välillä	19
3.1 Pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntely ja soveltamisala.....	19
3.1.1 Pohjoismainen yhteistoimintalaki siirron oikeusperustana	19
3.1.2 Toimivaltainen viranomainen ja päätösvalta Suomessa	20
3.1.3 Täytäntöönpanokelpoisuuden, muutoksenhaun ja lainvoimaisuuden välinen jännite 22	
3.1.4 Siirtomenettelyn normatiiviset epävarmuudet	23
3.2 Seuraamusten siirron tavoite, periaatteet ja käytännön menettely Suomessa ja Ruotsissa.....	24
3.2.1 Seuraamusten siirron kriminaalipoliittiset ja sosiaaliset tavoitteet.....	24
3.2.2 Tuomion kunnioittaminen ja täytäntöönpanon siirron periaatteet.....	25
3.2.3 Siirtomenettely Ruotsista Suomeen	27
3.3 Risen siirtopäätöksen hallintoprosessuaalinen luonne ja muutoksenhaun rajoitukset.....	30
3.3.1 Hallintopäätöksen normatiivinen asema ja yleiset oikeusperiaatteet	30
3.3.2 Muutoksenhaku Risen päätöksistä: yleispiirteet ja valitusoikeuden rajaus	31
3.3.3 Hallintoprosessuaalinen kehys	32

3.3.4	Kumulatiivinen vaikutus oikeusturvaan ja oikeudenmukaisuuden arviointi	35
3.4	Tehokkaan oikeussuojan arviointi prosessuaalisten tilojen törmäyskohdissa	37
4	Oikeussuojan toteutuminen ja järjestelmän kehittämistarpeet	43
4.1	Oikeustilan arviointi voimassa olevan oikeuden perusteella.....	43
4.1.1	Prosessisäännösten soveltaminen	43
4.1.2	Oikeussuojakeinojen tehokkuus	44
4.1.3	Suomen viranomaisten harkintavelvollisuus	46
4.2	Suosituksset viranomaiskäytännön kehittämiseksi	48
4.3	Lainsäädännön ja ohjeistuksen täsmentämistarpeet	51
5	Johtopäätökset	55
5.1	Tutkielman keskeinen kontribuutio	55
5.2	Johtopäätökset järjestelmän kehittämisestä ja tutkielman laajempi merkitys	57

Lähteet

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo, & Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Sanoma Pro 2005.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit?: opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2011.

Humphreys, Brendan, The Nordic carceral system: examining Scandinavian penal exceptionalism. *Nordic Review of International Studies* 2/2023, 72–83.

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2024.

Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1158–1185.

Linna, Tuula – Hupli, Tuomas, Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelynä. *Lakimies* 4/2001, s. 596–625.

Lundmark, Johan – Säfsten, Mathias, Förvaltningslagen, En kommentar. *Norstedts Juridik* 2025.

Matikkala, Jussi, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. 2. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2021.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing 2008.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. Alma Talent 2007.

Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2015.

Strömberg Håkan – Lundell Bengt, Allmän förvaltningsrätt. Liber 2022.

Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio,

Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent 2021.

Välimaa, Asko, Lainvoimaa vailla olevan siviilituomion täytäntöönpanosta. Lakimiesliiton kustannus 1994.

Virallislähteet

Commission notice – Handbook on the transfer of sentenced persons and custodial sentences in the European Union. Official Journal of the European Union 29.11.2019.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1129\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1129(01)) (Luettu 22.4.2026).

Kriminaalipoliittinen toimenpideohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja 2025:25.

Lainkirjoittajan opas. Finlex-julkaisut.

<https://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (Luettu 30.9.2025).

PeVL 33/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 70/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 54/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 31/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 19/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 43/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Regeringens proposition 2016/17:180. Förvaltningslag.

Regeringens proposition 2025/26:144: Nordisk verkställighet i brottmål.

Oikeustapaukset

EOAK/1991/2025. Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastus: Rikosseuraamuslaitos 8.4.2025.

Hallinto-oikeuden päätös 9.12.2021, H6263/2021

Tuomio 22.7.2021, E. H. v. France, 39126/18

Tuomio 15.12.2016, Khlaifia and Others v. Italy, 16483/12

Tuomio 13.12.2012, De Souza Ribeiro v. France, 22689/07

Medialähteet

Harju, Jukka, Hallitus haluaa eroon ulko-maisista vangeista – Ministeriö keksi heti yhden keinon. Helsingin Sanomat 9.9.2023.

<https://www.hs.fi/suomi/art-2000009835340.html> (Luettu 22.4.2026).

Kriminaalipoliittisessa ohjelmassa toimia petosrikosten torjuntaan ja ulkomaalaisten vankien siirron edistämiseen. Oikeusministeriö 9.5.2025.

<https://oikeusministerio.fi/ru/-/kriminaalipoliittisessa-ohjelmassa-toimia-petosrikosten-torjuntaan-ja-ulkomaalaisten-vankien-siirron-edistamiseen>

(Luettu 22.4.2026).

Ministeri Meri Virossa: Sujuvuutta Suomen vankiloissa olevien virolaisten siirtoihin. Valtioneuvosto 13.1.2026.

<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/ministeri-meri-virossa-sujuvuutta-suomen-vankiloissa-olevien-virolaisten-siirtoihin> (Luettu 22.4.2026).

Surakka, Jani, EIT: Marokkoon palauttamisella ei rikottu EIS 3 ja EIS 13 artikloita. Edilex Uutiset 28.7.2021.

<https://www.edilex.fi/uutiset/70610?allWords=EIS+13&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1217852> (Luettu 12.9.2025).

Surakka, Jani, EIT:n suuri jaosto: Nopealla karkottamisella ei saanut vesittää tehokkaita oikeussuojakeinoja. Edilex Uutiset 19.12.2012.

<https://www.edilex.fi/uutiset/34743?allWords=oikeussuojakei%2A&offset=21&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=549285> (Luettu 12.9.2025).

Muut lähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus (ECHR). EUR-Lex.

<https://eur-lex.europa.eu/Fl/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html#> (Luettu 10.9.2025).

Förvaltningsdomstolar, Sveriges Domstolar.

<https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/forvaltningsdomstolar/> (Luettu 27.4.2026).

Ihmisoikeudet. EUR-Lex.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Fl/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ahuman_rights (Luettu 10.9.2025).

Kielitoimiston sanakirja.

<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/tehokas> (Luettu 11.9.2025).

Oxford Reference.

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780198802525.001.0001/acref-9780198802525-e-1083> (Luettu 12.9.2025).

Vankeuden siirto ulkomaille. Rikosseuraamuslaitos.

<https://www.rikosseuraamus.fi/tehtavamme/kansainvaliset-siirrot/vankeuden-siirto-ulkomaille/> (Luettu 14.9.2025).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan unioni
HL	Hallintolaki (434/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POK	Euroopan Unionin perusoikeuskirja
Rise	Rikosseuraamuslaitos
2008/909/YOS	Neuvoston puitepäättös 2008/909/YOS vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöönpanemiseksi Euroopan unionissa

1 Johdanto

1.1 Tausta ja ilmiön kuvaus

Tutkielma tarkastelee tuomittujen siirtoa tilanteissa, joissa Ruotsi esittää vankeusseuraamusta siirrettäväksi Suomeen. Haaste on tältä suunnalta asymmetrinen: Ruotsissa siirtoesitys voi olla kansallisen lain mukaan vielä valituskelpoinen siinäkin vaiheessa, kun se toimitetaan Suomeen täytäntöönpantavaksi, kun taas Suomessa Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) siirtopäätös voi tulla sekä lainvoimaiseksi että täytäntöönpantavaksi riippumatta Ruotsissa vireillä olevan muutoksenhaun tilasta. Tällöin sama asia on kahdessa valtiossa eri prosessuaalisessa tilassa: lähettäjävaltiossa ei-lainvoimainen ja vastaanottajavaltiossa täytäntöönpantava, mikä muodostaa prosessuaalisten tilojen törmäyksen. Suomesta Ruotsiin siirrettäessä vastaavaa haastetta ei synny, sillä varsinainen siirtoesitys ei Suomen lainsäädännön mukaan ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan se tulkitaan osaksi valtioiden välistä neuvottelua. Siten ei muodostu tilanteita, joissa muutoksenhaku ja täytäntöönpano etenisivät rinnakkain eri oikeustiloissa.

Aihe on ajankohtainen, sillä Suomessa kriminaalipoliittinen toimenpideohjelma painottaa ulkomaalaisten vankien siirtojen tehostamista, EU:n vankiensiirotojärjestelmän toimivuutta ja siirtoesteiden purkamista vankilukupaineen helpottamiseksi. Perusteluina esitetään muun muassa yliasutus sekä tarve yhdenmukaiseen, tehokkaaseen täytäntöönpanoon; kokonaisuuteen on kohdennettu myös tutkimusrahoitusta.¹ Nämä ovat järjestelmä- ja prosessiperustaisia tavoitteita, jotka eivät ole sinällään siirron suunnasta riippuvaisia: jos siirtojen menettelyt ovat hitaita, sirpaleisia tai oikeussuojan kannalta epäselviä ja osin tehottomia, ongelma on sama riippumatta siitä, siirretäänkö vangit Suomesta pois vai Suomeen. Lisäksi aiheen ajankohtaisuutta korostaa se, että Ruotsissa on vuonna 2026 annettu hallituksen esitys uudeksi laiksi pohjoismaisesta rikosasioiden täytäntöönpanosta, jonka tavoitteena on korvata vuoden 1963 sääntely ja edelleen tehostaa siirtomenettelyä.²

Toimenpideohjelma tunnistaa myös siirtojen käytännön pullonkauloja sekä rikosprosessiketjun yleisen pitkittymisen.³ Molemmat seikat ovat merkityksellisiä myös pohjoismaisten siirtojen arvioinnissa. Näissä rajapinnoissa korostuu tämän tutkielman ydin:

¹ Oikeusministeriö 2025, s. 32.

² Regeringens proposition 2025/26:144, s. 1.

³ Oikeusministeriö 2025, s. 14, 31.

kahden valtion eritahtiset prosessit ja päätösten eri oikeustilat edellyttävät arvioimaan, miten turvataan tosiasiallisesti tehokas oikeussuojakeino, oikeusvarmuus ja ennakoitavuus. Näin tutkielma kiinnittyy hallitusohjelman tavoitteisiin, vaikka sen välitön tarkastelukulma ei kohdistukaan ulkomaalaisten vankien Suomesta pois siirtämiseen, sillä se tuottaa juuri sitä tietoperustaa ja ratkaisuehdotuksia, joiden varassa siirtojärjestelmää voidaan virtaviivaistaa ja tehdä oikeusturvan kannalta kestäväksi myös Pohjoismaiden kesken.

Vaikka tutkielman välitön tarkastelukulma ei kohdistu hallitusohjelmassa painotettuun ulkomaalaisten vankien siirtämiseen kotimaahansa, se käsittelee samaan kokonaisuuteen kuuluvaa oikeudellisesti keskeistä kysymystä: miten rajat ylittävä siirtomenettely voidaan toteuttaa niin, että tehokas oikeussuoja, oikeusvarmuus ja ennakoitavuus toteutuvat myös tilanteissa, joissa kahden valtion prosessit etenevät eri tahdissa. Tutkielman merkitys perustuu siihen, että se tekee näkyväksi prosessuaalisten tilojen törmäyksen ja osoittaa, kuinka Suomen täytäntöönpano voi käytännössä tyhjentää Ruotsissa vireillä olevan muutoksenhaun vaikutuksen, vaikka oikeussuojakeinoja on muodollisesti olemassa. Näin tutkielma tuottaa ajankohtaista ja myös laajemmin hyödynnettävää tietoa siitä, millä edellytyksillä siirtojärjestelmää voidaan kehittää samanaikaisesti tehokkaaksi, ennakoitavaksi ja oikeusturvan kannalta kestäväksi.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkielman tavoitteena on analysoida Suomen ja Ruotsin väliseen vankeusseuraamuksen siirtomenettelyyn liittyviä prosessioikeudellisia ongelmia erityisesti tilanteissa, joissa saman siirtoprosessin osat ovat eri valtioissa samanaikaisesti eri prosessuaalisissa tiloissa. Tarkastelu kohdistuu siihen, miten tällaisessa asetelmassa tulee arvioida menettelysääntöjen soveltuvuutta, oikeussuojakeinojen tehokkuutta sekä viranomaisten harkintavelvollisuutta.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Missä määrin yhteistoimintalakiin perustuvassa siirtomenettelyssä voidaan nojautua hallintolain ja hallintoprosessin yleisiin menettelysääntöihin, ja missä kohdin menettely edellyttää erillistä oikeustilanteen arviointia?
2. Toteutuuko tuomitun oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tilanteissa, joissa siirtopäätös pannaan täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman lähettävässä valtiossa?

3. Onko Rikosseuraamuslaitoksella ainoastaan oikeus vai myös velvollisuus lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa silloin, kun lähettävän valtion päätös ei ole vielä lainvoimainen?

Näiden kysymysten kautta tutkielman tavoitteena on arvioida erityisesti sitä, missä määrin voimassa oleva sääntely ja sen tulkinta turvaavat tuomitun oikeusturvan tilanteissa, joissa päätösten ajallinen eritahtisuus voi johtaa siirtopäätöksen täytäntöönpanoon vastaanottavassa valtiossa ennen sen lopullista lainvoimaisuutta lähettävässä valtiossa. Tarkastelun kohteena ovat etenkin oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin sekä oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vaatimukset. Samalla tutkielmassa täsmennetään, mitä oikeussuojakeinojen tehokkuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan ja milloin oikeussuojakeinot voivat jäädä käytännössä näennäisiksi, vaikka ne olisivat muodollisesti käytettävissä.

Analyysi etenee *de lege lata* – *de lege ferenda* -jaottelun mukaisesti. Tutkielmassa selvitetään ensin voimassa olevan oikeuden sisältöä ja arvioidaan sen soveltuvuutta kuvattuihin tilanteisiin. Tämän jälkeen esitetään tarvittaessa normatiivisia suosituksia oikeusturvaa korostavan ja systemaattisesti johdonmukaisen ratkaisulinjan kehittämiseksi. Tarkastelussa otetaan huomioon Suomen ja Ruotsin kansallisen lainsäädännön lisäksi erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artikla, johon oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin kansainvälisoikeudellisesti ankkuroituu.

Tutkielma tarkastelee yksinomaan pohjoismaisen yhteistoimintalain mukaisia vankeusseuraamusten siirtoja. Näin ollen sen johtopäätöksiä ei voida sellaisenaan soveltaa pohjoismaisen yhteistoimintalain ulkopuolisiin, puitepäätöksen 2008/909/YOS mukaisiin EU-siirtoihin. Tutkielman varsinainen analyysi rajautuu Ruotsista Suomeen suuntautuviin vankeusseuraamusten siirtoihin. Suomen ja Ruotsin välistä siirtomenettelyä käsitellään laajemmin vain siltä osin kuin se on tarpeen tämän suunnan erityispiirteiden ja prosessuaalisen asymmetrian ymmärtämiseksi. Tutkielma ei myöskään arvioi pohjoismaisten siirtojen aineellisia edellytyksiä tai niiden tarkoituksenmukaisuutta, vaan keskittyy tiukasti prosessioikeudelliseen näkökulmaan ja erityisesti käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen tehokkuuteen. Rajausta on sekä tutkimuksellisesti että käytännön kannalta perusteltu, sillä Ruotsin ja Suomen välisiä vankeusseuraamusten siirtoja on määrällisesti runsaasti ja niihin liittyy toistuvia, käytännössä havaittuja prosessuaalisia haasteita.

1.3 Metodi ja aineisto

Tutkimusmetodilla on tutkimuksessa keskeinen merkitys, sillä se määrittää, millaista tietoa tutkimuksessa tuotetaan ja millä perusteella tietoa voidaan pitää tieteellisenä.⁴ Tämä tutkielma on ensisijaisesti lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, sillä tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta Ruotsista Suomeen tapahtuviin vankeussiirtoihin liittyvissä tilanteissa, joissa päätökset ovat kahdessa valtiossa eri prosessuaalisessa tilassa.⁵

Tutkielmassa analysoidaan Suomen ja Ruotsin kansallista lainsäädäntöä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta. Lainopillisen metodin kautta pyritään selvittämään, missä määrin prosessisäännöksiä voidaan soveltaa mekaanisesti ja missä tilanteissa vaaditaan normatiivista täsmennystä oikeussuojan turvaamiseksi. Tutkimuksessa hyödynnetään sekä tulkinta- että systematisointimenetelmiä, jotka ovat lainopin ytimessä.⁶

Tutkielmassa on sekä *de lege lata* että *de lege ferenda* –ulottuvuus, joka tarkoittaa, että ensinnäkin arvioidaan voimassa olevaa oikeustilaa ja sen soveltuvuutta⁷ ja toiseksi esitetään ratkaisuehdotuksia oikeussuojan vahvistamiseksi. Tässä tutkielmassa *de lege ferenda* ymmärretään siis nimenomaisesti Leskisen esittämällä laajalla tavalla ongelmakeskeisenä normatiivisena arviointina: tunnistetaan oikeussuojan kannalta merkityksellinen epäkohta ja perustellaan tavoite–keino–valinnat esittämällä ratkaisuja (myös tulkinnallisia ja menettelyllisiä täsmennyksiä) sen korjaamiseksi. Näin käsitettynä *de lege ferenda* -ulottuvuus ei edellytä valmiin tulevan lain sanamuodon arviointia.⁸

Tämä kaksijakoinen lähestymistapa on perusedellytys laadukkaalle oikeustieteelliselle tutkimukselle. Oikeusnormien sisältöä ei vain selosteta, vaan niihin otetaan kantaa myös kriittisesti ja kehittämisenäkökulmasta.⁹ Näin tutkimus tuottaa uutta tietoa prosessuaalisten oikeustilojen törmäysten merkityksestä oikeusturvalle ja ennakoitavuudelle.

Tutkielman ensisijaisina lähteinä ovat:

⁴ Hirvonen 2011, s. 18.

⁵ Hirvonen 2011, s. 22–23, 36.

⁶ Hirvonen 2011, s. 24–25, 36–37.

⁷ Oxford Reference.

⁸ Leskinen 2022 (viittaa Linnaan), s. 1158–1185.

⁹ Hirvonen 2011, s. 18–19.

1. Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa eli pohjoismainen yhteistoimintalaki ja sen esitöiden relevantit osat;
2. Oikeuskäytäntö (pääosin EIT/EU, siltä osin kuin se konkretisoi EIS 13 artiklan soveltamista);
3. Pääosin suomalainen mutta osin ruotsalainen oikeuskirjallisuus ja yleiset opit, joihin lainoppi tukeutuu selkeyttääkseen käsitteitä ja systematiikkaa.

Oikeuslähdeoppi ohjaa vahvasti lähteiden käyttöä, sillä ensisijaisina oikeuslähteinä ovat säädökset ja niiden tulkinnat ja täydentävinä lähteinä esitöiden argumentit, systemaattiset yhteydet ja oikeuskirjallisuuden perustelut.¹⁰

1.4 Keskeiset käsitteet ja tutkielman rakenne

Tutkielman keskeisiksi käsitteiksi voidaan nostaa päätöksen prosessuaalinen tila, tehokkaat oikeussuojakeinot sekä prosessuaalisten tilojen törmäminen. Näiden käsitteiden määrittely on tärkeää, sillä se estää eri termeihin liittyvät väärinymmärrykset. Edellä mainitut käsitteet ovat tutkielman näkökulmasta keskeisiä, sillä määrittelemällä päätöksen prosessuaalinen tilan, tutkielma tekee näkyväksi sen eritahtisuuden, josta tutkimusongelma syntyy; tehokkaiden oikeussuojakeinojen määrittely taas tarjoaa normatiivisen mittarin, jonka avulla arvioidaan suojan tason riittävyyttä ja prosessuaalisten tilojen törmäminen nimeää ja rajaa analyysin kohdeilmiön.

Tässä tutkielmassa päätöksen prosessuaalisella tilalla tarkoitetaan ratkaisun kulloistakin prosessioikeudellista asemaa, eli missä ajallisessa vaiheessa se on, millaista sidonnaisuutta se tuottaa ja keitä sekä mitä se sitoo. Tämän tutkielman näkökulmasta päätöksen prosessuaalista tilaa on tarpeellista tarkastella nimenomaan hallintoprosessioikeuden näkökulmasta, sillä rajat ylittävä siirtopäätös ei liity enää itse rikosasiaan, vaan viranomaisen tekemään hallintopäätökseen siirtoasiassa.

Hallintoprosessissa tila jäsentyy kolmen toisiinsa kytkeytyvän kysymyksen varaan: (i) onko kyse valituskelpoisesta hallintoasiassa tehdystä asiaratkaisusta, (ii) onko päätös täytäntöönpanokelpoinen ja missä laajuudessa, sekä (iii) onko päätös lainvoimainen vai

¹⁰ Hirvonen 2011, s. 42–43.

vireillä muutoksenhaussa. Vastaava erottelu näkyy myös Ruotsin vuoden 2017 hallintolain esitöissä, joissa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta, valituskelpoisuutta, valitusaikaa ja väliaikaista täytäntöönpanokieltoa käsitellään erillisinä hallintoprosessuaalisina kysymyksinä.¹¹ Valituskelpoisuus (HOL 6.1 §) on portti tuomioistuinsuojaan: jos ratkaisu on luonteeltaan asiaratkaisu, jolla on vaikutusta oikeuksiin tai velvollisuuksiin, sen lainmukaisuus on perus- ja ihmisoikeuksien (PL 21 §; EIS 6(1) art. ja 13 art.; POK 47 art.) edellyttämällä tavalla vietävissä hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Valituskelpoisuuden ratkaiseminen määrittää samalla sen, tuleeko ratkaisu hallintolainkäytön kontrolli- ja oikeussuojajärjestelmän piiriin vai jääkö se muun valvonnan tai muunlaisen oikeussuojan varaan.¹² Valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet eivät pääsääntöisesti ole valituskelpoisia (HOL 6.2 §), mutta raja ei kulje nimikkeen vaan oikeusvaikutusten mukaan, sillä jos valmisteluun sisältyy itsenäinen velvoite tai rajoitus, kysymys voi olla valituskelpoisesta ratkaisusta. Oikaisuvaatimus ohjaa muutoksenhaun ensivaiheeksi, mutta oikaisuratkaisu on itsessään valituskelpoinen (HL 49 b §), jolloin tila etenee hallinnosta tuomioistuimeen kaksivaiheisesti. Valituskelpoisuutta ei ole perusteltua ymmärtää yksinomaan päätöstyypin teknisenä ominaisuutena, vaan arvioinnissa vaikuttavat myös oikeussuojatarve, julkisen vallan käytön valvonnan tarve ja se, millä tavoin hallintotoiminta on kulloinkin järjestetty.¹³

Täytäntöönpanokelpoisuus on erillinen ulottuvuus, joka ei automaattisesti seuraa valituskelpoisuudesta eikä edellytä virheettömyyttä. Lähtökohtaisesti täytäntöönpano edellyttää, että ratkaisu on valmis, sisältää lopullisen asiaratkaisun ja on annettu asianosaiselle tiedoksi. Moni edunsoova päätös toteutuu käytännössä jo tiedoksiannon myötä, kun taas velvoittavat tai rajoittavat päätökset voivat realisoitua valvonnan kautta tai viime kädessä hallintopakolla.¹⁴ Prosessuaalisesti keskeistä on, että täytäntöönpano voi alkaa ennen lainvoimaa: viranomainen saa panna päätöksensä täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos (1) laki niin säättää, (2) päätös on luonteeltaan heti täytäntöönpantava, tai (3) täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä (HOL 122.3 §). Tällöin viranomainen antaa positiivisen täytäntöönpanomääräyksen (”noudatettava valituksesta huolimatta”) tai päinvastoin negatiivisen määräyksen, jolla täytäntöönpano kielletään/keskeytetään; myös oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon (HL 49

¹¹ Regeringens proposition 2016/17:180.

¹² Paso ym 2015, s. 104.

¹³ Paso ym 2015, s. 106.

¹⁴ Mäenpää 2023, s. 576.

f §, 53 §).¹⁵ Hallintotuomioistuimella on lisäksi oma, väliaikaista oikeussuojaa turvaava toimivalta antaa täytäntöönpanomääräyksiä oikeudenkäynnin aikana (HOL 123 §). Näin päätöksen tila voi samaan aikaan olla vireillä muutoksenhaussa ja täytäntöönpantavana – asetelma, jossa tehokkaan oikeussuojan vaatimus punnitaan yleisen edun kanssa. Punninnassa keskeisiä ovat suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus: välitön täytäntöönpano ei saa tehdä muutoksenhakua tyhjäksi tai aiheuttaa peruuttamattomia oikeudenloukkauksia.^{16 17}

Lainvoimaisuus merkitsee varsinaisen muutoksenhakuajan päättymistä tai viimeisen instanssin antamaa ratkaisua ja prosessin siirtymistä vakaaseen tilaan.¹⁸ Hallintolaissa päätöksen lainvoimaisuus ei kuitenkaan ole aina täytäntöönpanon ehto: monessa erityislaissa säädetään valituksesta huolimatta noudattamisesta, kun taas toisaalla velvoitetaan keskeyttämään täytäntöönpano, jos vaarana on peruuttamaton oikeudenloukkaus (esim. ulkomaalaisasioissa).¹⁹ Lainvoimaisuus ei myöskään ole ehdottoman lopullinen, sillä ylimääräinen muutoksenhaku (HOL 13 luku) tarjoaa poikkeuksellisen väylän korjata räikeitä virheitä, jolloin tila voi poikkeuksellisesti avata uudelleen jo vakiintuneen oikeustilan.²⁰

Rajat ylittävissä tapauksissa samaa asiakokonaisuutta koskevat, eri valtioissa tehdyt hallintopäätökset voivat olla eri prosessuaalisissa tiloissa. Tämä eritahtisuus tekee edellä kuvatusta käsitteellisestä erottelusta (valituskelpoisuus – täytäntöönpanokelpoisuus – lainvoimaisuus) tutkielman kannalta tärkeän, sillä sen avulla voidaan jäsentää, miten eri valtioiden prosessuaaliset tilat kohdistuvat toisiinsa, missä kohdin syntyy prosessuaalisten tilojen törmäys, ja millä perusteoin punnitaan tehokkaan oikeussuojan taso suhteessa täytäntöönpanon ajoitukseen ja yleiseen etuun.

Tässä tutkielmassa prosessuaalisten tilojen törmäämisellä tarkoitetaan rajat ylittävissä siirtotapauksissa syntyvää tilannetta, jossa samaa asiakokonaisuutta koskevat, eri valtioiden

¹⁵ Mäenpää 2023, s. 577–578.

¹⁶ Mäenpää 2023, s. 579.

¹⁷ Ks. Välimaa 1994, s. 20–27 ja 68–79. Siviiliprosessin puolella Välimaa on lainvoimaa vailla olevan tuomion täytäntöönpanoa tarkastellessaan korostanut vastaavaa jännitettä täytäntöönpanon tehokkuuden ja muutoksenhaun tosiasiallisen vaikuttavuuden välillä. Ennakollinen täytäntöönpano voi olla Välimaan näkemyksen mukaan perusteltua oikeussuojan joutuisuuden vuoksi, mutta sen hyväksyttävyyttä edellyttää punnintaa täytäntöönpanosta ja sen lykkäämisestä aiheutuvien haittojen, täytäntöönpanotoimien palautettavuuden sekä muutoksenhaun hyödyttömäksi jäämisen vaaran välillä. Tämä siviiliprosessuaalinen vertailukohta tukee hallintoprosessissa tehtävää arviota siitä, ettei lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpano saa tyhjentää käytettävissä olevan muutoksenhaun käytännöllistä merkitystä.

¹⁸ Vuorenmaa ym. 2021, s. 754.

¹⁹ Mäenpää 2023, s. 578.

²⁰ Mäenpää 2023, s. 1142.

tekemät hallintopäätökset asettuvat samanaikaisesti eri prosessuaalisiin tiloihin. Tällä viitataan erityisesti siihen, että päätökset voivat yhtä aikaa olla eri kohdissa aikajanaa, jossa on valituskelpoisuus, täytäntöönpanokelpoisuus ja lainvoimaisuus. Lisäksi törmäys ei ole pelkkää aikataulullista epäyhtenäisyyttä, vaan käytännöllinen koordinaatio-ongelma: yhden järjestelmän täytäntöönpanointressi ja toisen järjestelmän tehokasta oikeussuojaa korostavat vaatimukset kohdistuvat samaan siirtoprosessiin vastakkaisista suunnista.

Ilmiö näkyy konkreettisimmin ajallisena eritahtisuutena. Lähettävässä valtiossa siirtopäätös voi olla valitusasteella, kun taas vastaanottavassa valtiossa samaa asiaa koskeva päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi ja sen täytäntöönpanotoimiin ryhdytään välittömästi. Tämän jännitteisen asetelman varsinainen ydinriski on oikeussuojan tehottomuus. Jos siirto ehditään toteuttaa ennen kuin muutoksenhaku on ratkaistu lähettävässä valtiossa, valituksella ei ole enää juurikaan käytännöllistä merkitystä. Tästä seuraa peruuttamattoman haitan vaara sekä asianosaisen oikeusaseman pysyvä muutos ilman, että tuomioistuin on ehtinyt arvioida päätöksen lainmukaisuutta. Samalla lisääntyy päällekkäisten prosessien ja ristiriitaisten määräysten riski, mikä heikentää kokonaisuuden ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Törmäyksen purkaminen edellyttää kahdenlaista työtä: punnintaa ja koordinaatiota. Punninnassa vastakkain ovat välitön täytäntöönpano ja tehokas oikeussuoja; lähtökohtana on, ettei muutoksenhaku saa jäädä tyhjäksi muodoksi eikä täytäntöönpano saa muodostua tarkoituksenvastaiseksi. Koordinaatiossa etsitään prosessuaalisia ratkaisuja, joilla rytmiä tasataan (esimerkkinä täytäntöönpanon kieltä tai keskeytys, kiireelliset väliaikaismääräykset ja turvaamistoimet; tunnustamisen tai jatkotoimien ajoittaminen toisen valtion ratkaisevaan prosessitilaan). Suhteellisuus ja tarkoituksidonnaisuus toimivat koko ajan taustaperiaatteina: välitön täytäntöönpano voi olla perusteltua yleisen edun kannalta, mutta ei silloin, jos seurauksena on peruuttamaton oikeudenloukkaus.

Näin ymmärrettynä prosessuaalisten tilojen törmäminen on tutkielmassa analyttinen työkalu, ei pelkkä retorinen kuvailu. Sen avulla paikannetaan rajat ylittävien siirtojen kriittiset kitkakohdat, jäsennetään valituskelpoisuuden, täytäntöönpanokelpoisuuden ja lainvoimaisuuden eritahtisuutta ja määritellään, milloin väliaikainen suoja tai ajoituksen harmonisointi on välttämätöntä.

Oikeussuojakeinolla tarkoitetaan menettelyä tai toimenpidettä, jonka avulla yksilö tai yhteisö voi saada oikeutensa toteutumaan tai puuttua oikeudenloukkaukseen. Koska aineellisen

oikeuden säännökset (esim. velvollisuus maksaa velka tai kielto syyllistyä rikokseen) eivät itsessään kerro, miten niitä pannaan täytäntöön, tarvitaan prosessioikeuden ja täytäntöönpanon normeja.²¹ Tämän perusteella voidaankin ajatella, että oikeussuojakeinot ovat konkreettisia välineitä, kuten kanteita, hakemuksia, muutoksenhakuja, turvaamistoimia, täytäntöönpanotoimia ja muita menettelyjä, joilla oikeus “tehdään todeksi”.

Oikeussuojakeinojen tehokkuutta ei kuitenkaan voida arvioida pelkästään sen perusteella, että muodollinen oikeussuojatie on olemassa. Tehokkuus edellyttää, että oikeussuojakeino on myös käytännössä omiaan vaikuttamaan lopputulokseen oikea-aikaisesti. Tässä suhteessa oikeussuojan tehokkuus liittyy välttämättä täytäntöönpanoon ja kuten Linna ja Hupli²² toteavat, ilman täytäntöönpanoa edeltävä lainkäyttö jäisi usein vaikutuksettomaksi. Samalla oikeussuojakeinojen tehokkuus voi joutua jännitteeseen täytäntöönpanon tehokkuuden kanssa, sillä liian varhainen tai nopea täytäntöönpano voi tyhjentää muutoksenhaun käytännöllisen merkityksen. Juuri tästä syystä tehokasta oikeussuojaa on arvioitava paitsi muodollisen saatavuuden myös ajallisen ja tosiasiallisen vaikuttavuuden näkökulmasta, sillä ilman toimivia ja oikea-aikaisia oikeussuojakeinoja aineelliset oikeudet jäisivät helposti näennäisiksi.

Tämän tutkielman näkökulmasta keskeinen tarkasteltava oikeussuojakeino on muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakuoikeus on oikeussuojakeino, jonka avulla ensimmäisen asteen tuomioistuimen tai viranomaisen ratkaisu voidaan saattaa ylemmän asteen arvioitavaksi; se turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimen. Suomessa perustuslain 21 § edellyttää, että valitustie on lailla turvattu, mutta sallii rajatut, täsmällisesti säädetty rajoitukset (kuten tietyissä tilanteissa muutoksenhakuluvan), kunhan oikeusturvan perusidea ei heikkene. Ihmisoikeussopimukset vahvistavat tätä erityisesti rikosasioissa: syyllisyyskysymys ja rangaistus on voitava tutkia vähintään kerran ylemmässä tuomioistuimessa, joskin vähäisissä rikoksissa voidaan poiketa. Kokonaisuutena muutoksenhakuoikeus tasapainottaa riittävän oikeussuojan ja menettelyn sujuvuuden, jotta asiat ratkaistaan sekä oikein että kohtuullisessa ajassa.²³

²¹ Vuorenpää ym. 2021, s. 45.

²² Linna – Hupli 2001, s. 601.

²³ Vuorenpää ym. 2021, s. 1127–1128.

Oikeussuojakeinon tehokkuutta voidaan selkeyttää kielitoimiston sanakirjan määrittelyn kautta. Tehokkuus tarkoittaa ensisijaisesti vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta²⁴: keinon on tosiasiallisesti ehkäistävä tai korjattava oikeudenloukkaus. Se edellyttää käytännössä mahdollisuutta päätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen, kiello- tai velvoittaviin määräyksiin sekä tarvittaessa hyvitykseen. Pelkkä teoreettinen mahdollisuus ei riitä, vaan ratkaisun on oltava täytäntöönpanokelpoinen

Tehokkuuteen kuuluu myös ajallinen ja toiminnallinen ulottuvuus. “Se mistä on suoranaista hyötyä” korostaa, että suoja on saatava oikeaan aikaan²⁵: menettelyn on siten oltava nopeasti käytettävissä, määrääjat kohtuullisia ja tarvittaessa tarjolla väliaikaiset turvaamistoimet tai täytäntöönpanon keskeytys. Tehokas keino tuottaa näin konkreettisen suojan henkilön oikeusasemaan eikä jää muodollisuudeksi.

Rakenteen osalta tutkielma etenee johdannosta oikeudellisen arviointikehikon rakentamiseen, tämän jälkeen siirtomenettelyn oikeudelliseen analyysiin ja lopuksi tulosten kokoamiseen sekä kehittämishdotuksiin. Rakenteen tarkoituksena on, että ensin muodostetaan tutkielman normatiivinen mittari tehokkaan oikeussuojan arvioimiseksi ja vasta tämän jälkeen tarkastellaan, miten tämä mittari toimii vankeusseuraamusten siirtomenettelyssä Suomen ja Ruotsin välillä.

Luvussa 2 tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimusta tehokkaan oikeussuojakeinon turvana. Luvussa jäsennetään tehokkaan oikeussuojan sisältöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artiklan, Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä perustuslain 21 §:n valossa. Lisäksi analysoidaan valittua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöä ja kootaan sen pohjalta tutkielmassa käytettävä EIS 13 artiklan arviointikehikko siirtopäätöksiä varten. Tässä yhteydessä täsmennetään myös tutkielman kannalta keskeinen oikeussuojapisteen käsite

Luvussa 3 siirrytään tarkastelemaan vankeusseuraamusten siirtomenettelyä Suomen ja Ruotsin välillä. Ensin käsitellään pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntelyä, toimivaltaista viranomaista sekä siirtopäätösten valituskelpoisuuteen, täytäntöönpanokelpoisuuteen ja lainvoimaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tämän jälkeen tarkastellaan seuraamuksen siirron tavoitteita, periaatteita ja käytännön menettelyä. Luvun lopuksi arvioidaan Risen

²⁴ Kielitoimiston sanakirja.

²⁵ Kielitoimiston sanakirja.

siirtopäätöksen hallintoprosessuaalista luonnetta ja analysoidaan tehokkaan oikeussuojan toteutumista prosessuaalisten tilojen törmäyskohdissa

Luvussa 4 esitetään tutkielman varsinainen analyysiin perustuva tulos. Luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin *de lege lata* -näkökulmasta ja arvioidaan, miten voimassa olevaa oikeutta on tulkittava tilanteissa, joissa siirtoprosessin vaiheet etenevät eri valtioissa eri tahdissa. Tämän jälkeen luvussa esitetään suosituksia viranomaiskäytäntöön sekä arvioidaan mahdollisia lainsäädäntö- ja ohjeselvennyksiä. Näin luku kokoaa yhteen sekä voimassa olevan oikeuden tulkinnan että järjestelmän kehittämistarpeet

Luvussa 5 kootaan tutkielman johtopäätökset. Tällöin vedetään yhteen tutkielman keskeiset havainnot, vastataan tutkimuskysymyksiin kokonaisuutena ja arvioidaan, mikä merkitys tutkielmassa käytetyillä käsitteillä – erityisesti päätöksen prosessuaalisella tilalla, prosessuaalisten tilojen törmäyksellä ja oikeussuojajapisteellä – on sekä tarkastellun siirtomenettelyn että laajemman oikeusturva-ajattelun kannalta

Tutkielman rakenne etenee siten yleisestä erityiseen: ensin rakennetaan ihmisoikeus- ja perusoikeuslähtöinen arviointikehikko, tämän jälkeen analysoidaan siirtomenettelyn oikeudellinen ympäristö, ja lopuksi esitetään tutkielman tulokset sekä niitä seuraavat johtopäätökset. Tällä rakenteella pyritään varmistamaan, että tutkielman johtopäätökset perustuvat vaiheittain rakennettuun ja systemaattiseen arviointiin

2 Euroopan ihmisoikeussopimus tehokkaan oikeussuojakeinon turvana

Euroopan neuvoston vuonna 1950 hyväksymä Euroopan ihmisoikeussopimus muodostaa Euroopan laajuisen ihmisoikeussuojan perusrakenteen. Sopimus on voimassa kaikissa Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltiossa, joista 27 on EU:n jäseniä. Sopimuksen keskeinen instituutio on sen yhteyteen perustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka tarjoaa yksilöille tehokkaan oikeussuojakeinon: jokainen, joka katsoo valtion loukanneen EIS:ssa turvattuja oikeuksiaan, voi viedä asian tuomioistuimen tutkittavaksi. Menettelyllisesti tämä yksilövalitusoikeus on ollut kansainvälisessä oikeudessa poikkeuksellisen pitkälle menevä uudistus, sillä se antaa yksityisille toimijoille mahdollisuuden vedota suoraan kansainväliseen valvontamekanismiin. EIT:n antamat loukkaustuomiot ovat oikeudellisesti velvoittavia kyseiselle valtiolle, ja Euroopan neuvoston ministerikomitea seuraa ratkaisujen täytäntöönpanoa. Sopimusta on sittemmin täydennetty useilla pöytäkirjoilla, joilla on sekä laajennettu oikeuksien aineellista sisältöä että kehitetty valvontajärjestelmää.²⁶

EU:ssa ihmisoikeuksista puhutaan pääosin ”perusoikeuksina”. Nämä unionin oikeusjärjestykseen kuuluvat oikeudet on koottu EU:n perusoikeuskirjaan, josta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen myötä joulukuussa 2009. Ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen kuuluu EU:n ydinarvoihin yhdessä vapauden, demokratian, tasa-arvon ja oikeusvaltioperiaatteen kanssa.²⁷

2.1 Tehokas oikeussuoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain mukaan

Kuten tutkielman alaluvussa 1.4 on kuvattu, oikeussuojakeinolla tarkoitetaan menettelyä tai välinettä, jonka avulla yksilö voi saattaa väitetyn oikeudenloukkauksen toimivaltaisen viranomaisen arvioitavaksi ja saada oikaisun, hyvityksen tai ennaltaehkäisevän suojan. Tutkielman kannalta erityisen relevanttia on tarkastella EIS:n 13 artiklaa, jota osittain tai kokonaan vastaavaa sekä täydentävää sääntelyä on Euroopan perusoikeuskirjan 47 (1) artiklassa ja Suomen perustuslain 21 §:ssä.

²⁶ EUR-Lex, Euroopan ihmisoikeussopimus (ECHR).

²⁷ EUR-Lex, Ihmisoikeudet.

EIS 13 artikla, perusoikeuskirjan 47(1) artikla ja perustuslain 21 § rakentavat kaikki saman ydinidean varaan: loukkauksia vastaan on oltava saatavilla todellinen, käytännössä toimiva oikeussuoja. Ne eroavat kuitenkin sekä soveltamisalaltaan että vaatimusten täsmällisyydeltä. EIS 13 artikla edellyttää ”tehokasta oikeussuojakeinoa kansallisen viranomaisen edessä” silloin, kun väitetty loukkaus koskee nimenomaan EIS:ssa turvattuja oikeuksia. Keino ei välttämättä ole tuomioistuinkäsittely, kunhan se on tosiasiallisesti tehokas.

EU:n perusoikeuskirjan 47(1) artikla taas asettaa kapeamman mutta vaatimustasoltaan korkeamman kynnyksen: unionin oikeudessa turvattujen oikeuksien loukkauksiin on oltava käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Painopiste on siis nimenomaan tuomioistuinperustaisessa suojassa, mikä vahvistaa prosessuaalista turvaa EU-oikeuden soveltamistilanteissa. Tämä rajausta kulkee EU-oikeuden soveltamisalan mukaan: perusoikeuskirja ei kata puhtaasti kansallisia kysymyksiä, mutta EU-kytköksen ollessa olemassa vaatimustaso oikeussuojan järjestämiselle on korkea.

Suomen perustuslain 21 §:n kannalta oikeusturvan sisältö on tässä suhteessa kaksitasoinen: yhtäältä jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, toisaalta oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ää voidaan samalla lukea hyvän hallinnon takeita kokoavana perussäännöksenä. Sen merkitys ei rajoitu yksittäisiin erikseen mainittuihin takeisiin, vaan se jäsentää laajemmin hallintomenettelyn perusoikeudellista rakennetta.²⁸ Tästä seuraa, että oikeussuojan tehokkuutta ei voida arvioida vain muodollisen muutoksenhakutien olemassaolon perusteella, vaan myös sen mukaan, säilyttääkö oikeussuojakeino käytännöllisen merkityksensä suhteessa päätöksen täytäntöönpanoon.²⁹ Tehokas oikeussuoja edellyttää muutoksenhaun lisäksi sitä, että oikeusturva toteutuu riittävästi myös hallintoprosessin vireilläolon aikana. Muutoin valituksen kohteena oleva päätös voi ehtiä toteutua tavalla, joka tekee myöhemmästä tuomioistuinkontrollista käytännössä vajavaista.³⁰

²⁸ Kulla & Salminen 2024, s. 44–45.

²⁹ Hallberg ym. 2005, Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva.

³⁰ Mäenpää 2007, s. 342–345.

2.2 EIT:n ratkaisukäytäntö ja sen analyysi

2.2.1 Valittu ratkaisukäytäntö

Tehokasta oikeussuojaa on tarpeen konkretisoida vielä EIT:n ratkaisukäytännön pohjalta. EIT katsoi Ranskan rikkoneen EIS 13 artiklaa (EIS 8 artiklan yhteydessä), kun Brasilian kansalainen karkotettiin Ranskan Guyanasta noin 36 tunnin kuluttua pidätyksestä ja vain noin 50 minuuttia hallinto-oikeuteen valittamisen jälkeen. Kiireellinen täytäntöönpano teki oikeussuojakeinosta käytännössä tehottoman: tuomioistuimella ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta tutkia asiaa eikä määrätä väliaikaisia suojatoimia.³¹ Tapauksen ydin vahvistaa, että tehokas oikeussuoja on ajallisesti mitattava, sillä oikeussuojakeinon on aidosti kyettävä vaikuttamaan ennen peruuttamattomia seurauksia tai sillä on oltava lykkäävä vaikutus. Tämä on suoraan verrannollista vankeussiirtoihin, sillä jos Suomi panee siirron täytäntöön ennen kuin Ruotsin muutoksenhaku voidaan tosiasiallisesti käsitellä, oikeussuoja tyhjenee.

Täydentävä näkemys saadaan EIT:n niin ikään Ranskaa koskevasta palautustapauksesta, jossa EIT ei havainnut EIS 3 tai 13 artiklan loukkausta, koska valittajalla oli käytettävissään useita prosessin pysäyttävän tai lykkäävän vaikutuksen tarjoavia oikeussuojakeinoja, hän saattoi esittää näyttöä toistuvasti ja kansalliset viranomaiset perustelivat ratkaisunsa asianmukaisesti. Tehokkuutta arvioitiin siis kokonaisuutena, ei yksittäisen keinon varassa.³²

Vankeusseuraamusten siirtojen näkökulmasta tämä konkretisoi tehokkuuden arviointikehystä: jos lähettäjävaltiossa on tosiasiallisesti käytettävissä ajoissa vaikuttava, pysäyttävä tai lykkäävä ja sisällöllisesti kontrolloiva oikeussuoja, sen voidaan katsoa olevan tehokas. Jos taas tällaista suojaa ei ole tai se ei toimi ajallisesti, vastaanottajavaltion täytäntöönpanokontrollin tulee aktivoitua, jotta prosessuaalisten tilojen törmäys ei murennaisi oikeusvarmuutta eikä muutoksenhaun käytännön merkitystä.

Khlaifia v. Italy antaa vielä yhden keskeisen periaatteen tehokkaiden oikeussuojakeinojen arviointiin. Tehokas oikeussuojakeino ei merkitse automaattista täytäntöönpanon keskeytystä kaikissa tilanteissa, vaan edellyttää ensisijaisesti sen, että asianosaisella on todellinen ja ajallisesti toimiva mahdollisuus esittää yksilölliset perustelut ja että riippumaton viranomainen arvioi ne aineellisesti ja riittävän perusteellisesti. Kun siirtoon ei liity perusteltua vaaraa hengelle tai epäinhimilliselle kohtelulle (2 tai 3 artikla), muutoksenhaun ei

³¹ Surakka 19.12.2012; Tuomio 13.12.2012, De Souza Ribeiro v. France, 22689/07

³² Surakka 28.7.2021; Tuomio 22.7.2021, E. H. v. France, 39126/18

välttämättä tarvitse pysäyttää täytäntöönpanoa, mutta taas tällaisen riskin ilmetessä järjestelmältä edellytetään käytännössä keskeyttämismahdollisuutta (väliaikainen määräys).³³

2.2.2 Ratkaisukäytännön analyysi

Nämä kolme ratkaisua on valittu tutkielman arviointikehyksen tausta-aineistoksi, sillä ne yhdessä antavat juuri tähän tutkielmaan tarvittavan, käytännössä sovellettavan mittapuun sille, milloin siirto on keskeytettävä ja milloin täytäntöönpanoa voidaan jatkaa ilman oikeussuojan tyhjentymistä: De Souza Ribeiro osoittaa, että oikeussuojakeino on tehoton, jos täytäntöönpano etenee niin nopeasti, ettei tuomioistuimien ehdi tosiasiallisesti käsitellä asiaa tai määrätä väliaikaista kieltä; Ranskaa koskeva ei-loukkauksratkaisu konkretisoi peilikuvana, että järjestelmä voi silti olla tehokas, kun kokonaisuutena on tarjolla useita nopeasti käytettäviä kanavia, joilla täytäntöönpano voidaan pysäyttää tai sitä voidaan lykätä ja joissa väitteet tutkitaan sisällöllisesti.

Viimeisenä *Khlaifia v. Italy* täsmentää rajanvedon: ilman perusteltua vaaraa hengelle tai epäinhimilliselle kohtelulle automaattinen keskeytys ei aina ole välttämätön, kunhan yksilölliset vastasyöt voidaan esittää viivytyksettä ja riippumaton elin arvioi ne aidosti, mutta riskin ilmetessä keskeytysmahdollisuuden on oltava tosiasiallisesti käytettävissä. Näin kolmikko muuntuu tutkielman arviointikehikoksi: ajallisuus, vaikutuksellisuus ja kokonaisarvio – ja niiden perusteella vastaanottajavaltion täytäntöönpanokontrolli aktivoituu silloin, kun lähettäjävaltiossa oikeussuojan käytännöllinen teho ei muuten toteudu.

2.3 EIS 13 artiklan arviointikehikko siirtopäätöksille

2.3.1 Oikeussuojapiste ja EIS 13 artiklan perusta

Oikeussuojapisteellä tarkoitetaan tässä tutkielmassa menettelyn kohtaa, jossa asianosaiselle avautuu tehokas ja ajallisesti vaikuttava oikeussuojakeino (PL 21 §, EIS 13 artikla). Käytännössä se on ”kynnysheikki”, jossa oikeus hakea muutosta konkretisoituu (esim. valituskelpoinen päätös) ja jossa oikeussuojan tulee olla ajallisesti, sisällöllisesti ja käytännöllisesti vaikuttavaa.

Edellä on kuvattu EIT:n ratkaisukäytäntöä koskien tehokkaita oikeussuojakeinoja. Niiden pohjalta tutkielmassa on luotu konkreettinen arviointikehikko, jota hyödynnetään tutkielman

³³ Tuomio 15.12.2016, *Khlaifia and Others v. Italy*, 16483/12

myöhemmässä vaiheessa siirtotapauksiin arvioitaessa sitä, ovat oikeussuojakeinot tehokkaita ja mikäli eivät ole, millä muilla keinoin tuomitun oikeusturva voidaan taata.

Käytännössä arviointi etenee kunkin tapauksen kohdalla seuraavasti: ensin tarkastellaan ajallisuutta: onko asianosaisella ollut todellinen mahdollisuus käyttää muutoksenhakua. Toiseksi arvioidaan, onko lähettäjävaltiolla käytettävissä mahdollisuus keskeyttää täytäntöönpano muutoksenhaun ajaksi. Kolmanneksi arvioidaan riskiperuste: onko esitetty perusteltu vaara hengelle tai epäinhimilliselle kohtelulle; jos on, keskeytysmahdollisuuden on oltava tosiasiallisesti käytettävissä. Neljänneksi varmistetaan, että siirtopäätöksessä on tehty yksilöllinen punninta (kieli-, perhe- ja terveystekijät ym.) ja että ratkaisu on perusteltu niin, että oikeusvarmuus ja ennakoitavuus toteutuvat. Viidenneksi varmistetaan täytäntöönpanon lainmukaisuus ja dokumentointi (selvä oikeusperusta, kirjaukset ja aikajana), sillä ilman näitä oikeussuojan käyttö voi jäädä näennäiseksi. Jos lähettäjävaltiossa jokin näistä edellytyksistä ei täyty, arvioidaan lopuksi, tuleeko Suomen vastaanottavana valtiona lykätä täytäntöönpanoa, asettaa ehtoja tai pyytää lisäselvityksiä, kunnes oikeussuojapiste on tosiasiallisesti saavutettu.

Tämän kehikon päätössääntö on yksinkertainen: jos ajallisuus tai perusteltu riski eivät ole hallittavissa, siirtoa ei panna täytäntöön ennen korjaavia toimia. Jos taas yksilöllinen punninta, tuomioistuINVALVONTA tai dokumentointi ontuvat, siirtoa lykätään tai täydennetään. Vasta kun kaikki edellytykset täyttyvät, prosessisäännöksiä voidaan soveltaa mekaanisesti ilman, että oikeussuojakeinot jäävät muodollisiksi. Näin kehikko sitoo EIT:n linjaukset pohjoismaisen yhteistoimintalain puitteisiin ja antaa selkeän työkalun sen arvioimiseksi, milloin *de lege lata* -säännöt riittävät ja milloin tarvitaan normatiivista ohjausta tai vastaanottajan omaa täytäntöönpanokontrollia tuomitun oikeusturvan varmistamiseksi.

2.3.2 Päätöskehikko siirtopäätöksille

1. Ajallisuus

- Aukeaako oikeussuojapiste ajoissa ja ehtiikö muutoksenhaku vaikuttaa siinä valtiossa, jossa siirtopäätös on tehty?
- Kysymys on relevantti, sillä se mittaa suoraan muutoksenhaun asymmetriaa: jos täytäntöönpano ehtii edelle, oikeussuojapiste ei avaudu käytännössä ja oikeussuoja jää näennäiseksi. Ajallisuus ratkaisee myös, onko

vastaanottajavaltiota peruste lykätä siirtoa oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden turvaamiseksi.

2. Keskeytysmahdollisuus

- Onko käytettävissä tosiasiallinen täytäntöönpanon keskeytys tai muu väliaikainen turvaamistoimi?
- Kysymys on relevantti, sillä ilman vaikuttavaa väliaikaiskeinoja muutoksenhaulla ei ole tehokasta suojaa tilanteissa, joissa siirto voidaan panna toimeen ennen lainvoimaa. Keskeytys on käytännön mittari sille, voiko valitus aidosti estää peruuttamattoman seurauksen.

3. Riski (EIS 2/3 artikla)

- Onko esitetty perusteltu vaara hengelle tai epäinhimilliselle tai halveksivalle kohtelulle (esim. vakava terveydentila, olosuhderiski)?
- Kysymys on relevantti, sillä perusteltu riski nostaa suojaamistason: tällöin keskeytys tai muu tehokas väliaikainen suoja on käytännössä edellytys oikeussuojan toteutumiselle. Tämä ohjaa myös sitä, milloin mekaaninen soveltaminen ei riitä ja tarvitaan normatiivista ohjausta.

4. Yksilöllinen punninta

- Onko siirtopäätös yksilöllisesti perusteltu (kieli, perhe, terveys, muut olennaiset seikat) ja onko asianosainen voinut tuoda nämä seikat esiin ajoissa?
- Kysymys on relevantti, sillä yksilöllinen punninta erottaa toimivan oikeussuojan muodollisesta: ilman sitä muutoksenhaun vaikutus kaventuu ja ennakoitavuus heikkenee.

5. Täytäntöönpanon lainmukaisuus ja dokumentointi

- Onko toimeenpanolle selkeä oikeusperusta ja jäljitettävä asiakirjajälki (päätös, perustelut, aikajana)?
- Kysymys on relevantti, sillä selkeä oikeusperusta ja dokumentointi ovat edellytys ajallisen asymmetrian arvioinnille: ne osoittavat, milloin

oikeussuojapiste avautui, oliko keskeytys haettavissa ja etenikö täytäntöönpano valituksen ohi. Ilman tätä oikeussuojan tehokkuutta ei voi valvoa.

Seuraavassa pääluvussa käsitellään siirtoprosessia Ruotsin ja Suomen välillä ja sovelletaan tässä luotua arviointikehikkoa käytäntöön.

3 Vankeusseuraamusten siirtomenettely Suomen ja Ruotsin välillä

3.1 Pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntely ja soveltamisala

3.1.1 Pohjoismainen yhteistoimintalaki siirron oikeusperustana

Vankeusrangaistusten siirtomenettely Suomen ja Ruotsin välillä perustuu pohjoismaiseen lainsäädäntökehykseen, joka eroaa muista kansainvälisistä siirtomenettelyistä, muun muassa EU:n puitepäättöksen (Neuvoston puitepäättös 2008/909/YOS vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöönpanemiseksi Euroopan unionissa) kehyksestä. Tässä tutkielmassa keskeinen säädös on laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa (326/1963), joka tunnetaan oikeuskäytännössä pohjoismaisena yhteistoimintalakina. Laki luo institutionaalisen ja prosessuaalisen perustan sille, että tuomio toisen Pohjoismaan tuomioistuimesta voidaan panna täytäntöön Suomessa tietyin ehdoin ja menettelyin.

Yhteistoimintalain tavoitteena on mahdollistaa käytännöllinen ja tehokas yhteistyö rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa Pohjoismaiden välillä. Sääntelyn perusteella on perusteltua arvioida, että pohjoismaisen yhteistyön lähtökohtana on seuraamusjärjestelmien ja täytäntöönpanokäytäntöjen riittävä samankaltaisuus.³⁴ Tähän viittaa se, ettei laissa ole omaksuttu EU:n jäsenvaltioiden välisiin siirtoihin liittyvää tuomion mukauttamisen mahdollisuutta, vaan tuomio on pantava täytäntöön sen pituisena, kuin se on tuomiovaltiossa tuomittu (pohjoismainen yhteistoimintalaki 6 §). Samoin siirtomenettelyn verrattain kevyt rakenne sekä mahdollisuus tehdä siirtoja osin kevyemmin perustein tukevat käsitystä siitä, ettei pohjoismaiden välisessä yhteistyössä ole katsottu tarpeelliseksi varautua yhtä laajoihin järjestelmäeroihin kuin EU:n jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä.

Sääntelyyn sisältyvää oletusta järjestelmien riittävästä yhtenäisyydestä ei kuitenkaan voida pitää täysin ongelmattomana. Vaikka pohjoismaiset oikeusjärjestelmät jakavat useita periaatteellisia ja rakenteellisia piirteitä, niiden välillä ilmenee myös prosessuaalisia eroja, joilla voi olla merkitystä seuraamusten täytäntöönpanon kannalta. Nämä erot konkretisoituvat erityisesti vankeusrangaistusten täytäntöönpanon siirroissa, joissa kahden valtion järjestelmiä

³⁴ Matikkala 2021, s. 497.

joudutaan sovittamaan yhteen esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden ja lainvoimaisuuden osalta. Tällöin käy ilmi, ettei järjestelmien oletettu läheisyys kaikilta osin poista oikeudellisia tulkinta- ja yhteensovittamiskysymyksiä.

Pohjoismainen yhteistoimintalaki kattaa laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten rajat ylittävän täytäntöönpanon pohjoismaiden välillä. Laki koskee vapausrangaistusten lisäksi myös sakkorangaistuksia ja eräitä muita varallisuusseuraamuksia, yhdyskuntapalvelua sekä ehdollisiin tuomioihin ja ehdonlaiseen vapauteen liittyviä valvontatoimia.

Vankeusrangaistusten osalta laki mahdollistaa sen, että toisessa Pohjoismaassa tuomittu seuraamus voidaan panna täytäntöön Suomessa, jos laissa säädetty henkilöön ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät edellytykset täyttyvät. Vastaavasti Suomessa tuomittu seuraamus voidaan jättää täytäntöön pantavaksi toisessa Pohjoismaassa. Sääntely rakentuu siten vastavuoroiselle ajatukselle siitä, että seuraamusten täytäntöönpano voidaan siirtää siihen valtioon, johon tuomitulla on kansalaisuuden, asumisen tai oleskelun perusteella tosiasiallinen yhteys.

Lain systematiikan kannalta keskeistä on, että toisessa Pohjoismaassa annettu tuomio pannaan Suomessa täytäntöön alkuperäistä ratkaisua kunnioittaen. Vapausrangaistus muunnetaan samanpituiseksi vankeusrangaistukseksi, minkä jälkeen se pannaan täytäntöön Suomen lain mukaisesti, mutta jo suoritettu rangaistusaika on vähennettävä. Samalla laki sisältää useita menettelyllisiä takeita ja rajoituksia: täytäntöönpano edellyttää, että tuomio on tuomiovaltiossa täytäntöönpanokelpoinen, eikä täytäntöönpanoa saa aloittaa Suomessa esimerkiksi silloin, jos sama asia on täällä vireillä tai jo lainvoimaisesti ratkaistu. Toimivalta on keskitetty pääosin Riselle, jonka on ennen päätöstään kuultava tuomittua ja päätökseen voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimelta.

3.1.2 Toimivaltainen viranomainen ja päätösvalta Suomessa

Pohjoismaisen yhteistoimintalain mukaisessa siirtomenettelyssä toimivaltainen viranomainen Suomessa on Rise, joka ratkaisee, suostutaanko toisesta Pohjoismaasta esitettyyn täytäntöönpanopyyntöön (24 §). Risen ratkaisu on luonteeltaan hallintopäätös, koska menettelyssä on kyse julkisen vallan käytöstä, jolla on välitön vaikutus tuomitun oikeudelliseen asemaan. Päätöksentekoon sovelletaan yhteistoimintalain lisäksi hallintolain yleisiä vaatimuksia, minkä vuoksi menettelyssä korostuvat asianmukainen selvittäminen (HL

31 §), asianosaisen kuuleminen (HL 34 §), päätöksen perusteleminen (HL 45 §) sekä hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen (HL 6 §).

Risen päätösvalalla on käytännössä huomattava merkitys, sillä siirtoratkaisussa määrittyy se valtio, jossa vapausrangaistus pannaan täytäntöön. Ratkaisu vaikuttaa siten olennaisesti tuomitun tosiasialliseen asemaan, vaikka itse tuomion sisältöä ei enää siirtoprosessissa arvioida uudelleen. Täytäntöönpanovaltio määrittää ne oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet, joissa rangaistus suoritetaan, ja tällä voi olla merkitystä esimerkiksi tuomitun kieliympäristön, läheissuhteiden ylläpitämisen, asumis- ja sosiaalisten olosuhteiden sekä täytäntöönpanosäännösten kannalta. Tämän vuoksi siirtopäätöstä ei voida pitää merkitykseltään vähäisenä hallinnollisena ratkaisuna, vaan kyse on yksittäisen tuomitun kannalta huomattavia vaikutuksia tuottavasta päätöksestä.

Tuomitun oikeusasema tulee näkyviin erityisesti kuulemista koskevassa sääntelyssä. Pohjoismaisen yhteistoimintalain 26 §:n mukaan Risen on kuultava tuomittua ennen päätöksen tekemistä. Kuulemisen tarkoituksena on turvata tuomitulle mahdollisuus esittää näkemyksensä siirrosta ja tuoda esiin sellaisia yksilöllisiä olosuhteita, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemisessa. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi perhetilanne, asuminen, kielitaito, terveydentila tai muut henkilökohtaiset olosuhteet, jotka puoltavat täytäntöönpanon toteuttamista tietyssä valtiossa tai vastaavasti puhuvat siirtoa vastaan. Kuuleminen on siten olennainen osa päätöksenteon aineellista perustaa.

Risen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen, ja valitus on käsiteltävä kiireellisenä (pohjoismainen yhteistoimintalaki 26 §). Muutoksenhakusääntely osoittaa, että siirtomenettely kuuluu hallinnollisen päätöksenteon ja hallintotuomioistuINVALVONNAN piiriin. Samalla sääntely korostaa, että kyse ei ole yksinomaan valtioiden välisestä viranomaisyhteistyöstä, vaan myös tuomitun oikeusasemaan vaikuttavasta menettelystä, jossa tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien rinnalla on huolehdittava oikeusturvan toteutumisesta. Tästä näkökulmasta toimivaltasäännöksillä ja päätöksentekomenettelyllä on keskeinen merkitys arvioitaessa sitä, miten yhteistoimintalain järjestelmässä tasapainotetaan viranomaisyhteistyön tehokkuus ja tuomitun oikeuksien suoja.

3.1.3 Täytäntöönpanokelpoisuuden, muutoksenhaun ja lainvoimaisuuden välinen jännite

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon siirtämisessä keskeiseksi oikeudelliseksi kysymykseksi nousee täytäntöönpanokelpoisuuden, valituskelpoisuuden ja lainvoimaisuuden välinen suhde. Nämä käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta niitä ei voida pitää toistensa synonyymeina. Lainvoimaisuus viittaa siihen, ettei ratkaisuun enää voida hakea säännönmukaista muutosta³⁵, kun taas valituskelpoisuus koskee sitä, onko ratkaisu ylipäätään muutoksenhaun kohteena tai voiko siihen hakea muutosta. Täytäntöönpanokelpoisuus puolestaan tarkoittaa sitä, että ratkaisu voidaan panna oikeudellisesti täytäntöön riippumatta siitä, onko se jo saanut lainvoiman. Juuri tämän erottelun merkitys korostuu pohjoismaisen yhteistoimintalain järjestelmässä.

Pohjoismainen yhteistoimintalaki ei edellytä, että siirron taustalla oleva ratkaisu tai siirtomenettelyyn liittyvä päätös olisi lainvoimainen. Lain 25 §:ssä edellytykseksi asetetaan sen sijaan, että tuomio on täytäntöönpanokelpoinen siinä valtiossa, jossa se on annettu. Tämä merkitsee, että täytäntöönpanon siirtämistä voidaan arvioida ja toteuttaa tilanteessa, jossa alkuperäiseen ratkaisuun kohdistuu vielä muutoksenhaku. Lisäksi lain 26 §:n mukaan Risen päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Sääntely rakentuu siten lähtökohdalle, jossa täytäntöönpanokelpoisuus, ei lainvoimaisuus, muodostaa siirtomenettelyn välittömän oikeudellisen perustan.

Tällä ratkaisulla on huomattavia prosessuaalisia seurauksia erityisesti Suomen ja Ruotsin välisissä tilanteissa, joissa siirtoa koskeva päätöksenteko ja muutoksenhaku tapahtuvat kahdessa eri valtiossa osin eritahtisesti. On mahdollista, että Ruotsissa tehty siirron taustalla oleva ratkaisu on vielä muutoksenhaun kohteena samaan aikaan, kun Suomessa siirtoa koskeva päätös on jo tehty ja sen täytäntöönpano voi edetä. Tällöin syntyy ajallinen epäsuhta kahden oikeusjärjestyksen välillä: toisessa valtiossa asian oikeudellinen lopullisuus on vielä avoin, kun taas toisessa valtiossa täytäntöönpanoon liittyvät toimet voivat jo olla käynnissä. Kuvatun kaltainen asetelma tekee näkyväksi, ettei täytäntöönpanokelpoisuus ja lainvoimaisuus ole siirtomenettelyssä samanaikaisia tai toisiaan edellyttäviä vaiheita.

³⁵ Mäenpää 2008, s. 309.

Hallintoprosessioikeudellisesta näkökulmasta kyse ei ole poikkeuksellisesta ilmiöstä, vaan päätösten täytäntöönpanokelpoisuus ennen lainvoimaisuutta on osa yleistä hallinto-oikeudellista järjestelmää. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 3 momentin mukaan päätös voidaan tietyin edellytyksin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta ja lain 123 § mahdollistaa väliaikaiset oikeussuojakeinot, kuten täytäntöönpanon kieltämisen tai keskeyttämisen. Pohjoismaisen yhteistoimintalain järjestelmässä nämä yleiset lähtökohdat saavat kuitenkin erityisen ulottuvuuden, koska täytäntöönpanon kohteena ei ole vain yksittäinen hallintopäätös, vaan valtioiden rajat ylittävä seuraamuksen täytäntöönpanon siirto. Tällöin kysymys ei ole ainoastaan päätöksen muodollisesta täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan myös siitä, miten muutoksenhaun tehokkuus tosiasiallisesti toteutuu tilanteessa, jossa siirtoon liittyvät käytännön toimet voivat edetä nopeasti.

Tästä näkökulmasta täytäntöönpanokelpoisuuden, valituskelpoisuuden ja lainvoimaisuuden välinen erottelu ei ole vain käsitteellinen, vaan sillä on välitöntä merkitystä tuomitun oikeusasemalle. Jos siirto voidaan toteuttaa ennen kuin muutoksenhaku on ratkaistu, muutoksenhaun oikeudellinen olemassaolo ei välttämättä merkitse, että oikeussuojalla olisi kaikissa tilanteissa täysi käytännön vaikutus. Kysymys on siten siitä, miten tehokkaan täytäntöönpanon vaatimukset ja oikeussuojan tosiasiallinen toteutuminen sovitetaan yhteen rajat ylittävässä menettelyssä.

3.1.4 Siirtomenettelyn normatiiviset epävarmuudet

Pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntelyyn sisältyy rakenteellinen epäselvyys, sillä laissa ei nimenomaisesti edellytetä, että täytäntöönpanopyynnön yhteydessä olisi ilmoitettava, onko siirron taustalla oleva ratkaisu saanut lainvoiman tai onko siihen edelleen vireillä muutoksenhaku. Sääntely keskittyy täytäntöönpanokelpoisuuteen, mutta ei tarkemmin määritä, millä tavoin vastaanottajavaltion viranomaisen tulisi varmistua siitä, että sillä on käytettävissään riittävät tiedot päätöksen prosessuaalisesta asemasta ennen täytäntöönpanoratkaisun tekemistä. Tämän vuoksi menettelyssä voi syntyä tilanteita, joissa Rise tekee siirtoa koskevan päätöksen puutteellisen tai ajallisesti viiveellisen tiedon varassa.

Tällainen epäselvyys ei ole ainoastaan tekninen tiedonkulkuun liittyvä ongelma, vaan sillä voi olla oikeudellisesti merkittäviä seurauksia. Jos siirto pannaan täytäntöön tilanteessa, jossa lähtövaltiossa vireillä oleva muutoksenhaku voi vielä vaikuttaa siirron perusteena olevaan

ratkaisuun, kysymys koskee välittömästi oikeusvarmuutta, ennakoitavuutta ja oikeussuojan tehokkuutta. Ongelma korostuu erityisesti silloin, kun täytäntöönpanotoimet etenevät tosiasiallisesti nopeammin kuin muutoksenhakumenettely lähtövaltiossa. Tällöin muodollisesti olemassa oleva muutoksenhaku ei välttämättä kykene estämään sitä, että tuomitun asema muuttuu käytännössä jo ennen kuin asian lainmukaisuus on tullut lopullisesti arvioiduksi.

Normatiivinen jännite syntyy siten ennen kaikkea siitä, että järjestelmä rakentuu tehokkaan ja joustavan viranomaisyhteistyön varaan, mutta samalla se jättää avoimeksi sen, miten tuomitun oikeussuojan kannalta olennaiset prosessuaaliset tiedot välittyvät valtioiden välillä. Vaikka yhteistoimintalain lähtökohtana on pohjoismaisten järjestelmien keskinäinen luottamus, juuri tämä luottamukseen perustuva rakenne voi käytännössä paljastaa sääntelyn herkkyyden tilanteissa, joissa valtioiden menettelyt etenevät eri tahdissa. Tällöin ongelma ei rajoitu yksittäiseen päätöksentekovirheeseen, vaan liittyy laajemmin siihen, missä määrin nykyinen sääntely kykenee turvaamaan hallitun yhteensovittamisen kahden oikeusjärjestyksen välillä.

Tutkielman myöhemmissä luvuissa tätä jännitettä arvioidaan siitä näkökulmasta, onko nykyinen sääntely riittävän täsmällinen turvaamaan sekä tehokkaan täytäntöönpanoyhteistyön että tuomitun oikeussuojan. Samalla tarkastellaan, olisiko normatiivisesti perusteltua täsmentää menettelyä esimerkiksi siten, että täytäntöönpanopyynnön yhteydessä olisi annettava tieto ratkaisun muutoksenhakutilanteesta, tai että vastaanottajavaltion viranomaiselle asetettaisiin nykyistä selvempi velvollisuus varmistua ratkaisun prosessuaalisesta asemasta ennen siirtopäätöksen tekemistä. Kysymys ei siten ole ainoastaan yksittäisestä menettelyteknisestä puutteesta, vaan laajemmin siitä, miten rajat ylittävässä täytäntöönpanossa tulisi jäsentää viranomaisten välinen luottamus, tiedonvälitys ja oikeussuojan edellytykset.

3.2 Seuraamusten siirron tavoite, periaatteet ja käytännön menettely Suomessa ja Ruotsissa

3.2.1 Seuraamusten siirron kriminaalipoliittiset ja sosiaaliset tavoitteet

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon siirtäminen tuomitun kotivaltioon on osa kansainvälistä yhteistyötä, jonka keskeisenä tavoitteena on edistää tuomitun sosiaalista kuntoutumista ja paluuta yhteiskuntaan. Ajatuksena on, että rangaistus voidaan suorittaa ympäristössä, jossa esimerkiksi kielelliset, kulttuuriset ja perhesuhteisiin liittyvät siteet

tukevat vapautumisen jälkeistä sopeutumista osaksi yhteiskuntaa.³⁶ Siirrossa ei siis muuteta tuomion sisältöä, vaan ainoastaan järjestetään sille uusi, tuomitulle tarkoituksenmukaisempi, täytäntöönpanopaikka.

Siirtomenettelyn perusteluissa on kansainvälisesti korostettu tuomitun sosiaalisen kuntoutumisen edistämistä. Tätä tavoitetta tukevat käytännössä sellaiset tekijät kuin kielellinen ja sosiaalinen kiinnittyminen sekä yhteyksien säilyminen läheisiin.³⁷

Pohjoismaista vankeinhoitoa on luonnehdittu humaniksi ja kuntouttavaksi järjestelmäksi, jossa korostuvat vangin oikeuksien kunnioittaminen, uusintarikollisuuden ehkäisy ja rangaistusajan yksilöllinen suunnittelu.³⁸ Vankien siirto toiseen Pohjoismaahan voi mahdollistaa sujuvamman yhteydenpidon perheeseen, paremman osallistumisen sosiaalisiin ja koulutuksellisiin palveluihin sekä kielellisesti esteettömän arjen. Näin siirto on osa laajempaa sosiaalisen palautumisen strategiaa.

Vaikka lain säätäjä ei ole erikseen painottanut siirtojen taloudellista näkökulmaa vaan niiden tarkoituksenmukaisuus perustuu puhtaasti sosiaaliseen integraatioon, on tutkielman kirjoittajan näkemyksen mukaan tämänhetkinen vankiloiden ylläpito³⁹ ja siten myös taloudellinen paine yksi esille nostettava näkökulma. Vankilakapasiteetin hallinta ja resurssien kohdentaminen tehokkaasti ovat niin ikään konkreettisia syitä siirtomenettelyn käyttöön. Kriminaalipoliittisessa keskustelussa on nostettu esiin myös tarve purkaa siirtoesteitä ja virtaviivaistaa hallinnollisia menettelyjä, jotta täytäntöönpano ei viivästy tai prosessi käy kohtuuttoman pitkäksi.⁴⁰

3.2.2 Tuomion kunnioittaminen ja täytäntöönpanon siirron periaatteet

Siirtomenettely perustuu tuomion sisällön kunnioittamiseen. Kun vieraassa valtiossa annettu tuomio siirretään toiseen valtioon täytäntöönpantavaksi, tuomitun syyllisyyttä ei enää tutkita uudelleen.⁴¹ Täytäntöönpanovaltio hyväksyy siten tuomiovaltiossa tehdyn rikosvastuun toteamisen, eikä rikosoikeudellista pääkysymystä avata uudelleen. Sen sijaan itse täytäntöönpanoon sovelletaan aina sen valtion aineellisia ja prosessuaalisia säännöksiä, jossa rangaistusta tosiasiallisesti suoritetaan (pohjoismainen yhteistoimintalaki 7 §). Tämä koskee

³⁶ Rikosseuraamuslaitos.

³⁷ Official Journal of the European Union, s. 14–15.

³⁸ Humphreys 2023, s. 72–74.

³⁹ EOAK/1991/2025, s. 3–4.

⁴⁰ Oikeusministeriö 9.5.2025; Valtioneuvosto 13.1.2026; Harju 9.9.2023.

⁴¹ Rikosseuraamuslaitos.

esimerkiksi vankilaan sijoittelua, kurinpitomenettelyjä sekä vapauttamista koskevia edellytyksiä ja ajankohtaa, kuten ehdonalaista vapautumista ja valvottua koevapautta. Näin varmistetaan, että täytäntöönpano nivoutuu luonnollisesti kyseisen valtion seuraamusjärjestelmään.

Käytännössä täytäntöönpanovaltion lainsäädännön soveltaminen voi johtaa tilanteisiin, joissa vankilassa suoritettava aika pitenee tai lyhenee siirron seurauksena, sillä eroavaisuudet ehdonalaiseen vapauteen pääsemisestä voi vaihdella siten, että lähettävän valtion lainsäädännön mukaan tuomittu suorittaisi esimerkiksi puolet tuomiosta vankilassa, kun taas vastaanottavan valtion ehdonalaisen vapauden sääntelyn mukaisesti vankilassa suoritettavaa aikaa olisikin kaksi kolmasosaa. Tätä ei kuitenkaan katsota seuraamuksen muuttamiseksi, vaan täytäntöönpanon luonnolliseksi mukautumiseksi vastaanottajavaltion järjestelmään. Tuomitun oikeusturvan kannalta keskeistä on, että tuomittua on informoitu muutoksista selkeästi siirron yhteydessä. Siirrossa keskeistä on, että rikosoikeudellisen seuraamuksen legitimeetti on jo muodostunut lähettävässä valtiossa.

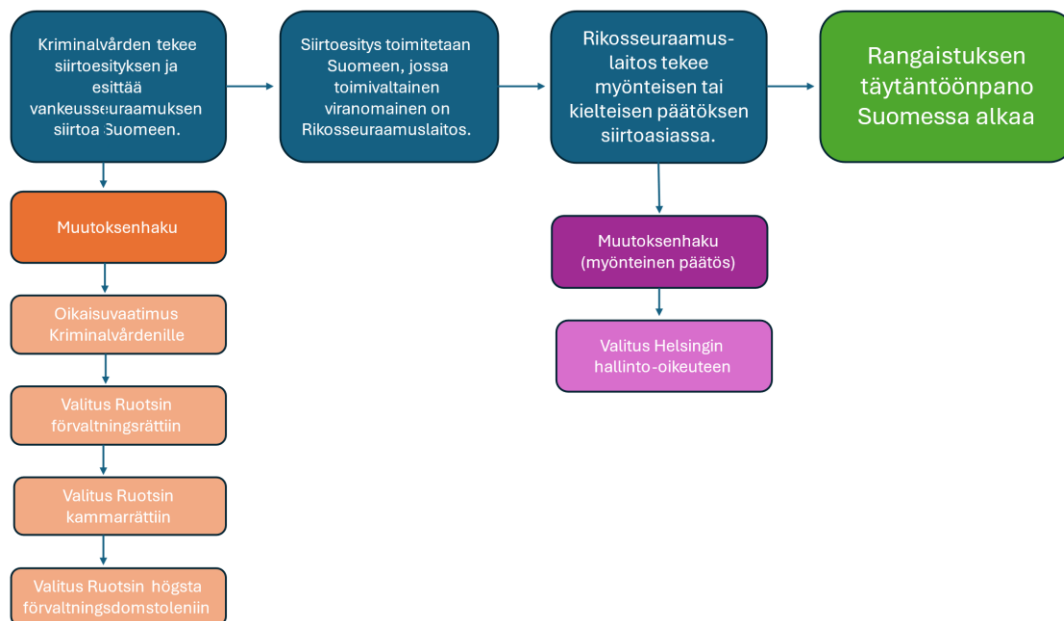
Pohjoismaiden kesken vankeusrangaistuksen siirto on muihin EU-siirtoihin verrattuna järjestetty kevennettynä ja käytännönläheisenä menettelynä ja sen historia on jokseenkin pitkä, sillä laki on tullut alun perin voimaan yli 50 vuotta sitten. Siirto toiseen Pohjoismaahan voi tulla kyseeseen, jos tuomittu täytäntöönpanoon ryhtyessä on asianomaisen maan kansalainen, asuu siellä pysyvästi tai oleskelee kyseisessä maassa tuolloin (pohjoismainen yhteistoimintalaki 5 §).⁴² Näiden liityntäedellytysten tarkoituksena on varmistaa aito yhteys vastaanottavaan valtioon, mikä puolestaan tukee rangaistuksen siirtämisen tavoitteita. Toisaalta kriteerit siirrolle eivät ole niin rajatut kuin EU-maiden välisissä siirroissa (Neuvoston puitepäättös 2008/909/YOS Artikla 4), sillä on yleisesti tunnistettu, että pohjoismaiden välillä ihmisten liikkuvuus on suurta ja käytännössä pelkkä kansalaisuus ei kerro, missä tuomitun vahvimmat yhteiskunnalliset siteet ovat. Lisäksi siirrolle on asetettu yleiset edellytykset: tuomion tulee olla täytäntöönpanokelpoinen (pohjoismainen yhteistoimintalaki 25 §), siirron on oltava olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukainen (pohjoismainen yhteistoimintalaki 5 §), ja sekä tuomiovaltio että vastaanottava valtio antavat suostumuksensa siirtoon (pohjoismainen yhteistoimintalaki 24 §).

⁴² Rikosseuraamuslaitos.

3.2.3 Siirtomenettely Ruotsista Suomeen

Tämän tutkielman näkökulmasta on erityisen tärkeää tarkastella tuomion siirtoa Ruotsista Suomeen, sillä tutkielmassa kuvattu prosessuaalisten tilojen törmäys realisoituu käytännössä juuri näissä siirtomenettelyissä.

Alla oleva kuva 1 havainnollistaa siirtomenettelyn päävaiheet Ruotsista Suomeen. Kaavio etenee vasemmalta oikealle ja siihen on lisäksi erotettu omiksi pystysuuntaisiksi sivupoluikseen muutoksenhaku kummassakin valtiossa. Ruotsissa siirtoesitykseen voi liittyä oikaisuvaatimus Kriminalvårdenille ja tämän jälkeen valitus Ruotsin hallinto-oikeuteen ja Suomessa myönteiseen siirtopäätökseen voi kohdistua valitus Helsingin hallinto-oikeuteen. Näiden rinnakkaisten etenemispolkujen avulla kuva havainnollistaa hyvin sen, että siirtomenettely ei etene yhtenä lineaarisena prosessina, vaan koostuu kahdessa valtiossa samanaikaisesti käynnissä olevista, osittain eritahtisista vaiheista.



Kuva 1: siirtoprosessi Ruotsista Suomeen yksinkertaistettuna

Kun vankeusrangaistusta siirretään Ruotsista Suomeen, menettely käynnistyy Ruotsissa siirtoesityksen laatimisella (Lag om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff 8 § ja 25 §). Ruotsin kansallisen tulkinnan mukaan siirtoesitys sisältyy valituskelpoisiin päätöksiin, joihin voi hakea muutosta. (Lag om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff 26 §).

Edelleen Ruotsin kansallisen lainsäädännön mukaan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudessa vasta, kun Kriminalvården on tuomitun pyynnöstä tarkastellut päätöksen uudelleen (Lag om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff 26a – 26d §). Menettely vaikuttaa vastaavan Suomessa olevaa oikaisuvaatimusmenettelyä (HL 7a luku), jolloin ensiasteena päätöksen tehnyt viranomaisen tutkii päätöksen sisällön. Ruotsissa hallintotuomioistuintasoja on kolme: förvaltningsrätterna (vastaa Suomessa hallinto-oikeutta), kammarrätterna ja högsta förvaltningsdomstolen (vastaa Suomessa korkeinta hallinto-oikeutta).⁴³

Koska pohjoismainen yhteistoimintalaki ei edellytä siirtoesityksen lainvoimaisuutta ennen sen toimittamista vastaanottavaan valtioon, vaan Kriminalvårdenin päätös on pantavissa täytäntöön valituksesta huolimatta, siirtoesitys toimitetaan Riselle muutoksenhaun vaiheesta riippumatta. Pohjoismaisessa yhteistoimintalaissa ei oteta kantaa siihen, tulisiko itse siirtoesityksen lainvoimaisuudesta mainita siirtoesitystä toimittaessa. Käytännössä lainvoimaisuustietoa ei ilmoiteta, ellei sitä erikseen tiedustella.

Suomessa asia tulee vireille Kriminalvårdenin siirtoesityksen saapuessa Riselle (pohjoismainen yhteistoimintalaki 5 §). Rise ratkaisee, suostutaanko siirtoon; ennen päätöstä tuomittua kuullaan pääsääntöisesti, jotta hänen näkemyksensä ja olosuhteensa tulevat asianmukaisesti arvioiduiksi (pohjoismainen yhteistoimintalaki 26 §). Myönteiseen⁴⁴ ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen, mikä korostaa menettelyn hallinnollista luonnetta ja tuomitun oikeusturvaa. Jos siirtoon suostutaan, rangaistuksen käytännön täytäntöönpano jatkuu Suomessa suomalaisen lainsäädännön mukaisin edellytyksin, kuitenkin kunnioittaen tuomion olennaista sisältöä ja pituutta. Toisin kuin EU-maiden välisissä siirroissa, pohjoismainen yhteistoimintalaki ei tunnista esimerkiksi mukauttamisen mahdollista (pohjoismainen yhteistoimintalaki 6 §).

Mielenkiintoisena nyanssina on otettava huomioon, että ainoastaan myönteinen päätös on muutoksenhakukelpoinen. Helsingin hallinto-oikeus on perustellut kantaansa päätöksessä H6263, ja todennut seuraavaa: ”Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Pykälän 2 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan muun

⁴³ Sveriges Domstolar.

muassa Ruotsissa tuomittu fängelse-niminen vapausrangaistus voidaan pyynnöstä panna täytäntöön Suomessa, jos tuomittu täytäntöönpanoon ryhtyttyessä on Suomen kansalainen taikka pysyvästi asuu Suomessa taikka, jos tuomittu on ulkomaalainen, joka pysyvästi asumatta Suomessa oleskelee täällä mainittuna ajankohtana, ja toimenpidettä tällöin olosuhteisiin katsoen on pidettävä tarkoituksenmukaisena. Saman lain 24 §:n 2 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ratkaisee, onko 5, 9 a, 10 tai 17 §:ssä tarkoitettuun pyyntöön suostuttava. Saman lain 26 §:n 1 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö kuulee tuomittua ennen kuin se päättää suostumisestaan 5, 9 a, 10 tai 17 §:ssä tarkoitettuun pyyntöön. Pykälän 2 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Ennen 1.12.2020 voimaan tullutta muutosta 864/2020 kysymyksessä olevan lain 26 §:n 2 momentissa (988/2014) säädettiin seuraavasti: ”Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätös suostua 1 momentissa tarkoitettuun pyyntöön annetaan tiedoksi siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Muutosta 988/2014 koskevan hallituksen esityksen (HE 97/2014 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu näiltä osin muun ohella seuraavaa: ”Jos tuomiomaan kuitenkin esittää toiselle Pohjoismaalle rangaistuksen täytäntöönpanon siirtoa, tämä on viranomaisten välistä neuvottelua, ja jollei neuvotteluissa päästä yhteisymmärrykseen täytäntöönpanon siirron tarkoituksenmukaisuudesta, tästä ei seuraa mitään tuomitun asemaan vaikuttavaa. Viranomaisten välinen kirjeenvaihto asiassa, josta ei seuraa toimenpiteitä, ei ole tuomitun asemaan vaikuttava valituskelpoinen hallintopäätös. Tuomitulla ei ole oikeutta rangaistuksen täytäntöönpanon siirtoon toiseen Pohjoismaahan. Näin olisi myös silloin, kun tuomittu itse on toivonut täytäntöönpanon siirtoa. Tämä vastaa voimassa olevaa lakia ja sen tulkintaa (esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden päätös diaarinumero 03887/13/1240, antopäivä 16 päivä elokuuta 2013).” Hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainitussa päätöksessään Helsingin hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta valituksen Rikosseuraamuslaitoksen päätöksestä, jolla ei ollut hyväksytty esitystä rangaistuksen täytäntöönpanon siirtämisestä Suomeen, todeten perusteluissaan, että ainoastaan täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei voi valittaa. Muutoksella 864/2020 on tehty kysymyksessä olevaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaantulon edellyttämät muutokset. Muutoksen 864/2020 esitöistä ei ilmene, että kysymyksessä olevan lain 26 §:ää tai sen soveltamiskäytäntöä olisi ollut tarkoitus muilta osin muuttaa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on päättänyt olla suostumatta Kriminalvårdenin esitykseen X:lle määrätyn vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon siirtämisestä Suomeen. Hallinto-oikeus katsoo, että kyseessä on sellainen täytäntöönpanoa koskeva ratkaisu, josta ei voi valittaa. Näin ollen hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta.”

On huomattava, ettei EU-maiden välinen siirtomenettely sovellu Suomen ja muiden Pohjoismaiden välisiin siirtoihin, kuten tutkielman rajauksissakin todetaan. Pohjoismaiden yhteistyö muodostaa tässä suhteessa itsenäisen ja pitkälle vakiintuneen käytännön, jonka perustana lienee melko samankaltaiset rangaistusjärjestelmät. Tämä tutkielman kirjoittajan

olettaa perustuu siihen, ettei pohjoismaisessa siirtomenettelyssä ole nimenomaista rangaistuksen mukauttamista koskevaa mahdollisuutta. Mikäli rangaistusjärjestelmät poikkeaisivat olennaisesti toisistaan esimerkiksi rangaistuslajien tai rangaistusten pituuksien osalta, olisi johdonmukaista, että myös pohjoismaisissa siirroissa turvauduttaisiin neuvoston puitepäättös 2008/909/YOS:n mukauttamissäännöksiin oikeusturvan ja suhteellisuusperiaatteen varmistamiseksi. Kun tällaista mekanismia ei ole, tuomitun asema voi periaatteessa heikentyä, sillä täytäntöönpano toteutetaan sellaisenaan ilman mahdollisuutta mitoittaa seuraamusta vastaanottajavaltion järjestelmään, vaikka mukautus voisi olla tuomitulle edullisempi. Kirjoittajan näkemyksen mukaan tämä ei olisi hyväksyttävää, ellei järjestelmien yhdenmukaisuus olisi tosiasiaa varmistettu muilla keinoilla.

3.3 Risen siirtopäätöksen hallintoprosessuaalinen luonne ja muutoksenhaun rajoitukset

3.3.1 Hallintopäätöksen normatiivinen asema ja yleiset oikeusperiaatteet

Hallintopäätökset liittyvät julkisen vallan käyttöön, minkä vuoksi niiden valituskelpoisuutta ja muutoksenhakua arvioidaan hallintolainkäytön kontrolli- ja oikeussuojafunktion näkökulmasta. Koska tällaisilla päätöksillä voi olla välitön vaikutus yksilön oikeusasemaan, niiden valmistelussa ja tekemisessä on noudatettava myös hyvän hallinnon ja menettelyllisen oikeusturvan vaatimuksia, kuten asianmukaista käsittelyä, perusteluvelvollisuutta ja suhteellisuusperiaatetta.⁴⁵ Risen tekemät vankeusseuraamuksen siirtoa koskevat päätökset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä, jotka kohdistuvat yksittäisen tuomitun oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Muutoksenhaku Risen tekemiin myönteisiin⁴⁶ siirtopäätöksiin tapahtuu valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Pohjoismaisen yhteistoimintalain 26 § mukaisesti hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole muutoksenhakumahdollisuutta ja Risen päätös voidaan panna täytäntöön vireillä olevasta valituksesta huolimatta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaan valitusoikeus hallintopäätöksestä on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HOL 7 §). Viranomaisella voi olla valitusoikeus yleisen edun valvomiseksi tai jos siitä erikseen säädetään erityislaissa.⁴⁷ Kunnallisvalituksen

⁴⁵ Mäenpää 2007, s. 33–36.

⁴⁶ Ks. tämän tutkielman s. 28–29.

⁴⁷ Esimerkkinä maa-ainelaki 555/1981, vesilaki 587/2011, ympäristönsuojelulaki 527/2014, verotusmenettelystä annettu laki 1558/1995.

erityissäännöt (KuntaL 137 §) eivät ole Risen siirtopäätösten kannalta suoraan relevantteja, mutta ne havainnollistavat sitä, että valitusoikeus voidaan lainsäädännössä säätää asiaryhmäkohtaisesti.

Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus hyvään hallintoon edellyttää, että hallintopäätös on perusteltu, asiallisesti harkittu ja tosiseikkoihin nähden oikeasuhtainen. Perusteluvelvollisuus (HL 45 §) ja kuulemisvelvollisuus (HL 31 §) konkretisoituvat siirtomenettelyssä siten, että Risen on osoitettava päätöksensä lainmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus erityisesti tilanteissa, joissa päätöksellä on merkittävä vaikutus yksilön elämään. Tämä on keskeinen lähtökohta arvioitaessa muutoksenhaun mahdollisuuksia ja rajoja.

3.3.2 Muutoksenhaku Risen päätöksistä: yleispiirteet ja valitusoikeuden raja

Risen tekemistä siirtopäätöksistä voidaan valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen, mutta ainoastaan, mikäli päätös on myönteinen, eli siirto pannaan täytäntöön. Tämä perustuu pohjoismaisen yhteistoimintalain 26 §:ään. Mikäli Rise päättää olla ottamatta siirtoa vastaan, esimerkiksi jos siirto ei ole kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukainen tai täytäntöönpanon edellytykset eivät täyty, tuomitulla ei ole valitusoikeutta kielteiseen päätökseen.

Valitusoikeuden yksipuolinen raja herättää normatiivisesti merkittäviä kysymyksiä. Se merkitsee, että tuomittu voi hakea muutosta vain tilanteessa, jossa hänen oikeusasemansa muuttuu, eli siirto toteutuu, mutta ei silloin, kun hänen pyyntönsä siirrosta hylätään. Perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Rajoitus siihen, mitä päätöksiä voidaan saattaa oikeuden arvioitavaksi, vaikuttaa tämän oikeuden käytännön toteutumiseen.

Valitusoikeus myönteisestä päätöksestä heijastaa ajatusta siitä, että tuomioistuinkontrollin tarve syntyy silloin, kun viranomaisen toimi muuttaa yksilön oikeusasemaa konkreettisesti ja mahdollisesti haitallisesti. Tässä mielessä sääntely fokusoituu toimiin, joilla on selvä vaikutus. Kielteinen päätös, joka säilyttää status quon, ei synnytä tuomioistuimen tarkasteltavaksi kelpaavaa riitaa, ainakaan lainsäätäjän näkemyksen mukaan. Ongelmalliseksi tämä käy tilanteissa, joissa tuomittu kokee siirron olevan hänen etujensa mukainen, esimerkiksi perhesyistä tai kuntoutumisen näkökulmasta. Periaatteessa tällä tavoin rajattu valitusmahdollisuus luo myös institutionaalisen asetelman, jossa viranomaisella ei välttämättä ole samanlaista kannustinta päätöksensä perusteiden huolelliseen ja laaja-alaiseen

esittämiseen verrattuna sellaisissa asioissa, joissa ratkaisun voidaan ennakoida päätyvän tuomioistuimen arvioitavaksi. Kun tällaista kontrollimahdollisuutta ei ole, syntyy ainakin teoriassa riski siitä, että perustelut jäävät niukemmiksi, kaavamaisemmiksi tai enemmän hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden kuin yksilöllisen harkinnan varaan.

3.3.3 Hallintoprosessuaalinen kehys

Risen siirtopäätöksen oikeudellinen arviointi edellyttää sen sijoittamista hallintoprosessuaaliseen kehykseen. Vaikka päätös liittyy rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoon, kyse on hallintoviranomaisen tekemästä ratkaisusta, jonka muutoksenhakuun, täytäntöönpanoon ja oikeusvaikutuksiin soveltuvat hallintoprosessuaaliset lähtökohdat.

Yleisenä sääntönä hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen (HOL 8 §). Poikkeuksellisesti muutoksenhaku voi kohdistua suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksissä, tai erityistuomioistuihin (markkinaoikeus, vakuutusoikeus), jos erityissäännökset niin määräävät. Alueellista toimivaltaa koskevat säännöt on koottu HOL 10 §:ään: tavoitteena on tasapainoinen työnjako hallinto-oikeuksien välillä ja alueellisten erojen minimoiminen. KHO:n rooli ylimpänä tuomioistujana korostaa kahdenasteisen muutoksenhaun rakennetta siten, että KHO toimii lähtökohtaisesti toisena asteena eikä hallintoviranomaisten päätöksistä valiteta sinne suoraan.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa KHO:een vain, jos KHO myöntää valituslupan (HOL 107 §⁴⁸). Valituslupa on myönnettävä, jos: (1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saada asia KHO:n ratkaistavaksi, (2) asiassa on ilmeinen virhe, tai (3) on muu painava syy (HOL 111 §). Viranomaisella on lisäksi tietyin edellytyksin oikeus hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen (HOL 109 §).

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan lailla voidaan asettaa jatkovalituskielto hallinto-oikeuden ensimmäisenä valitusasteena antamaan päätökseen jos (i) valittajan oikeusturva ei välttämättä edellytä jatkovalitusmahdollisuutta⁴⁹ ja (ii) kieltoa voidaan pitää vähäisenä rajoituksena muutoksenhakuoikeuteen⁵⁰. Tällaiselle ratkaisulle on esitettävä

⁴⁸ Ks. myös KuntaL 142 § ja markkinaoikeusmenettelyn erityissäännöt.

⁴⁹ PeVL 33/2006 vp, s. 3.

⁵⁰ PeVL 58/2006 vp, s. 9, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 54/2001 vp, s. 5.

hyväksyttävät, näihin näkökohtiin nojaavat perusteet.⁵¹ Kiellon tulee olla lisäksi tarkasti rajattu niihin asioihin, joissa tavoiteltu päämäärä sitä edellyttää, eikä se saa muodostua kohtuuttoman laajaksi tai suhteettomaksi oikeusturvan kannalta.⁵² Monissa asiaryhmissä oikeusturvaa voi palvella jatkovalituslupajärjestelmä paremmin kuin ehdoton jatkovalituskielto.⁵³ Perustuslakivaliokunnan käytäntö korostaa valituskieltojen poikkeuksellisuutta.⁵⁴

Tämän suomalaisen hallintoprosessuaalisen kehyksen merkitys Risen siirtopäätöksissä liittyy ennen kaikkea siihen, että siirtopäätöksen oikeudellista luonnetta ei voida arvioida pelkästään rikosoikeudellisen seuraamuksen näkökulmasta. Siirtopäätös vaikuttaa tuomitun tosiasialliseen ja oikeudelliseen asemaan, koska se määrittää, missä valtiossa vankeusseuraamuksen täytäntöönpano jatkuu ja minkä kansallisen täytäntöönpanojärjestelmän piiriin tuomittu siirtyy. Tämän vuoksi päätöksen hallintoprosessuaalinen arviointi kytkeytyy paitsi valitusoikeuteen myös siihen, milloin päätös on täytäntöönpanokelpoinen ja milloin muutoksenhaulla voi vielä olla käytännöllistä merkitystä.

Ruotsalainen hallintoprosessuaalinen aineisto vahvistaa tätä erottelua. Ruotsin förvaltningslagenin 40 §:n mukaan hallintopäätökset valitetaan pääsääntöisesti yleiseen hallintotuomioistuimeen, ja ensimmäisenä asteena toimii förvaltningsrätt. Säännös koskee kuitenkin ensisijaisesti muutoksenhaun forumia, eikä se yksin ratkaise, mitkä päätökset ovat valituskelpoisia tai kenellä on valitusoikeus. Förvaltningslagenin 41 §:n mukaan päätös on valituskelpoinen, jos sen voidaan olettaa vaikuttavan jonkun tilanteeseen muuten kuin vähäisesti. Ruotsalaisessa järjestelmässäkin valituskelpoisuuden arviointi rakentuu siten päätöksen tosiasiallisten vaikutusten varaan eikä yksinomaan päätöksen muodollisen nimikkeen perusteelle.⁵⁵

Myös ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa hallintopäätöksen muutoksenhaku ymmärretään keinoksi saattaa päätös ylemmän viranomaisen tai hallintotuomioistuimen tutkittavaksi, jotta päätös voidaan muuttaa tai kumota. Förvaltningsbesvär-tyyppisessä muutoksenhaussa

⁵¹ PeVL 31/2009 vp, s. 3, PeVL 19/2002 vp, s.

⁵² PeVL 23/2013 vp, s. 4–5, PeVL 11/2009 vp, s. 8, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 43/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 3.

⁵³ PeVL 31/2009 vp, s. 3.

⁵⁴ Finlex-julkaisut, kohta 12.13.2.

⁵⁵ Lundmark – Säfsten 2025, Kommentarer till lagens bestämmelser.

lähtökohtana on, että valitusoikeus kuuluu sille, jota päätös koskee, ja että muutoksenhakuviranomainen voi paitsi kumota päätöksen myös muuttaa sen sisältöä. Tällainen lähtökohta tukee tämän tutkielman kannalta olennaista ajatusta siitä, että muutoksenhaun tehokkuutta ei arvioida vain muodollisena pääsynä tuomioistuimeen, vaan myös sen perusteella, onko muutoksenhaulla todellinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksen oikeusvaikutuksiin.⁵⁶

Täytäntöönpanokelpoisuus on puolestaan sekä Suomen että Ruotsin hallintoprosessissa valituskelpoisuudesta ja lainvoimaisuudesta erillinen kysymys. Ruotsalaisen oikeuskirjallisuuden mukaan hallintopäätös ei välttämättä tule täytäntöönpantavaksi pelkästään sillä perusteella, että se on tehty, vaan yleensä edellytetään ainakin päätöksen tiedoksiantoa ja monissa tilanteissa myös lainvoimaa. Förvaltningslagenin 35 §:n mukaan määräajassa valituskelpoinen päätös voidaan lähtökohtaisesti panna täytäntöön vasta, kun valitusajka on kulunut eikä päätöksestä ole valitettu. Samalla säännös tuntee poikkeuksia, joissa päätös voidaan panna täytäntöön aikaisemmin esimerkiksi olennaisen yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Ennen tällaista välitöntä täytäntöönpanoa viranomaisen on kuitenkin arvioitava, puoltavatko esimerkiksi päätöksen voimakkaat vaikutukset yksityiseen, täytäntöönpanon palautumattomuus tai muut seikat täytäntöönpanon lykkäämistä.⁵⁷

Ruotsin järjestelmässä väliaikainen oikeussuoja täydentää tätä rakennetta. Förvaltningslagenin 48 §:n mukaan ylempi aste voi määrätä, ettei valituksen kohteena oleva päätös toistaiseksi ole voimassa. Kyse on väliaikaisesta täytäntöönpanokiellosta, jota ruotsalaisessa oikeudessa kutsutaan *inhibitioniksi*. Sen tarkoituksena on turvata muutoksenhaun käytännöllinen merkitys estämällä päätöksen vaikutusten toteutuminen ennen kuin valitusasia on ratkaistu. Ilman tällaista mahdollisuutta myöhempi myönteinen muutoksenhakuratkaisu voisi jäädä asianosaisen kannalta osittain tai kokonaan hyödyttömäksi. Väliaikainen täytäntöönpanokiello voi tulla arvioitavaksi erityisesti silloin, kun päätös olisi muutoksenhausta huolimatta välittömästi noudatettavissa. Kommentaariaineiston mukaan kysymys voidaan ottaa esiin joko valittajan vaatimuksesta tai valitusinstanssin omasta aloitteesta, jos muutoksenhaun tarkoituksesta tai asian selvityksestä ilmenee, että päätöksen vaikutuksia on lykättävä muutoksenhaun käytännöllisen merkityksen säilyttämiseksi.⁵⁸

⁵⁶ Strömberg – Lundell 2022, s. 188–229.

⁵⁷ Strömberg – Lundell 2022, s. 137–141.

⁵⁸ Lundmark – Säfsen 2025, Kommentarer till lagens bestämmelser.

Ruotsalainen sääntely ja oikeuskirjallisuus tukevat edellä kuvatulla tavalla sitä johtopäätöstä, että muutoksenhaun tehokkuutta on arvioitava suhteessa täytäntöönpanon ajoitukseen ja täytäntöönpanon mahdolliseen palautumattomuuteen. Tämä vahvistaa tutkielman argumenttia siitä, että prosessuaalisten tilojen törmäystilanteessa Suomen viranomaisen on tunnistettava oikeussuojapiste ennen kuin siirto pannaan täytäntöön tavalla, joka voi tehdä muutoksenhausta asianosaisen kannalta näennäisen.

3.3.4 Kumulatiivinen vaikutus oikeusturvaan ja oikeudenmukaisuuden arviointi

Risen siirtoasiat koskevat yksilön vapauden toteuttamista käytännössä (asuin- ja yhteydenpito-olosuhteet, sosiaaliset siteet, kielen ja palvelujen saavutettavuus). Vaikutus on konkreettinen ja voi olla pitkäkestoinen. Siksi on vähintään kysyttävä, onko jatkovalituksen poissulkeminen todella perustuslakivaliokunnan tarkoittama ”vähäinen rajoitus”. Rajoituksen vähäisyys edellyttää, ettei oikeusturvan tarve välttämättä vaadi toista muutoksenhakuastetta.⁵⁹ Kirjoittajan näkemyksen mukaan Risen asiaryhmässä yksittäistapaukset voivat nousta perusoikeusherkiksi.

Rajaaminen siten, että muutosta voi hakea vain myönteiseen siirtopäätökseen, on normatiivisesti kiinnostava. Se tekee mahdolliseksi tuomioistuinkontrollin tilanteessa, jossa tosiasiallinen oikeusasema muuttuu (siirto toteutuu), mutta ei tilanteessa, jossa siirtoa ei tapahdu. Tämä voidaan ymmärtää oikeussuojan fokusoimisena toimenpiteisiin, joilla on potentiaalisesti haitallinen tai kiistanalainen vaikutus. Toisaalta, jos tuomittu katsoo siirron olevan hänen etunsa mukaista, valituskielto kielteisestä päätöksestä voi näyttäytyä ongelmallisena perustuslain 21 §:n tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan H6263/2021⁶⁰ esittänyt tälle järjestelylle hyväksyttävän normatiivisen perustan, vaikkakin ratkaisu poikkeaa esimerkiksi EU-siirtojen mallista, jossa valitusmahdollisuus kattaa sekä kielteiset että myönteiset päätökset (Laki tuomittujen siirtoa Euroopan unionissa koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta 19 §).

Yleissääntönä päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei panna täytäntöön ennen lainvoimaa (HOL 122 §). Kuitenkin sekä erityislait että HOL 123 § mahdollistavat täytäntöönpanon valituksen vireilläolosta huolimatta ja antavat tuomioistuimelle toimivallan

⁵⁹ PeVL 58/2006 vp, s. 9, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 54/2001 vp, s. 5.

⁶⁰ Ks. tämän tutkielman s. 28–29.

kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon taikka antaa muun väliaikaismääräyksen. Myös oikaisuvaatimusta käsittelevällä viranomaisella on mahdollisuus määrätä täytäntöönpanon keskeyttämisestä (HL 49 f §).

Se, että siirtopäätös voidaan panna täytäntöön valituksen aikana, heijastaa kirjoittajan näkemyksen mukaan käytännön tarpeita: jos täytäntöönpanoa olisi odotettava lainvoimaa, pohjoismaiselle yhteistyölle tyypillinen ketteryys kuihtuisi. Samalla ratkaisu on oikeussuojan näkökulmasta jännitteinen, sillä jos siirto toteutuu ennen muutoksenhakuratkaisua, *ex post* -kontrollin käytännöllinen merkitys voi kaventua. Tämä alleviivaa tarvetta vahvistaa *ex ante* -vaiheen takeita (kuuleminen, selvittäminen, punninta ja perusteleminen) tasalaatuisiksi ja yhdenvertaisiksi, koska rajattu muutoksenhaku ei välttämättä kykene korjaamaan valmisteluvaiheen puutteita.

On huomattava, että pohjoismaisen yhteistoimintalain 26 § edellyttää valituksen kiireellistä käsittelyä. Kiireellisyysvaatimus toimii normatiivisena vastapainona sekä jatkovalituskieltoon että sille, että siirtopäätös on täytäntöönpanokelpoinen valituksen aikana: se ankkuroi järjestelmän idean nopeaan ensimmäiseen oikeusturvapisteeseen Helsingin hallinto-oikeudessa. Kiireellinen käsittely ei korvaa korkeatasoista *ex ante* -punnintaa, mutta se lieventää kahdenasteisuuden puutetta ja vähentää riskiä, että muutoksenhaku jäisi ajallisesti tehottomaksi. Tältä osin 26 § vahvistaa ratkaisun perusoikeuslegitimaatiota (PL 21 §) ja ohjaa suhteellisuus- sekä täytäntöönpanon ajoitusta koskevaa tulkintaa: mitä nopeammin ja tosiasiallisemmin muutoksenhaku voi vaikuttaa, sitä paremmin on perusteltavissa täytäntöönpanon jatkuminen valituksen vireilläolosta huolimatta.

Käytännön vaikutusten kannalta edellä kuvatulla kolmella valinnalla (keskittäminen, KHO-reitin puute, täytäntöönpanon sallittavuus kesken valitusprosessin) on kumulatiivinen efekti. Ne vahvistavat siirtoasioiden tehokkuutta ja ennustettavuutta, mutta siirtävät oikeusturvan painopisteen *ex ante* -vaiheeseen. Siksi on erityisen olennaista varmistaa, että valmistelun ja perustelemisen laatuvaatimukset toteutuvat yhdenvertaisesti. Jos näin on, järjestely on perusteltavissa, mutta jos taas perustelu- ja punnintakäytäntö horjuu, tuomitun tosiasiallinen asema voi heikentyä tavalla, jota rajattu muutoksenhaku ei kykene tehokkaasti korjaamaan.

3.4 Tehokkaan oikeussuojan arviointi prosessuaalisten tilojen törmäyskohdissa

Tässä luvussa tuodaan käytäntöön luvussa 2.3 laadittu arviointikehikko ja sovelletaan sitä kahteen hypoteettiseen siirtotilanteeseen Ruotsin ja Suomen välillä. Tavoitteena on arvioida, toteutuuko oikeusturva käytännössä ja oikea-aikaisesti tilanteissa, joissa siirto pannaan täytäntöön samalla, kun muutoksenhaku on vireillä lähettävävaltiossa ja/tai vastaanottajavaltiossa. Tarkastelu kohdistuu erityisesti oikeussuojakeinojen ajalliseen tehokkuuteen, keskeytysmahdollisuuksiin, yksilölliseen punnintaan sekä täytäntöönpanon dokumentoitavuuteen.

Tässä luvussa tarkasteltaviksi valitut skenaariot perustuvat sellaiseen tapahtumakulkuun, joka on käytännössä mahdollinen ja jota vastaavia tilanteita on myös tosielämässä ilmennyt. Tämä tekee niistä tutkimuksellisesti perusteltuja. Tarkoituksena ei ole hahmotella keinotekoisia ääritapauksia, vaan nostaa esiin siirtomenettelyn kannalta olennaiset tilanteet, joissa oikeussuojan tehokkuus joutuu todelliseen testiin. Kun seuraamuksen siirtoa koskeva päätöksenteko jakautuu kahden valtion viranomaisten välille ja muutoksenhaku voi olla vireillä samanaikaisesti eri oikeusjärjestyksissä, oikeussuojan toimivuutta ei voida arvioida vain yksittäisen kansallisen menettelyn sisällä. Tarvitaan asetelma, jossa näkyy nimenomaan se, mitä tapahtuu prosessuaalisten tilojen rajapinnoissa.

Valitut skenaariot havainnollistavat tätä ongelmaa erityisen selvästi. Ensimmäisessä skenaariossa lähettävävaltiossa vireillä oleva muutoksenhaku ei ehdi vaikuttaa ennen kuin vastaanottajavaltio tekee oman päätöksensä ja antaa sille oikeusvaikutukset. Tällöin oikeussuojakeino on muodollisesti olemassa, mutta sen käytännön merkitys uhkaa jäädä tyhjäksi. Toisessa skenaariossa ongelma kärjistyy edelleen, koska valitukset ovat samanaikaisesti vireillä sekä Ruotsissa että Suomessa ja kysymys on kahden rinnakkaisen prosessin keskinäisestä koordinoimattomuudesta. Tällaisissa tilanteissa realisoituu prosessuaalisten tilojen ongelmallisuus, sillä oikeussuojan saatavuus voidaan sinänsä tunnistaa kummassakin valtiossa, mutta kummankaan menettelyn ei välttämättä anneta toimia siinä ajassa ja sillä tavalla, että oikeussuoja olisi käytännössä tehokasta.

Skenaarioiden valintaa perustelee lisäksi se, että juuri näiden tilanteiden varalle on ilmeinen tarve rakentaa jokin oikeussuojan ajallista tehokkuutta turvaava mekanismi. Ilman tällaista mekanismia siirron täytäntöönpano voi edetä siitä huolimatta, että muutoksenhaku on vireillä

ja että juuri täytäntöönpanon ajoitus ratkaisee, jääkö oikeussuojakeino tosiasiallisesti vaikuttavaksi vai ei. Oikeussuojan toteutuminen ei tällöin saa riippua yksin viranomaiskäytännöstä, hallinnollisesta nopeudesta tai siitä, ehtiikö asianosainen reagoida riittävän nopeasti. Näissä tilanteissa tarvitaan jokin menettelyllinen kytkentä vireillä olevan muutoksenhaun ja täytäntöönpanon välille. Tällainen mekanismi voi rakentua esimerkiksi velvollisuudesta selvittää ulkomaisen muutoksenhaun tila, arvioida täytäntöönpanon lykkäämisen tarve sekä varmistaa, että keskeytyksen hakemiseen on tosiasiallinen mahdollisuus ennen siirron toteuttamista. Juuri siksi nämä kaksi skenaariota ovat tämän luvun kannalta keskeisiä: ne osoittavat samanaikaisesti, että ongelma ei ole kuvitteellinen, että se syntyy nimenomaan prosessuaalisten tilojen törmäyksessä, ja että nykytilan rinnalle tarvitaan oikeussuojan tehokkuuden turvaava selkeämpi mekanismi.

Skenaario 1

Kyse on tilanteesta, jossa henkilö A vastustaa vankeusseuraamuksen siirtoa Ruotsista Suomeen ja on hakenut muutosta Ruotsissa Kriminalvårdenin laatimaan päätökseen esittää seuraamuksen siirtoa Suomeen. Siirtoesitys toimitetaan muutoksenhausta huolimatta Suomeen, jossa toimivaltainen viranomainen eli Rise tekee myönteisen päätöksen. Henkilö A ei hae muutosta Risen päätökseen, jolloin kyseinen päätös saa lainvoiman, vaikka Ruotsissa aloitettu muutoksenhaku on yhä kesken.

Ajallisuus: Ruotsissa käytettävä oikeussuojakeino on vireillä, mutta Suomen täytäntöönpano toteutetaan ennen kuin Ruotsin muutoksenhaku ehtii vaikuttaa. Kehikon päätössäännön mukaan, jos oikeussuojan ajallinen vaikuttavuus ei toteudu lähettävävaltiossa, vastaanottajavaltion on aktivoitava ”täytäntöönpanokontrolli”, jotta oikeus ei tyhjene käytännössä. Tässä se jäisi näennäiseksi.

Keskeytysmahdollisuus: Pohjoismaisen yhteistoimintalain nojalla Risen myönteinen päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, eikä lain tasolla edellytetä siirtoesityksen lainvoimaa Ruotsissa, sillä tuomion täytäntöönpanokelpoisuus tuomionantajavaltiossa riittää (25 § 2 mom.). Tämä asettaa korostuneen velvollisuuden viranomaisen harkinnanvaraiselle täytäntöönpanon lykkäämiselle/keskeyttämiseksi silloin, kun tiedossa on ulkomainen vireillä oleva valitus, jonka teho muuten tyhjenisi.

Riski (EIS 2/3 artikla): Tapauksessa ei ole esitetty 2 tai 3 artiklan kaltaista riskiä. Sen perusteella automaattinen keskeytys ei ole välttämättä edellytys, mutta tehokkaan oikeussuojan mitassa ajallisuus ja keskeytymahdollisuus ovat silti keskeisiä.

Yksilöllinen punninta: Päätöksen tulee osoittaa, että Ruotsin valituksen olemassaolo ja sen perusteet on tunnistettu ja punnittu riittävällä tasolla. Jos tätä ei ole tehty huolellisesti, oikeussuoja painottuu *ex post* –vaiheeseen, joka tässä asetelmassa ei ehdi vaikuttaa.

Täytäntöönpanon lainmukaisuus ja dokumentointi: On dokumentoitava selkeästi aikajana (Ruotsin valituksen vireilletulo, Suomen päätöshetki, täytäntöönpanon ajankohta) ja oikeusperusta. Ilman tätä tehokkuuden valvonta ei ole todennettavissa.

Lopputulos: *De lege lata* Suomi voi panna täytäntöön, mutta kehikon valossa tämän tilanteen automaattinen toimeenpano vaarantaa EIS 13 artiklan tehokkuuden, koska Ruotsin oikeussuojakeino menettää käytännön vaikutuksensa. Jo voimassa olevien periaatteiden (PL 21 §, HOL 123 §:n analoginen ajatus väliaikaismääräyksestä) sekä hyvän hallinnon nojalla Risen tulisi lykkäämällä turvata, että lähettjävaltion muutoksenhaku ehtii vaikuttaa, ellei Ruotsi pysty osoittamaan tosiasiallisesti käytettävissä olevaa, riittävän nopeaa keskeytymahdollisuutta, mikäli sellaiselle havaitaan tarve.

Skenaario 2

Kyse on tilanteesta, jossa henkilö A vastustaa vankeusrangaistuksen siirtoa Ruotsista Suomeen ja on Ruotsissa valittanut Kriminalvårdenin päätöksestä esittää siirtoa Suomeen. Siirtoesitys lähetetään Suomeen, jossa toimivaltainen viranomainen tekee myönteisen päätöksen ja panee siirretyn seuraamuksen täytäntöön kuulemalla henkilöä A sijoituslaitoksesta ja määräämällä hänelle ilmoittautumispäivämäärän vankilaan. Tällä kertaa A käyttää myös Suomessa muutoksenhakua ja valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen, jolloin sekä Ruotsin että Suomen valitukset ovat samanaikaisesti vireillä. Suomen siirtopäätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Ajallisuus: Tapauksessa on samanaikaisesti vireillä kaksi yhtäaikaista valitusta. Suomessa hallintovalitus sinänsä ei estä täytäntöönpanoa, mutta HOL 123 § -tyyppinen tuomioistuimen väliaikaismääräys/keskeytys on keino, joka voi tehdä oikeussuojasta käytännössä tehokkaan, edellyttäen, että asianosaisella on todellinen mahdollisuus hakea sitä ennen päätöksen täytäntöönpanoa. Jos täytäntöönpano viedään ”automaattisesti” läpi ennen kuin hallinto-

oikeus ehtii ratkaista keskeytyspyynnön, myös kotimainen oikeussuojakeino jää ajallisesti tehottomaksi.

Keskeytysmahdollisuus: Kuvatun tilanteen ”turvaventtiili” on juuri edellä kuvattu väliaikainen keskeytys hallinto-oikeudessa. Kehikon mukaan Rise ei saa suunnitella täytäntöönpanoa niin, että keskeytysmahdollisuus on käytännössä saavuttamaton (esim. vangin kuljetus Ruotsista Suomeen tapahtuisi ennen kuin hallinto-oikeus ehtii reagoida). Päätöksen tiedoksiannossa olisi hyvä ilmoittaa tuomitulle selkeästi mahdollisuudesta hakea keskeytystä ja lisäksi varata lyhyt mutta todellinen aikaikkuna mahdollista pyyntöä varten.

Riski (EIS 2/3 artikla): Jos esitetään perusteltu 2/3-artiklan riski, keskeytys on käytännössä välttämätön, sillä ilman sellaista riskiäkin kokonaisarvio painottaa ajallisen tehokkuuden turvaamista.

Yksilöllinen punninta: Suomen päätöksen ja mahdollisen hallinto-oikeuden välipäätöksen tulee eksplisiittisesti punnita Ruotsin valituksen olemassaolo ja sen mahdollinen vaikutus siirron edellytyksiin/olosuhteisiin.

Täytäntöönpanon lainmukaisuus ja dokumentointi: Aikajanan, tiedoksiantojen ja keskeytyspyyntöjen käsittelyn dokumentointi on välttämätöntä, jotta tehokkuus on todennettavissa.

Lopputulos: *De lege lata* tämäkin voidaan panna täytäntöön, mutta vain jos keskeytysjärjestely on käytännössä saatavilla ja sille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus ennen siirtoa. Muussa tapauksessa EIS 13 artiklan tehokkuus murenee sekä Ruotsin että Suomen prosessissa.

Tarkastellut skenaariot paljastavat järjestelmällisen jännitteen prosessuaalisten tilojen välillä, sillä lähettäjävaltiossa vireillä oleva muutoksenhaku ja vastaanottajavaltiossa etenevä täytäntöönpano voivat kulkea rinnakkain siten, että ensimmäisen käytännöllinen merkitys tyhjenee. EIS 13 artiklan näkökulmasta oikeussuojan tulee olla käytännössä ja oikea-aikaisesti vaikuttavaa, ei pelkkää muodollista mahdollisuutta vedota oikeuskeinoon. Kun siirtopäätös pannaan täytäntöön ennen kuin muutoksenhaku voi tosiasiallisesti vaikuttaa lopputulokseen, oikeuskeino muuttuu näennäiseksi.

De lege lata vastaanottajavaltiolle eli Suomella on pohjoismaisen yhteistoimintalain nojalla valtuus panna Risen myönteinen siirtopäätös täytäntöön valituksesta huolimatta. Tämä

oikeusperusta ei kuitenkaan vapauta valtiota EIS 13 artiklan ja PL 21 §:n mukaisesta velvollisuudesta turvata oikeussuojan ajallinen tehokkuus. Siksi vastaanottajavaltion rooliin kuuluu täytäntöönpanokontrolli, eli sen tulee tapauskohtaisesti arvioida, onko täytäntöönpanon lykkääminen, keskeyttäminen tai ehtojen asettaminen tarpeen, jotta vireillä olevalla muutoksenhaulla olisi todellinen mahdollisuus vaikuttaa.

Kotimaisen muutoksenhaun (HaO) olemassaolo muuttaa painopistettä, mutta ei poista ongelmaa. HOL 123 §:n väliaikaismääräys on keskeinen väline varmistaa muutoksenhaun vaikuttavuus, edellyttäen että asianosaisella on todellinen mahdollisuus hakea keskeytystä ennen peruuttamattomia täytäntöönpanotoimia. Tässä korostuu myös pohjoismaisen yhteistoimintalain 26 §:n kiireellisyysvaatimus, sillä se toimii rakenteellisenä vastapainona jatkovalituksen puutteelle ja täytäntöönpanokelpoisuudelle valituksen aikana, mutta vain jos täytäntöönpanon aikataulutus ei käytännössä estä väliaikaisen oikeussuojan saamista.

Yksilöllinen punninta ja perusteleminen ovat molemmissa skenaarioissa ratkaisevassa asemassa. Päätöksestä tulee käydä selville, että (i) lähettjävaltiossa vireillä olevan valituksen olemassaolo ja sen relevantit perusteet on tunnistettu, (ii) niiden merkitys siirron edellytyksiin ja olosuhteisiin on punnittu, ja (iii) täytäntöönpanon ajoitusta on arvioitu suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisesti. Mitä peruuttamattomampi täytäntöönpanon vaikutus on, sitä korkeampi on perustelu- ja punnintastandardi. Jos EIS 2 tai 3 artiklan kaltainen riski on edes alustavasti osoitettu, lähtökohta kääntyy ja täytäntöönpanon keskeytyksen tai lykkäyksen tulee olla tällöin pääsääntö, kunnes riski on asianmukaisesti arvioitu.

Dokumentointivaatimus liittyy suoraan tehokkuusarvioon. Aikajanan (valituksen vireilletulo, päätösajankohdat, tiedoksiannot, täytäntöönpanon ajoitus), yhteydenpidon lähettjävaltion viranomaisiin sekä mahdollisten keskeytyspyyntöjen käsittelyn selkeä dokumentointi on edellytys sille, että tuomioistuimien tai ulkopuolinen valvoja voi jälkikäteen arvioida, onko EIS 13 artiklan edellyttämä käytännön tehokkuus tosiasiasa toteutunut.

Kummankin skenaarion yhdistävä johtopäätös on, että automaattinen täytäntöönpano on ongelmallinen silloin, kun se käytännössä neutraloi vireillä olevan muutoksenhaun vaikutuksen joko Ruotsissa tai Suomessa. Järjestelmän legitimitetti ja perusoikeusyhteensopivuus nojaavat siihen, että vastaanottajavaltio käyttää täytäntöönpanokontrolliaan ennakoivasti: se varmistaa, että ainakin yksi ”nopea oikeusturvapiste” on tosiasiallisesti saavutettavissa ennen siirron toteutumista.

De lege ferenda on perusteltua täsmentää menettelyä niin, että oikeussuojan käytännöllinen tehokkuus voidaan ennakoitavasti turvata ilman, että pohjoismaisen yhteistyön ketteryys kärsii. Tasmälliset, toteuttamiskelpoiset suositukset esitetään luvussa 4.2. Yhteenvetona voidaan todeta, että nykyinen sääntely mahdollistaa oikeasuhtaisen ja oikeusturvaa kunnioittavan siirtomenettelyn, jos täytäntöönpanon ajoitus ja väliaikainen oikeussuoja järjestetään siten, että muutoksenhaku ei jää ajallisesti tehottomaksi.

4 Oikeussuojan toteutuminen ja järjestelmän kehittämistarpeet

Tässä luvussa kootaan tutkielman *de lege lata* -arvio ja vastataan tutkielmassa asetettuihin keskeisiin tutkimuskysymyksiin, jotka liittyvät vankeusrangaistuksen siirtomenettelyn oikeusturvaan ja prosessuaaliseen arviointiin erityisesti tilanteissa, joissa päätösten eriaikaisuus voi johtaa siirtoon ennen tuomion lainvoimaisuutta lähettävässä valtiossa. Tarkastelun painopisteinä ovat prosessisäännösten soveltuvuus, oikeussuojakeinojen tehokkuus, oikeusvarmuus sekä Suomen viranomaisten mahdollinen velvollisuus turvatoimiin siirtopäätöksen yhteydessä.

4.1 Oikeustilan arviointi voimassa olevan oikeuden perusteella

4.1.1 Prosessisäännösten soveltaminen

Risen päätösvalta siirtoprosessissa perustuu pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntelyyn, joka mahdollistaa rangaistuksen täytäntöönpanon Suomessa toisen Pohjoismaan pyynnöstä. Lain nojalla Rise voi päättää siirron hyväksymisestä tai hylkäämisestä, mikä tekee siitä hallintopäätöksen tekijän, jota koskevat hallintolain yleiset periaatteet ja hallintoprosessioikeuden sääntely.

Ensimmäinen tutkimuskysymys prosessisäännösten soveltuvuudesta kytkeytyy siihen, missä määrin yhteistoimintalakiin perustuva menettely voi tukeutua hallintolain ja hallintoprosessin keskeisiin menettelysääntöihin ilman erillistä oikeustilanteen arviointia. Hallintolain ja hallintoprosessin keskeiset menettelysäännöt, esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi, perusteluvollisuus ja valituskelpoisuutta koskevat säännökset, muodostavat juridisen kehikon, jonka sisällä yksittäisiä siirtopäätöksiä tehdään. Näiden sääntöjen mekaaninen soveltaminen voi kuitenkin johtaa puutteisiin tilanteissa, joissa kansainvälinen siirtomenettely asettaa päätöksenteon sellaiseen prosessuaaliseen ympäristöön, jota yleiset hallintoprosessuaaliset lähtökohdat eivät sellaisinaan täysin tavoita.

Tämä näkyy erityisesti tilanteessa, jossa Ruotsin siirtopäätös ei ole vielä lainvoimainen, mutta on täytäntöönpanokelpoinen ja toimitetaan Suomeen täytäntöön pantavaksi. Tällöin Suomen viranomaisen ratkaistavaksi tulee siirron muodollisten edellytysten arvioinnin lisäksi kysymys siitä, vaarantaako siirron täytäntöönpano vireillä olevan muutoksenhaun käytännöllisen merkityksen. Hallintoprosessin tavanomaiset puitteet eivät automaattisesti tarjoa vastauksia

siihen, kuinka tässä tapauksessa Suomen viranomaisen tulee arvioida riskiä siitä, että päätös muuttuu muutoksenhaussa.

Tästä syystä pohjoismaiseen yhteistoimintalakiin perustuvassa siirtomenettelyssä ei voida nojautua pelkästään prosessisäännösten mekaaniseen soveltamiseen. Erillinen oikeustilanteen arviointi on tarpeen ainakin silloin, kun lähettäjävaltion päätöksen lainvoimaisuus on epäselvä, päätökseen on haettu muutosta tai siirron välitön täytäntöönpano voi tehdä muutoksenhausta käytännössä tehottoman. Tällöin arvioinnissa on otettava huomioon lähettäjävaltion päätöksen prosessuaalinen tila, oikeussuojakeinon ajallinen vaikuttavuus sekä vastaanottajavaltion harkintavelvollisuus.

Vertailukohtana voidaan todeta, että Ruotsin uudessa sääntelyehdotuksessa pohjoismaista yhteistoimintaa koskevassa asiassa siirtopäätöksen lainvoiman ja muutoksenhaun suhdetta on pyritty tekemään näkyväksi sääntelytasolla. Ehdotuksen mukaan tilanteessa, jossa tuomittu suostuu siirtoon päätös saa lainvoiman heti. Tämä osoittaa, että lainvoimaisuuden ja muutoksenhaun välinen suhde ei ole tekninen yksityiskohta, vaan siirtomenettelyn oikeusturvan kannalta olennainen kysymys.⁶¹

Tutkielman *de lege lata* -analyysin perusteella ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan vastata siten, että hallintolain ja hallintoprosessin yleiset menettelysäännöt muodostavat siirtopäätöksen lähtökohtaisen oikeudellisen kehyksen, mutta ne eivät yksin riitä ratkaisemaan kaikkia rajat ylittävän siirtomenettelyn oikeusturvaongelmia. Oikeusjärjestys ei tue sellaista tulkintaa, jossa välitön täytäntöönpano syrjäyttäisi kaiken oikeussuojapunninnan. Sen sijaan vastaanottajavaltion viranomaisen on arvioitava, säilyykö muutoksenhaun käytännöllinen merkitys suhteessa täytäntöönpanon ajoitukseen. Oikeudellinen ongelma ei ole siten siinä, etteikö punninnalle olisi normatiivista perustaa, vaan siinä, että punninta on tehtävä näkyvästi, perustellusti ja oikeaan aikaan.

4.1.2 Oikeussuojakeinojen tehokkuus

Tutkielman toisena tutkimuskysymyksenä on se, toteutuuko tuomitun oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tilanteissa, joissa siirtopäätös pannaan täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman lähettävässä valtiossa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää, että yksilöllä on käytettävissään tehokas kansallinen oikeussuojakeino, kun hänen

⁶¹ Regeringens proposition 2025/26:144, s. 144.

oikeuksiaan loukataan. Myös perustuslain 21 §:n oikeusturvasisältö edellyttää, että asian käsittely tapahtuu asianmukaisesti ja että oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi tavalla, joka on ajallisesti ja käytännöllisesti vaikuttava.⁶²

Tässä kontekstissa ongelmaksi nousee oikeussuojan ajallinen järjestys. Rise voi panna siirtopäätöksen täytäntöön ennen kuin valitus Helsingin hallinto-oikeuteen on ratkaistu ja jopa ennen kuin Ruotsissa tehty siirtopäätös on saanut lainvoiman. Jos siirto ehditään toteuttaa ennen muutoksenhakuprosessin päättymistä, oikeussuojakeino saattaa jäädä vailla käytännön vaikuttavuutta ja se muuttuu näennäiseksi, vaikka oikeudellisesti mahdollisuus valitukseen olisi olemassa.

Oikeussuojan tehokkuus ei tarkoita pelkästään valitusoikeuden olemassaoloa. Se tarkoittaa myös sitä, että valitus voi tarkoituksensa mukaisesti estää tai muuttaa hallintopäätöksen vaikutuksia. Tässä suhteessa nykyinen menettely asettaa merkittävän vastuun Riselle ja hallinto-oikeudelle huolehtia siitä, että päätöksenteon laatu kompensoi järjestelmän lyhytjänteisyyttä.

Erityisen kriittistä on se, että kielteisiin siirtopäätöksiin ei voi valittaa. Tämä rajausta korostaa oikeussuojan epäsymmetrisyyttä: yksilö voi hakea oikeutta vain, jos hänen asemansa muuttuu viranomaisen päätöksellä, mutta ei silloin, kun viranomainen jättää hänen pyyntönsä huomioimatta. Tällainen järjestely saattaa olla perusoikeusmyönteisyyden näkökulmasta kyseenalainen, koska se ei takaa yksilölle tasavertaista pääsyä oikeuden arvioon riippumatta päätöksen sisällöstä.

Toiseen tutkimuskysymykseen tutkielma vastaa kaksitasoisesti. Yhtäältä nykyjärjestelmässä on muodollisia oikeussuojakeinoja, sillä muutoksenhakuoikeus on olemassa, erilaisia täytäntöönpanon rajoittamisen mahdollisuuksia voidaan tunnistaa, eikä järjestelmää voida kuvata oikeussuojattomaksi. Toisaalta tutkielman analyysi osoittaa, että juuri rajat ylittävissä tilanteissa muodollinen saatavuus ei vielä merkitse käytännön vaikuttavuutta. Jos siirto ehditään toteuttaa ennen kuin valitusaste tai muu toimivaltainen taho on voinut reagoida, muutoksenhaun käytännöllinen merkitys vähenee ratkaisevasti tai häviää kokonaan. Tästä seuraa, että tutkielman keskeinen käsite tehokas oikeussuoja on tässä yhteydessä ajallinen

⁶² Hallberg ym. 2005, Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva.

käsite. Oikeussuojakeino on tehokas vasta silloin, kun se ei ole pelkästään normatiivisesti olemassa, vaan myös tosiasiallisesti käytettävissä siinä vaiheessa, jossa se voi vielä vaikuttaa lopputulokseen. Tämän oivalluksen tutkielma kiteyttää oikeussuojapisteen käsitteeseen: kysymys on menettelyn kynnyksestä, jossa valitus- tai oikaisutie on aidosti avautunut, väliaikainen suoja on käytännössä saavutettavissa ja toimenpiteet ehtivät vielä vaikuttaa ennen varsinaista siirtoa.

4.1.3 Suomen viranomaisten harkintavelvollisuus

Tutkielman kolmas ja samalla normatiivisesti haastavin tutkimuskysymys liittyy siihen, onko Risellä ainoastaan oikeus vai myös velvollisuus lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, kun lähettävän valtion päätös ei ole vielä lainvoimainen. Kysymys sijoittuu viranomaisvastuu, oikeusturvan ja kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön rajapintaan. Se koskee erityisesti sitä, voiko vastaanottajavaltion viranomainen nojautua pelkästään siirtoesityksen muodolliseen täytäntöönpanokelpoisuuteen vai onko sen arvioitava myös sitä, vaarantaako täytäntöönpano tuomitun oikeussuojan käytännöllisen tehokkuuden.

Pohjoismaisen yhteistoimintalain sääntely ei sisällä nimenomaista velvoitetta lykätä täytäntöönpanoa tilanteessa, jossa lähettjävaltiossa tehty siirtopäätös ei ole lainvoimainen tai jossa sitä koskeva muutoksenhaku on vireillä. Laki keskittyy siirron institutionaalsiin rakenteisiin ja siirron muodollisiin edellytyksiin, eikä siinä säädetä eksplisiittisesti menettelyn keskeyttämisestä, kun lähettävässä valtiossa on muutoksenhaku vireillä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että Rise voisi sivuuttaa tällaisen muutoksenhaun merkityksettömänä. Erityissäännöksen puuttuminen merkitsee pikemminkin sitä, että arviointi palautuu yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan sekä tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen.

Risen harkintavalta ei ole vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan oikeudellisesti sidottua hallinnollista harkintaa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän yleislausekkeen tulkinta ulottuu myös hallinnolliseen päätöksentekoon, jolloin viranomaisten päätöksenteossa on huomioitava yksilön oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen (PL 21 §). Tämä tarkoittaa, että vaikka laki ei eksplisiittisesti velvoita lykkäämään siirtoa, harkintavaltaa on käytettävä tavalla, joka edistää oikeuksien toteutumista eikä heikennä niitä perusteettomasti. Perustuslain 21 §:n oikeusturvafunktio ja hyvän hallinnon takeet puoltavat tulkintaa, jonka

mukaan viranomaisen harkintavaltaa on käytettävä tavalla, joka säilyttää muutoksenhaun tosiasiallisen merkityksen. Hyvän hallinnon takeet voivat siten rajoittaa viranomaisen harkintavallan käyttöä tilanteissa, joissa menettelyratkaisulla on olennainen merkitys oikeussuojan tosiasialliselle toteutumiselle.⁶³

Jos Suomen viranomaisilla on tieto siitä, että siirtopäätöstä koskeva muutoksenhaku on Ruotsissa vireillä, tätä tietoa ei voida pitää neutraalina tai täytäntöönpanon kannalta merkityksettömänä. Tällöin kyse on tiedosta, joka muuttaa yksilön oikeusasemaa koskevan päätöksenteon riskiympäristöä. Oikeudellisesti tällaisessa tilanteessa voi syntyä velvollisuus pidättäytyä täytäntöönpanosta, tai ainakin velvollisuus arvioida tilanteen vaikutukset yksilön perusoikeuksiin.

Oikeusturvan kannalta keskeistä on, että siirtopäätöksen täytäntöönpano ennen lähettäjävaltion ratkaisun lainvoimaisuutta voi heikentää peruuttamattomasti tuomitun asemaa. Jos Ruotsin tuomioistuin myöhemmin muuttaa tai kumoaa siirtopäätöksen, siirto voi olla jo toteutettu tavalla, jota ei voida käytännössä palauttaa ilman merkittäviä seurauksia yksilölle ja viranomaisille. Tällöin oikeussuojakeino ei enää toimi tehokkaasti *ex post*. Oikeusturvan tarve realisoituu jo ennen täytäntöönpanoa, eli *ex ante* -tasolla. Tästä syystä viranomaisen arvioinnin on kohdistuttava nimenomaan täytäntöönpanon ajoitukseen eikä ainoastaan siirron muodollisiin edellytyksiin.

Tästä seuraa, että Risen harkinta ei voi rajoittua muodolliseen arvioon siitä, onko siirtopäätös tehty ja onko se täytäntöönpantavissa. Harkinnan tulee sisältää aineellinen oikeussuojariskin arviointi erityisesti silloin, kun viranomaisella on tieto lähettäjävaltiossa vireillä olevasta muutoksenhausta tai epäselvyys päätöksen lainvoimaisuudesta. Mikäli tällaista arviota ei tehdä, viranomainen saattaa toimia tavalla, joka ei täytä hallintolain 6 §:n mukaista huolellisuus-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusvaatimusta eikä perustuslain 21 ja 22 §:stä seuraavaa oikeusturva- ja turvaamisvelvollisuutta.

Nykytilanteessa lainsäädäntö jättää harkintavaltaan perustuvan aukon. Siksi on perusteltua esittää normatiivinen suositus siitä, että riskiperusteinen arviointimenettely tulisi kirjata lakiin tai vähintään viranomaisohjeistukseen. Tällainen menettely tarkoittaisi käytännössä sitä, että siirtotilanteissa, joissa lähettävän valtion päätös ei ole lainvoimainen, Rise olisi velvollinen

⁶³ Kulla – Salminen 2024, s. 45.

arvioimaan tilannetta tuomitun oikeusturvan näkökulmasta. Tällainen arvio luo paitsi paremman oikeusturvan yksilölle, myös suojan viranomaiselle mahdollisissa jälkikäteisissä vastuukysymyksissä. Lisäksi se edistää oikeusvarmuutta ja johdonmukaisuutta hallintopäätösten sisällössä.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen voidaan näin vastata siten, että Risellä on vähintään velvollisuus arvioida täytäntöönpanon lykkäämisen tarve silloin, kun lähettäjävaltion päätös ei ole lainvoimainen tai kun sitä koskeva muutoksenhaku on vireillä, sillä nykyinen pohjoismainen siirtomenettely nojaa osin riittämättömästi yksilön oikeusturvaa turvaaviin elementteihin. Tietyissä tilanteissa tämä arviointivelvollisuus voi johtaa myös velvollisuuteen lykätä täytäntöönpanoa, pyytää lisäselvityksiä, arvioida väliaikaisen suojan tosiasiallista saavutettavuutta tai asettaa siirron etenemiselle ehtoja. Velvollisuus ei perustu yksin pohjoismaisen yhteistoimintalain nimenomaiseen sanamuotoon, vaan se nousee yleisistä oikeusperiaatteista, perustuslain 21 ja 22 §:stä, tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta sekä hallintopäätösten täytäntöönpanoa koskevasta systematiikasta. Vastaanottajavaltion täytäntöönpanokontrolli on siten aktiivinen oikeusturvatehtävä eikä pelkkä muodollinen tai tekninen jälkitoimi.

Nykyinen sääntely jättää kuitenkin tämän arvioinnin liian suurelta osin tapauskohtaisen harkinnan varaan. Siksi olisi perusteltua täsmentää lainsäädäntöä tai vähintään viranomaisohjeistusta siten, että riskiperusteinen arviointimenettely kirjataan näkyväksi osaksi siirtomenettelyä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tilanteissa, joissa lähettävän valtion päätös ei ole lainvoimainen tai muutoksenhaku on vireillä, Risen olisi dokumentoidusti arvioitava, vaarantaako siirron täytäntöönpano tuomitun oikeussuojan käytännöllisen tehokkuuden. Tällainen menettely vahvistaisi yksilön oikeusturvaa, lisäisi viranomaisratkaisujen ennakoitavuutta ja loisi myös viranomaiselle selkeämmän perustan mahdollisten jälkikäteisten vastuukysymysten arviointiin.

4.2 Suositukset viranomaiskäytännön kehittämiseksi

Edellä esitetyn *de lege lata* -analyysin perusteella oikeusturvaongelman ydin ei ole siinä, että siirtomenettelyä koskeva sääntely kokonaan puuttuisi, vaan siinä, että sääntely jättää oikeussuojan ajallisen tehokkuuden kannalta ratkaisevat kysymykset pitkälti viranomaiskäytännön varaan. Tutkielmassa on osoitettu, että juuri Ruotsista Suomeen suuntautuvassa siirtomenettelyssä voi syntyä tilanne, jossa sama siirtoa koskeva kokonaisuus

on lähettäjävaltiossa vielä muutoksenhaun kohteena, mutta vastaanottajavaltiossa jo täytäntöönpantavissa. Tällöin kyse on prosessuaalisten tilojen törmäyksestä, joka voi käytännössä tyhjentää muutoksenhaun vaikutuksen ennen kuin sitä on ehditty ratkaista.

Tutkielman arviointikehikko osoittaa, että tehokas oikeussuoja on ennen kaikkea ajallinen käsite. Oikeussuojakeino ei ole tehokas vain siksi, että se on muodollisesti olemassa, vaan vasta silloin, kun se ehtii vaikuttaa ennen peruuttamattomia täytäntöönpanoseuraamuksia. Tästä seuraa, että viranomaiskäytännössä tulisi nykyistä selvemmin lähteä siitä, että siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ei arvioida irrallaan vireillä olevasta muutoksenhausta, vaan nimenomaan suhteessa siihen, onko oikeussuojapiste jo tosiasiallisesti saavutettu. Tutkielman keskeinen käytännöllinen suositus onkin, että Risen tulee omaksua aktiivinen täytäntöönpanokontrolli tilanteissa, joissa siirtoprosessin eri vaiheet etenevät eri valtioissa eri tahdissa

Ensimmäinen suositus koskee vireillä olevan ulkomaisen muutoksenhaun systemaattista selvittämistä. Tutkielmassa on todettu, ettei pohjoismainen yhteistoimintalaki edellytä sitä, että siirtoesityksen mukana toimitettaisiin tieto siirtoesityksen lainvoimaisuudesta tai muutoksenhakutilanteesta, ja käytännössä tätä tietoa ei ilmoiteta, ellei sitä erikseen tiedustella. Juuri tämä tekee oikeusturvariskistä rakenteellisen eikä satunnaisen. Hyvän viranomaiskäytännön tulisi tästä syystä perustua oletukseen, ettei asian ratkaisemiseksi riitä pelkkä siirtoesityksen muodollinen vastaanottaminen, vaan ennen päätöksentekoa on tarvittaessa selvitettävä, onko Ruotsissa vireillä siirtoesitystä koskeva muutoksenhaku. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että tiedon hankkiminen siirtopäätöksen prosessuaalisesta tilasta muodostuisi osaksi asian tavanomaista valmistelua eikä olisi poikkeuksellinen lisätoimenpide.

Toinen suositus liittyy täytäntöönpanon ajoitukseen. *De lege lata* -luvussa on päädytty siihen, että automaattinen täytäntöönpano on ongelmallinen silloin, kun se neutraloi vireillä olevan muutoksenhaun käytännöllisen merkityksen. Tästä seuraa, että Risen tulisi omaksua lähtökohta, jonka mukaan siirron toteuttamisajankohtaa ei vahvisteta ennen kuin on arvioitu, voiko vireillä oleva oikeussuojakeino vielä vaikuttaa asiaan. Tämä ei tarkoita sitä, että jokainen ulkomainen muutoksenhaku estäisi siirron, vaan sitä, että viranomaisen on tehtävä nimenomainen harkinta täytäntöönpanon ajallisesta hyväksyttävyydestä. Jos ulkomaisen muutoksenhaun voidaan katsoa menettävän käytännön merkityksensä siirron toteutuessa välittömästi, lykkäämisen tulisi olla pääsääntö eikä poikkeus. Tällainen tulkinta on

johdonmukainen tutkielman kanssa, jossa on korostettu, että tehokas oikeussuoja tulee ajallisesti ennen tehokasta täytäntöönpanoa silloin, kun molempia ei voida samanaikaisesti maksimoida.

Kolmas suositus koskee perusteluvollisuuden vahvistamista. Kun siirtopäätöksen oikeusturva rakentuu nykyjärjestelmässä pitkälti ennakkollisen arvioinnin varaan, tulee myös päätöksen perusteluissa näkyä, että asiaa on tarkasteltu tästä näkökulmasta. Ei ole riittävää, että päätöksessä todetaan siirron yleisten edellytysten täyttyvän. Päätöksestä tulisi käydä ilmi myös se, onko lähettjävaltiossa vireillä muutoksenhaku, mitä sen prosessuaalisesta tilasta tiedetään, onko täytäntöönpanon lykkäämistä harkittu ja millä perusteella on katsottu, ettei oikeussuojan käytännöllinen tehokkuus vaarannu. Perustelujen tehtävänä on tehdä näkyväksi se punninta, jolla viranomainen on ratkaissut tehokkaan täytäntöönpanon ja tehokkaan oikeussuojan välisen jännitteen. Tällainen näkyväksi tehty punninta vahvistaisi tutkielmassa korostettuja oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vaatimuksia.

Neljäs suositus liittyy kuulemisen sisältöön. Tutkielmassa on korostettu, että yksilöllinen punninta erottaa tehokkaan oikeussuojan pelkästä muodollisesta oikeussuojasta. Tämän vuoksi kuulemisen ei tulisi jäädä vain yleiseksi mahdollisuudeksi lausua mielipide siirrosta, vaan asianosaiselle tulisi nimenomaisesti varata tilaisuus tuoda esiin myös tieto ulkomaisesta muutoksenhausta, sen perusteista ja siitä, miksi siirron välitön täytäntöönpano voisi tehdä oikeussuojasta tehottoman. Tämä olisi erityisen tärkeää tilanteissa, joissa viranomaisella ei muuten ole täyttä näkyvyyttä lähettjävaltion prosessiin. Kuulemiskäytännön kehittäminen tähän suuntaan tukisi paitsi yksilöllistä punnintaa myös päätöksenteon aineellista oikeellisuutta, koska juuri asianosaisella voi olla paras tieto siitä, missä vaiheessa hänen oikeussuojakeinonsa toisessa valtiossa on.

Viides suositus koskee sisäisen toimintamallin luomista oikeussuojariskin tunnistamiseen. Tutkielman perusteella kaikki siirtoasiat eivät edellytä saman asteista varovaisuutta, mutta tietyt seikat osoittavat korostunutta oikeussuojariskiä. Tällaisia ovat ainakin tieto vireillä olevasta ulkomaisesta muutoksenhausta, epäselvyys siirtoesityksen lainvoimaisuudesta sekä tilanne, jossa siirron nopea toteuttaminen käytännössä estäisi hallinto-oikeuden tai ulkomaisen tuomioistuimen reagoinnin. Tällaisen toimintamallin etuna olisi, että se ei vaatisi välittömiä lainsäädäntömuutoksia, mutta loisi kuitenkin johdonmukaisen menettelytavan tilanteisiin, joissa automaattinen eteneminen on tutkielman valossa ongelmallisinta.

Kokonaisuutena viranomaiskäytäntöä koskevien suositusten tarkoituksena ei ole tehdä pohjoismaisesta siirtomenettelystä raskasta tai tarpeettoman hidasta. Pikemminkin tavoitteena on estää se, että menettelyn keveys muuttuu oikeussuojan näkökulmasta heikkoudeksi. Tutkielman keskeinen havainto on, että nykyinen järjestelmä voidaan jo voimassa olevan oikeuden puitteissa toteuttaa oikeusturvaa kunnioittavasti, mutta tämä edellyttää mekaanisen täytäntöönpanologiikan sijasta tietoisista, ajalliseen tehokkuuteen suuntautunutta viranomaiskäytäntöä. Kun Rise selvittää siirtopäätöksen prosessuaalisen tilan, ajoittaa täytäntöönpanon suhteessa oikeussuojapisteseen, perustelee ratkaisunsa näkyvästi, kuulee asianosaista aidosti ja dokumentoi aikajanan huolellisesti, voidaan prosessuaalisten tilojen törmäyksen haitallisia vaikutuksia olennaisesti lieventää ilman, että järjestelmän toimivuus vaarantuu. Näin viranomaiskäytäntö voisi jo nykyisellään toteuttaa paremmin niitä oikeusvarmuuden, ennakoitavuuden ja käytännössä tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, joihin tutkielman koko arviointikehikko rakentuu.

4.3 Lainsäädännön ja ohjeistuksen täsmentämistarpeet

Edellisessä alaluvussa esitetyt suositukset koskevat sitä, miten Rise voi nykyisen sääntelyn puitteissa kehittää käytäntöjään. Tässä alaluvussa tarkastelu siirtyy normatiiviselle tasolle. Edellä esitetyt suositukset viranomaiskäytäntöön osoittavat, että osa tutkielmassa tunnistetuista oikeusturvaongelmista on lievennettävissä jo nykyisen sääntelyn puitteissa. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että oikeussuojan ajallinen tehokkuus jää nykytilassa liian suurelta osin viranomaisen harkinnan, hallinnollisen koordinaation ja käytännön reagointinopeuden varaan. Tutkielman perusteella keskeinen *de lege ferenda* -kysymys ei siten ole vain se, voidaanko nykyistä järjestelmää soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, vaan myös se, tulisiko oikeussuojan vähimmäisedellytyksiä kirjoittaa nykyistä selvemmin näkyviin joko lainsäädännössä tai vähintään sitovaluonteisessa ohjeistuksessa.

Ensimmäinen ja rajatuin sääntelyvaihtoehto olisi täsmentää pohjoismaisen yhteistoimintalain 25 §:ää tai siihen liittyvää soveltamisohjeistusta siten, että siirtoesityksen oikeudellinen tila tulee näkyväksi jo asian vireilletulovaiheessa. Tutkielmassa on osoitettu, että oikeusturvariski syntyy erityisesti tilanteessa, jossa lähettäjävaltiossa tehty siirtoa koskeva ratkaisu ei ole lainvoimainen, mutta vastaanottajavaltiossa siitä seuraava päätös voidaan tehdä ja panna täytäntöön nopeasti. Tämän vuoksi olisi perusteltua säätää, että siirtoesityksen mukana tulee toimittaa tieto siitä, onko päätös lainvoimainen, onko siihen haettu muutosta, onko vireillä keskeytyspyyntö ja mikä asian ajankohtainen prosessuaalinen tila on. Tällainen velvoite ei

vielä muuttaisi järjestelmän perusrakennetta, mutta poistaisi yhden tutkielmassa tunnistetun keskeisen epävarmuustekijän: sen, että vastaanottajavaltio joutuu ratkaisemaan täytäntöönpanoa koskevan asian puutteellisen tiedon varassa.

Toinen mahdollinen täsmennyskohde liittyy valituksen lykkäävään tai keskeyttävään vaikutukseen tai ainakin väliaikaisten toimien saatavuuteen. Tutkielman analyysi ei tue sellaista johtopäätöstä, että jokaisella siirtoa koskevalla muutoksenhaulla tulisi automaattisesti olla täytäntöönpanon keskeyttävä vaikutus. Ratkaisukäytännön perusteella tehokas oikeussuoja ei kaikissa tilanteissa edellytä automaattista suspensiota, vaan ratkaisevaa on se, onko asianosaisella todellinen ja ajallisesti toimiva mahdollisuus saada väitteensä riippumattoman tahon arvioitavaksi ennen peruuttamattomia vaikutuksia. Tästä huolimatta nykytilaan sisältyy tutkielman valossa liian suuri riski siitä, että siirto toteutetaan ennen kuin hallinto-oikeus tai lähettäjävaltion toimivaltainen elin ehtii reagoida. Siksi lakiin tai ainakin kansallisiin soveltamisohjeisiin olisi perusteltua kirjata nimenomainen velvollisuus varata lyhyt mutta todellinen aikaikkuna täytäntöönpanon keskeyttämisen hakemiselle ennen siirron täytäntöönpanoa. Tällainen ratkaisu vastaisi paremmin tutkielmassa hahmoteltua oikeussuojapisteen ideaa, sillä oikeussuojan ei tarvitse aina pysäyttää prosessia pysyvästi, mutta sen on oltava saavutettavissa oikeaan aikaan.

Kolmas sääntely- tai ohjeselvennystä edellyttävä kysymys koskee Risen harkintavelvollisuutta. *De lege lata* -luvussa on päädytty siihen, että vastaanottajavaltiolla ei ole pelkästään oikeus vaan tietyissä tilanteissa myös velvollisuus arvioida, tuleeko täytäntöönpanoa lykätä tai keskeyttää, jotta vireillä olevalla muutoksenhaulla olisi todellinen mahdollisuus vaikuttaa. Nykytilassa tämä velvollisuus on kuitenkin johdettavissa ennen kaikkea yleisistä oikeusperiaatteista, perustuslain 21 §:stä ja EIS 13 artiklasta, ei niinkään erityislain nimenomaisesta sanamuodosta. Oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että lakiin tai Risen sisäisiin menettelytapaohjeisiin kirjattaisiin riskiperusteinen arviointivelvollisuus. Tällainen velvollisuus voisi aktualisoitua esimerkiksi silloin, kun siirtoesityksen lainvoimaisuus on epäselvä, ulkomainen muutoksenhaku on vireillä tai siirron nopea toteuttaminen uhkaa tehdä oikeussuojakeinosta näennäisen.

Neljäs mahdollinen täsmennys koskee erillistä sääntelyä siirtopäätöksen lainvoimaisuudesta. Tutkielmassa on korostettu, että lainvoimaisuus, täytäntöönpanokelpoisuus ja valituskelpoisuus ovat eri asioita, eikä lainvoiman puuttuminen sellaisenaan automaattisesti estä täytäntöönpanoa. Tästä käsitteellisestä erottelusta seuraa kuitenkin myös sääntelytarve,

sillä jos siirto voidaan toteuttaa ennen lainvoimaa, lainsäätäjän olisi syytä ottaa nimenomaisesti kantaa siihen, millä edellytyksillä näin voidaan tehdä silloin, kun toisessa valtiossa muutoksenhaku on vielä avoin. Erillinen säännös voisi ilmaista esimerkiksi sen, että siirto voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaa vain, jos käytettävissä on tosiasiallisesti saavutettava väliaikainen oikeussuojakeino eikä asiassa ole ilmennyt seikkoja, joiden vuoksi täytäntöönpanon lykkääminen olisi suhteellisuus- tai tarkoitussidonnaisuusperiaatteen nojalla tarpeen. Tällainen ratkaisu olisi perusteltu siksi, että se siirtäisi oikeusturvan vähimmäisehdot pois yksittäistapauksellisesta harkinnasta näkyväksi osaksi normikehystä.

Viides ja laajempi vaihtoehto olisi arvioida, tulisiko pohjoismaisissa siirroissa siirtyä lähemmäs puitepäättöksen 2008/909/YOS mukaista menettelyä. Tutkielmassa tämä vaihtoehto on tunnistettu syvemmän harmonisoinnin linjaksi, joka vahvistaisi oikeussuojaa ja ennakoitavuutta mutta samalla heikentäisi yhteistoimintalain keveyden ja nopeuden tavoitetta. FD 909 -mallin etuna olisi se, että menettelylliset vaiheet, tiedonvaihto ja tietyt oikeussuojan rakenteet olisivat nykyistä standardoidumpia. Lisäksi se voisi tarjota selkeämmän kehikon myös tilanteisiin, joissa seuraamusten sisältö tai täytäntöönpanotavat poikkeavat toisistaan enemmän kuin pohjoismaisen yhteistyön perusolettama edellyttää. Tätä vaihtoehtoa vastaan puhuu kuitenkin se, että tutkielman kohteena oleva pohjoismainen sääntely on nimenomaan rakennettu keveäksi ja luottamukseen perustuvaksi. Jos se korvattaisiin raskaammalla harmonisoidulla sääntelyllä, voitaisiin kyllä poistaa osa prosessuaalisista epävarmuuksista, mutta samalla menetettäisiin niitä käytännöllisiä etuja, joiden vuoksi erillisjärjestely on ylipäätään aikanaan omaksuttu.

Tutkielman johtopäätösten valossa realistisin ratkaisu ei näyttäisi olevan koko järjestelmän perusteellinen uudelleenrakentaminen, vaan kaksitasoinen malli. Sen ensimmäinen taso olisi kevyt harmonisointi, jonka perusteella lakiin kirjattaisiin siirtoesityksen prosessuaalisen tilan selvittämisvelvollisuus, oikeussuojariskin perusteella tehtävä harkinta sekä vaatimus siitä, että väliaikainen suoja on aidosti saavutettavissa ennen siirtoa. Toinen taso olisi menettelytapaohjeselvennys, jossa Riselle annettaisiin tarkemmat toimintamallit tiedonvaihdesta, dokumentoinnista, kuulemisesta, aikataulutuksesta ja tilanteista, joissa asia siirretään tehostettuun oikeusturva-arvioon. Tällainen ratkaisu palvelisi sekä oikeusvarmuutta että hallinnollista toimivuutta paremmin kuin joko täysin ohjevarainen nykytila tai koko menettelyn korvaaminen toisella järjestelmällä.

Kokonaisuutena tutkielma tukee johtopäätöstä, jonka mukaan lainsäädäntö- ja ohjeselvennyksille on todellinen tarve. Oikeussuojan vaatimus on tunnistettavissa nykyisestä normistosta, mutta sen konkreettinen toteutuminen jää liiaksi riippumaan siitä, tunnistaako viranomainen prosessuaalisten tilojen törmäyksen ajoissa ja kykeneekö se reagoimaan siihen riittävän nopeasti. Oikeusvaltiossa tällaisen suojan ei tulisi nojata yksin hyvään hallintokäytäntöön. Siksi olisi perusteltua vahvistaa sääntelyä ainakin siltä osin, että oikeussuojapiste, väliaikaisen suojan saavutettavuus ja siirtoesityksen prosessuaalisen tilan näkyvyys kytketään selvemmin osaksi siirtomenettelyn normatiivista rakennetta. Tällöin järjestelmän nopeus voitaisiin säilyttää, mutta sen oikeutusta vahvistettaisiin siellä, missä tutkielma on osoittanut sen nykyisin olevan haavoittuvimmillaan: ajassa, ei vain muodossa.

5 Johtopäätökset

5.1 Tutkielman keskeinen kontribuutio

Tämän tutkielman lähtökohta on ollut käytännöllinen mutta samalla myös oikeusteoreettisesti laajempi: miksi rajat ylittävät vankeusseuraamusten siirrot synnyttävät toistuvasti oikeusturvahuolia tilanteessa, jossa normikehitys vaikuttaa ensi katsomalta verrattain selvältä? Tutkielman perusteella vastaus ei löydy yksittäisestä pykälästä, yksittäisestä muutoksenhakekeinosta eikä edes siitä, onko siirtoa koskeva päätös muodollisesti valituskelpoinen, täytäntöönpanokelpoinen tai lainvoimainen. Ratkaisevaa on se, että samaa siirtoprosessia koskevat päätökset voivat eri valtioissa olla samanaikaisesti eri prosessuaalisissa tiloissa. Juuri tämän ilmiön näkyväksi tekeminen muodostaa tutkielman keskeisen kontribuution. Kun tarkastelun lähtökohdaksi otetaan päätöksen prosessuaalinen tila ja näiden tilojen välinen törmäys, kysymys ei enää ole vain siitä, saako lain mukaan tuomitun siirtää toiseen pohjoismaahan, vaan siitä, missä vaiheessa päätös on, mitä oikeusvaikutuksia sillä juuri kyseisellä hetkellä on ja miten nämä oikeusvaikutukset suhteutuvat toisessa valtiossa avoimna olevaan oikeussuojakeinoon.

Tutkielman merkitys ulottuu kuitenkin yksittäistä siirtomenettelyä pidemmälle. Sen käsitteellinen anti, päätöksen prosessuaalinen tila, prosessuaalisten tilojen törmäys ja oikeussuojapiste, tarjoaa yleisemmän työkalun sellaisten tilanteiden arviointiin, joissa hallinnollinen täytäntöönpano ja muutoksenhaku etenevät eri tahtiin. Samaa logiikkaa voidaan soveltaa myös muihin oikeudellisiin yhteyksiin, joissa päätöksen välitön toimeenpano voi uhata tehdä oikeussuojakeinosta käytännössä tehottoman. Laajemmin kyse on siitä, että prosessi ei ole vain tekninen väline aineellisen lopputuloksen saavuttamiseksi, vaan osa oikeusturvaa. Oikeusturva voi epäonnistua, vaikka muodolliset muutoksenhakekeinot olisivat olemassa, jos prosessin rytmitys on väärä. Vastaavasti nopeakin menettely voi täyttää oikeusvaltiolliset vaatimukset, jos oikeussuojapiste tunnistetaan ajoissa ja täytäntöönpano sovitetaan siihen tietoisesti.

Prosessuaalisten tilojen törmäys tarkoittaa tutkielmassa oikeudellisesti merkityksellistä koordinaatio-ongelmaa, sillä lähettäjävaltiossa siirtopäätös voi olla vielä muutoksenhaun kohteena samalla, kun vastaanottajavaltiossa samaa siirtokokonaisuutta koskeva päätös etenee täytäntöönpanoon. Tällöin toisen valtion täytäntöönpanointressi ja toisen valtion

oikeussuojajärjestelmä kohdistuvat samaan asiaan eri ajallisista lähtökohdista. Tutkielma osoittaa, että juuri tämä ajallinen ristiriita on oikeusturvariskin ydin.

Tutkimuskysymyksiin voidaan vastata kootusti seuraavasti. Ensinnäkin yhteistoimintalakiin perustuvassa siirtomenettelyssä voidaan lähtökohtaisesti nojautua hallintolain ja hallintoprosessin yleisiin menettelysääntöihin, mutta niitä ei voida soveltaa mekaanisesti silloin, kun lähettäjävaltion päätös on vielä muutoksenhaun kohteena ja vastaanottajavaltiossa siirto etenee jo täytäntöönpanoon. Tällöin tarvitaan erillinen oikeustilanteen arviointi, jossa huomioidaan päätöksen prosessuaalinen tila, muutoksenhaun vaihe ja täytäntöönpanon vaikutus oikeussuojan käytännölliseen tehokkuuteen. Toiseksi nykyjärjestelmässä on muodollisia oikeussuojakeinoja, mutta niiden tehokkuus on haavoittuva silloin, kun siirto voidaan toteuttaa ennen kuin muutoksenhaku tai väliaikainen suoja ehtii tosiasiallisesti vaikuttaa. Tehokas oikeussuoja on tässä yhteydessä ajallinen käsite, sillä oikeussuojakeinon on oltava käytettävissä siinä vaiheessa, jossa sillä voi vielä olla merkitystä siirron toteutumiseen. Kolmanneksi Risellä on vähintään velvollisuus arvioida täytäntöönpanon lykkäämisen tarve silloin, kun se tietää tai sen tulisi selvittää, että lähettäjävaltiossa vireillä oleva muutoksenhaku voi menettää käytännöllisen merkityksensä siirron välittömän täytäntöönpanon vuoksi. Tietyissä oikeussuojariskitilanteissa tämä arviointivelvollisuus voi muodostua myös velvollisuudeksi lykätä täytäntöönpanoa, pyytää lisäselvityksiä tai varmistaa väliaikaisen suojan tosiasiallinen saavutettavuus.

Näiden havaintojen pohjalta tutkielman käytännölliseksi ytimeksi muodostuu päätössääntö, jonka mukaan tehokas oikeussuoja tulee ennen tehokasta täytäntöönpanoa. Tämän päätössäännön merkitys on siinä, ettei se aseta täytäntöönpanoa ja oikeussuojaa ehdottomasti toisiaan vastaan eikä vaadi siirtomenettelyn yleistä hidastamista. Se toimii sen sijaan kriteerinä sille, milloin täytäntöönpanon nopeus joutuu väistymään oikeussuojan tieltä. Jos oikeussuojapiste ei ole tosiasiallisesti ylittynyt tai jos on osoitettu yksilöllinen peruuttamattoman haitan riski, siirtoa ei tule panna täytäntöön. Jos taas oikeussuojakeino on aidosti käytettävissä, väliaikainen suoja saatavilla, yksilöllinen punninta tehty eikä erityistä riskiä ole ilmennyt, täytäntöönpano voi jatkua suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuspunninnan varassa. Näin käsitteellinen analyysi, *de lege lata* -tulos ja käytännön ratkaisusääntö kytkeytyvät samaan kokonaisuuteen.

5.2 Johtopäätökset järjestelmän kehittämisestä ja tutkielman laajempi merkitys

Tutkielman *de lege ferenda* -osio osoittaa, että tunnistettu oikeusturvaongelma ei edellytä välttämättä koko järjestelmän purkamista tai korvaamista, mutta se edellyttää nykyistä selvempää sääntelyä, ohjeistusta ja viranomaiskäytäntöä. Ongelman keskeinen piirre on, että oikeussuojan ajallinen tehokkuus jää nykytilassa liian riippuvaiseksi viranomaisen käytännön reagointinopeudesta, tiedonvaihdon toimivuudesta ja siitä, tunnistetaanko prosessuaalisten tilojen törmäys ajoissa. Oikeusvaltiossa näin perustavanlaatuisen suojan ei kuitenkaan tulisi nojata yksin hyvään viranomaiskäytäntöön tai yksittäistapauskohtaiseen valvotuneisuuteen. Siksi tutkielman johtopäätös on, että lainsäädäntö- ja ohjeselvennyksille on todellinen tarve. Oikeussuojan vaatimus on johdettavissa nykyisestä normistosta, mutta sen konkreettinen sisältö ja toimintaedellytykset jäävät liian avoimiksi juuri niissä tilanteissa, joissa siirto etenee nopeasti ja oikeussuojan merkitys korostuu kaikkein eniten.

Ensivaiheessa kehittämistarve kohdistuu viranomaiskäytäntöön. Tutkielman perusteella jo nykyisen oikeuden puitteissa olisi mahdollista toteuttaa huomattavasti nykyistä oikeusturvamyönteisempi menettely. Tämä edellyttäisi sitä, että siirtoesityksen muodollinen vastaanottaminen ei riitä, vaan viranomaisen on aktiivisesti selvitettävä siirtopäätöksen prosessuaalinen tila, mahdollinen muutoksenhaku, väliaikaisen suojan saatavuus ja se, missä vaiheessa oikeussuojapiste on aidosti ylitetty. Samalla täytäntöönpanon aikataulua tulisi suhteuttaa tähän arvioon, ei päinvastoin. Dokumentointi saa tässä asetelmassa erityisen merkityksen. Tutkielman päätössääntö ei voi toteutua uskottavasti, ellei päätöksenteossa tehdä näkyväksi asiakirja-aikajanaa ja kuvata, milloin päätös on tehty, milloin se on annettu tiedoksi, mitä oikeussuojakeinoja on ollut avoinna, miten väliaikainen suoja on ollut saatavilla ja milloin siirron täytäntöönpano on suunniteltu. Tämän aikajanan näkyväksi tekeminen erottaa oikeussuojan oletuksesta oikeussuojan jäljitettävyyteen ja dokumentoitavuuteen.

Toinen kehittämistaso liittyy normatiiviseen täsmentämiseen. Tutkielman perusteella realistisimmat vaihtoehdot jäsenyivät kahdeksi reformilinjaksi. Ensimmäinen on kevyt harmonisointi. Tällä tarkoitetaan sitä, että pohjoismaisen yhteistoimintalain rakennetta ei muutettaisi perusteellisesti, mutta siihen tai sen soveltamista ohjaavaan sääntelyyn kirjattaisiin nykyistä selvemmin siirtoesityksen prosessuaalisen tilan selvittämisvelvollisuus, väliaikaisen suojan saavutettavuuden merkitys, oikeussuojariskin perusteella tehtävä lykkäys- tai keskeytysharkinta sekä tiedonvaihdon vähimmäissisältö valtioiden välillä. Tällainen ratkaisu

vahvistaisi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta ilman, että se välttämättä romuttaisi järjestelmän keveyden ja nopeuden tavoitetta. Kevyen harmonisoinnin etuna on juuri se, että se kohdistuu tutkielmassa tunnistettuun ydinhaavoittuvuuteen: aikaan ja koordinaatioon, eikä niinkään koko järjestelmän peruslogiikkaan.

Toinen vaihtoehto on syvempi harmonisointi, jossa pohjoismaista menettelyä lähennettäisiin puitepäättöksen 2008/909/YOS kaltaiseen malliin. Tutkielman perusteella tämän vaihtoehdon vahvuus olisi siinä, että menettelylliset vaiheet, tiedonvaihto ja oikeussuojan rakenteet standardoituisivat nykyistä laajemmin. Samalla voitaisiin poistaa osa niistä epävarmuuksista, joita nykyinen luottamukseen ja keveyteen perustuva järjestelmä synnyttää silloin, kun käytännön tilanteet eivät vastaa menettelyn ideaalioletuksia. Tätä mallia vastaan puhuu kuitenkin se, että pohjoismaisen yhteistoimintalain tarkoituksena on juuri ollut keventää ja nopeuttaa menettelyä. Jos siirryttäisiin raskaampaan ja yksityiskohtaisemmin harmonisoituun malliin, oikeussuoja voisi kyllä vahvistua, mutta samalla menetettäisiin osa niistä tehokkuus- ja käytännöllisyshyödyistä, joiden varaan järjestelmä on rakennettu. Tutkielma ei siksi päädy ehdottamaan tällaista siirtymää ensisijaisena ratkaisuna, vaikka tunnistaakin sen mahdolliseksi pitkän aikavälin reformisuunnaksi.

Tutkielman kokonaisarvion perusteella tasapainoisin ratkaisu on kaksitasoinen malli, jossa yhdistyvät kevyt harmonisointi ja ohjeselvennykset. Ensimmäisellä tasolla normatiivinen vähimmäiskehys tekisi näkyväksi ne edellytykset, joiden on täyttyvä ennen siirron täytäntöönpanoa: siirtoesityksen prosessuaalinen tila on selvitettävä, oikeussuojapisteen on oltava aidosti saavutettavissa ja riskiperusteiselle lykkäys- tai keskeytysmerkinnälle on oltava jäsenneily peruste. Toisella tasolla viranomaisohjeistus täsmentäisi tiedonvaihtoa, kuulemista, dokumentointia ja tilanteita, joissa asia siirretään tehostettuun oikeusturva-arvioon. Tällainen ratkaisu on johdonmukainen myös suhteessa tutkielman metodiseen lähtökohtaan, sillä kysymys ei ole vain siitä, mitä laki sallii abstraktisti, vaan siitä, miten normit ohjaavat käytännön prosessia kriittisissä ajallisissa törmäyskohdissa.

Tutkielman lopullinen johtopäätös voidaan tämän perusteella tiivistää seuraavasti. Rajat ylittävissä vankeusseuraamusten siirroissa oikeussuoja ja täytäntöönpano eivät ole toistensa vastakohtia, mutta niiden yhteensovittaminen edellyttää ajallisen ulottuvuuden tunnistamista. Ongelman ratkaisu ei ole ensisijaisesti uusien oikeussuojakeinojen lisääminen, vaan jo olemassa olevien oikeussuojakeinojen sijoittaminen prosessissa oikeaan kohtaan ja niiden kytkeminen täytäntöönpanon ajoitukseen. Kun näin tehdään, prosessuaalisten tilojen törmäys

ei näyttäytyä enää hallitsemattomana poikkeuksena, vaan hallittavana rajapintana, jossa valtioiden eritahtiset menettelyt voidaan sovittaa yhteen oikeusvarmuutta, ennakoitavuutta ja yksilön oikeuksia kunnioittaen. Tässä mielessä tutkielman vastaus tutkimuskysymyksiin on sekä rajattu että yleinen, sillä juuri siirtopäätösten kontekstissa tehokas oikeussuoja toteutuu vain silloin, kun se ymmärretään ajassa vaikuttavaksi oikeudeksi eikä vain muodollisesti olemassa olevaksi muutoksenhakuoikeudeksi.