

Viite

D6L56D3-2; UM009:00/2019

Asia

Lausuntoyhteenveto; HE-luonnos tahdonvastaisista katoamisista tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 1.2.–14.3.2022. Lausuntopyyntö lähetettiin 60 taholle. Lausuntoja saatiin 28 taholta. Yleisesti ottaen yleissopimuksen ratifiointia kannatettiin ja esitystä pidettiin pääosin asianmukaisesti valmisteltuna. Eniten lausuntopalautetta tuli ehdotetusta varaumasta adoption kumoamista koskevaan määräykseen. Suurin osa lausunnonantajista piti uutta rikosnimikettä tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisesta tarpeellisena. Usea lausunnonantaja kiinnitti huomiota kuitenkin kansainvälisten rikosten käsittelyn vaatimiin resursseihin. Näiden lisäksi esitettiin erinäisiä yksittäisiä huomioita.

1. Yleistä

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta oli lausuntokierroksella 1.2.–14.3.2022.

Lausuntopyyntö lähetettiin 60 taholle. Lausuntoja saatiin 28 taholta. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö sekä Rajavartiolaitoksen esikunta ja Tulli ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa. Helsingin hallinto-oikeus ilmoitti, ettei se anna lausuntoa.

Yleisesti ottaen yleissopimuksen ratifiointia kannatettiin ja esitystä pidettiin pääosin asianmukaisesti valmisteltuna. Yhdessä lausunnossa kuitenkin pohdittiin valtiosopimustausten kriminalisointien hyödyllisyyttä yleisellä tasolla. Valtaosalla uudesta tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen rikosnimikkeestä lausuneilla ei ollut siihen huomautettavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kuitenkin esitettiin huomioita tunnusmerkistön täsmällisyydestä. Kansainvälisten rikosten käsittelyn mahdollisiin merkittäviin resurssivaikutuksiin kiinnitettiin huomiota etenkin oikeudenhoidon viranomaisten ja juristiliittojen ja -järjestöjen lausunnoissa.

Yleissopimuksen alaan kuuluu useita sektoreita. Ministeriöiden ja valvovien viranomaisten lausunnoissa esitettiin eräitä tarkennuksia ja korjauksia siihen, miten kansallista lainsäädäntöä on selostettu suhteessa yleissopimuksen määräyksiin.

Eniten lausuntopalautetta tuli ehdotetusta varaumasta adoption kumoamista koskevaan määräykseen. Lausuntopalautteessa varauman tekemistä sekä kannatettiin että vastustettiin. Lausunnoissa tuotiin esille useita huomioon otettavia näkökulmia, mutta esitetty

kritiikki on palautettavissa kahteen seikkaan. Ensinnäkin katsottiin, ettei varaumaa voi perustella sillä, että se varmistaa lapsen edun tapauskohtaisen harkinnan. Toiseksi katsottiin, ettei lapsen etua – etenkin yksittäisen lapsen etua suhteessa yleisesti lapsen etuun – ole arvioitu riittävästi.

Edellä mainittujen lisäksi esitykseen tehtiin muita yksittäisiä huomiota. Asiakohtaiset huomiot on tarkemmin koottu lausuntokohtaisen käsittelyn jälkeen.

Alla on lueteltu tahot, joille lausuntopyyntö lähetettiin. Lausunnon antaneet tahot on merkitty *-merkillä.

*oikeusministeriö
 opetus- ja kulttuuriministeriö
 *puolustusministeriö
 sisäministeriö
 *sosiaali- ja terveysministeriö
 valtioneuvoston kanslia
 valtiovarainministeriö

Ålands landskapsregering

*eduskunnan oikeusasiamies
 *oikeuskanslerinvirasto

Helsingin hovioikeus
 *Turun hovioikeus

*Helsingin käräjäoikeus

Helsingin hallinto-oikeus

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto

*Ihmisoikeuskeskus
 *Keskusrikospoliisi
 *Lapsiasiavaltuutetun toimisto
 *Maahanmuuttovirasto
 *Poliisihallitus

Pääesikunta

Rajavartiolaitos

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (lisäksi Adoptiolautakunnalta erillinen lausunto)

Suomen kuntaliitto

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

*Tietosuojavaltuutettu

*Tilastokeskus

Tulli

Tuomioistuinvirasto

*Valtakunnansyyttäjän toimisto (Syyttäjälaitos)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta/STM

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Helsingin yliopisto/oikeustieteellinen tiedekunta

*Itä-Suomen yliopisto/oikeustieteiden laitos

*Lapin yliopisto/oikeustieteiden tiedekunta

Turun yliopisto/oikeustieteellinen tiedekunta

Åbo Akademi/Institutet för mänskliga rättigheter

Amnesty International Suomen osasto ry

Ihmisoikeusliitto ry

Julkiset oikeusavustajat ry

Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS sr

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

*Lastensuojelun Keskusliitto ry
 Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry
 *Mannerheimin Lastensuojeluliitto
 *Miesjärjestöjen keskusliitto ry
 Naisasialiitto Unioni
 *Naisjärjestöjen Keskusliitto ry
 Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS
 Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
 Pakolaisneuvonta ry
 Rikosuhripäivystys
 *Suomen Asianajajaliitto
 *Suomen Lakimiesliitto ry
 Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry
 Suomen Punainen Risti
 *Suomen Syyttäjäyhdistys ry
 *Suomen tuomariliitto ry
 Suomen YK-liitto ry
 Vammaisfoorumi ry

2. Lausunnot lausunnonantajittain

2.1 Ministeriöt

Oikeusministeriö esittää useita huomioita esityksen eri kohdista. Oikeusministeriö esittää myös eräitä kielenhuollollisia korjauksia. Oikeusministeriö pyytää lisäksi, että tulevaisuudessa Rikosseuraamuslaitokselle varattaisiin mahdollisuus lausua vastaavista säädösmuutosehdotuksista. Todennäköisesti nyt lausuttavana olevassa asiassa Rikosseuraamuslaitoksen merkitys tulevaisuudessa korostuu, kun tutkintavangit siirretään kokonaisuudessaan sen vastuulle.

Esitysten vaikutuksista oikeusministeriö korostaa sitä, että niin ulkomailla kuin kotimaassakin tehdyiksi epäiltyjä tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisia voi olettaa tulevan erittäin vähän rikosprosessissa käsiteltäviksi. Tahdonvastaisten katoamisen poikkeuksellisuuden, sen tunnusmerkistön moniulotteisuuden ja sen jo kriminalisoitujen osatekojen takia ei ole arvioitavissa, minkälaisia mahdollisia resurssivaikutuksia esityksellä on. Oikeusministeriö voi yhtyä siihen arvioon, että esityksellä tullee olemaan vain vähäisiä vaikutuksia myös Rikosseuraamuslaitokseen, mutta esitettyä voisi olla perusteltua täydentää tietopyyntöihin vastaamisen osalta. Lisäksi voisi harkita sen mainitsemista, että käynnissä on hanke siirtää kaikkien tutkintavankien säilytystehtävät Rikosseuraamuslaitokselle.

Oikeusministeriö esittää täydennyksiä ja korjauksia perusteisiin kansainväliseksi rikokseksi säätämiseksi (9 artikla), esitutkintalain sisällöstä (10, 12 ja 17 artikla), rikosprosessin sääntelystä (11 artikla), rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (13 ja 16 artikla), tutkintavankeudesta ja Rikosseuraamuslaitoksen roolista (17 artikla), tutkintavankien ja vankeusvankien terveydenhuollosta (18 artikla) sekä Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunnan koulutustarpeista (23 artikla).

Oikeusministeriö esittää huomioita omaisten tiedonsaantioikeuksista (18 ja 20 artikla). Oletettavasti yleissopimukseen perustuvat tietopyynnot jäisivät vähäisiksi, jolloin joustava tapauskohtainen tulkinta riittäisi. Alustavan arvion mukaan omainen voisi olla asianosainen kuitenkin hyvin harvoin. Rikosseuraamuslaitos vastaanottaa säännöllisesti omaisiksi ilmoittautuvien tiedusteluja siitä, onko henkilö vankilassa ja jos on, niin missä laitoksessa. Näihin pyyntöihin vastataan kertoen, että tieto on salassa pidettävä eikä asiaan voida ottaa kantaa, samalla kuitenkin ohjeistaen, millä tavoin yhteydenottoa on mahdollista yrittää, vaikkei olekaan tiedossa onko henkilö vankilassa. On mahdollista, että tulevaisuudessa näitä tiedusteluja perusteltaisiin yleissopimuksella.

Oikeusministeriö tarkastelee niin ikään omaisten oikeuksia (24 artikla) suhteessa Suomen vahingonkorvaussääntelyyn. Oikeusministeriö esittää huomioita uhrin-käsitteen suomen-noksessa käytetystä ilmaisusta ”välitön vahinko”. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi perusteltua ehdotettua laajemmin pohtia sitä, miten vahingonkorvauslain säännökset soveltuvat muulle uhrin asemassa olevalle kuin kadonneelle henkilölle suoritettaviin 24 artiklan edellyttämiin korvauksiin.

Oikeusministeriö lausuu myös ehdotetusta adoptiovaraumasta. Yleissopimuksen 25 artiklan 5 kohdan tulkinnanvaraisuus ja komitean tähän mennessä antamat suositukset huomioon ottaen oikeusministeriö pitää perusteltuna sitä, että Suomi tekisi ehdotetun mukaisesti varauksen yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä.

Käsittelyjärjestykseen oikeusministeriö esittää vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudistamishankkeen mainitsemista sekä tarkennusta viitaukseen perustuslakivaliokunnan lausunnosta adoptiosta ilman vanhempien suostumusta. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että hyvän hallinnon käsittelyn yhteydessä mainitut keinot eivät näytä täyttävän sopimustekstissä asetettua vaatimusta pääsystä tuomioistuimeen.

Puolustusministeriö toteaa, että yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista voidaan yleisesti ottaen pitää tarpeellisena. Vapaudenmenetystä koskevat olennaiset säännökset Puolustusvoimissa sekä aluevalvontalaissa on kuvattu asianmukaisesti 17 artiklan yhteydessä. Puolustusministeriön mielestä on hyvä, että esityksessä on kuvattu humanitaarisen oikeuden sopimukset 43 artiklan yhteydessä. Yleissopimuksen voimaansaattaminen aiheuttaa koulutustarpeita Puolustusvoimissa, mutta muuten esityksellä ei ole nähtävissä merkittäviä resurssivaikutuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa eräitä muutoksia siihen, miten lastensuojelulain kirjauksia on esityksessä kuvattu, sekä korjausta siihen, miten mielenterveys- ja päihdepalvelua koskevaa sääntelyä uudistetaan. Ministeriö myös ehdottaa, että viittaus kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskevaan uudistuksen poistetaan, koska uudistuksen aikataulu on muuttunut.

2.2 Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan oikeusasiamies pitää hyvänä nyt kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaan saattamista Suomessa. Toisaalta kansainvälisestä sopimuksesta johtuva tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen kriminalisointi ei kuitenkaan kaikilta osin luontevasti sovi rikoslakiin. Ehdotettu sääntely on esimerkiksi vapaudenriiston kanssa osin päällekkäinen, mikä voi joissain tilanteissa aiheuttaa tulkintavaikeuksia siitä, mitä säännöstä tulisi soveltaa.

Oikeusasiamies esittää useita huomioita ehdotetusta tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen tunnusmerkistöstä. Ensinnäkin vaikka ilmaisu ”valtion edustajana tai sen luvalla, tuella tai suostumuksella” on hänen nähdäkseen jossain määrin epämääräinen, niin käytännössä tuskin tulisi eteen tilannetta, jossa tämä aiheuttaisi soveltamis- tai näyttöongelmia, paitsi ehkä sellaisessa tilanteessa, jossa yhteydet valtioon pyritään salaamaan. Toiseksi hänestä ei liene ongelmatonta käyttää pakkokeinolain myötä merkityssisällöltään vakiintuneita ilmaisuja ”pidättäminen” ja ”vangitseminen”, jos niiden ei haluta tarkoittavan samaa kuin pakkokeinolaissa, ja asian jatkovalmistelussa onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, onko ehdotettu sääntely tältä osin rikoslailta edellytettävällä tavalla täsmällinen ja yksiselitteinen. Kolmanneksi tunnusmerkistön osuutta ”kiistää vapaudenriiston jälkeen sen tapahtumisen taikka salaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneen olinpaikan tai sen, mitä hänelle on tapahtunut” ei ole perusteluissa juurikaan käsitelty, ja asian jatkovalmistelussa tulisi pohtia miten edellä kuvattu sopii yhteen itseksiminointisuojaan kanssa. Neljänneksi tunnusmerkistön osuutta ”aiheuttaa menettelyllään vapaudenriiston kohteeksi

joutuneen jäämisen vaille oikeussuojaa” muotoilua olisi syytä vielä harkita, sillä rikosprosessikin on yksi oikeussuojan keino eli uhri ei asian edetessä rikosprosessiin tarkasti ajatellen ole jäämässä ilman oikeussuojaa.

Oikeusasiamies lausuu lisäksi adoption kumoamiseen liittyvästä varaumasta. Hän toteaa, että tahdonvastaisesti kadonneen vanhemman tai lapsen välinen suhde on mahdollista palauttaa uudelleenadoption avulla. Hänellä ei ole mahdollisuutta ryhtyä tarkemmin arvioimaan sitä, täyttääkö Suomessa oleva menettely nyt tarkasteltavana olevan sopimuksen mukaiset purkamisen edellytykset, mutta jos vastaus olisi myönteinen, varaumaa ei siis välttämättä tarvittaisi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri lausuu yleissopimukseen sisältyvästä palautuskielosta. Hän katsoo, että käännättämisestä päättävän viranomaisen ja täytäntöönpanon käytännön toteutuksesta huolehtivan poliisiviranomaisen on oltava tietoinen kaikista täytäntöönpanon esteistä. Lisääntyviä velvoitteita koskevat ohjeistukset tulee myös viivytyksettä päivittää asianmukaisesti. Oikeuskansleri katsoo, että perusteluissa tulisi nyt tehtyä tarkemmin arvioida yleissopimuksen vaikutusta käännätyksen tai muunlaisen henkilön palauttamisen toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden virkavastuuseen. Perusteluissa olisi aiheellista avata, voisiko ja minkälaisilla edellytyksillä täytäntöönpanevan viranhaltijan menettely olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun mukaisena virkarikoksena.

2.3 Tuomioistuimet

Helsingin käräjäoikeus toteaa, ettei sillä ei ole lausuttavaa rikoslain 11 luvun säännöksiin yleissopimuksen voimaansaattamisen johdosta ehdotettavista lisäyksistä ja tarkennuksista. Käräjäoikeus tuo esille, että jatkovalmistelussa otettaneen huomioon tarve täydentää myös muita rikoslain 1 luvun 7 §:n säännöksiä. Käräjäoikeus olettaa esityksen perusteella, että yleissopimus ei ilmeisesti vaadi muita muutoksia kansalliseen sääntelyyn, kuin mitä on esitetty. Käräjäoikeus kiinnittää huomiota uuden kriminalisoinnin kansainvälisistä erityispiirteistä mahdollisesti aiheutuviin resurssitarpeisiin. Ehdotetun uuden kriminalisoinnin alaan kuuluvia ulkomailla tehtyjä rikoksia voidaan käsitellä myös muussa käräjäoikeudessa kuin Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus olettaa esitysluonnoksen perusteella, että yleissopimuksen voimaansaattaminen ei esitysluonnoksen mukaan aiheuta tarvetta uudelleenlaiselle perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista viranomais-toiminnassa koskevalle koulutukselle, sillä muutoksia ei näiltä osin esitetä.

Turun hovioikeus yhtyy luonnoksessa esitettyyn käsitykseen siitä, että kysymyksessä olevat varsinkin ulkomailla tehdyt rikokset voivat edellyttää tuomioistuimilta hyvinkin merkittäviä resursseja. Hovioikeus erittelee kokemuksia aiemmista kansainvälistä liityntää omaavista rikoksista ja niiden miljoonatason kustannuksista hovioikeusvaiheessa. Hovioikeus huomauttaa, että jo tätä ennen on poliisille, syyttäjälaitokselle ja käräjäoikeudelle aiheutunut huomattavia kustannuksia.

2.4 Viranomaiset

Adoptiolautakunta kuvaa adoptioprosessia, adoptiolainsäädäntöä sekä sen periaatteen omaksumista, että adoptiosuhteen pysyvyys on lapsen edun mukaista. Adoptiolautakunta tuo muun muassa esiin, että voimassa olevassa adoptiolaisissa korostuvat kansainvälisiä adoptioita varten vuosikymmenten aikana luodut yhteistyörakenteet. Adoptiolapsen oikeuksien valvontaa on vahvistettu moniviranomaisprosessissa, jossa osasta prosessia vastaa lapsen lähtömaan viranomaiset ja osasta lasta vastaanottavan maan viranomaiset. Adoptiolautakunta yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa todettuun arvioon siitä, että adoptioiden pysyvyyttä koskeva nykyinen oikeustila on lapsen edun mukainen ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen tulee olla ennakoivalvonnassa. Adoptiolautakunta

pitää erittäin tärkeänä sitä, että Suomi tekisi artiklaan varauman, jossa todetaan, että Suomi ei muuttaisi adoption kumoamista koskevaa lainsäädäntöänsä.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ratifiointin kanssa ei ole syytä enempää viivytellä. Vaikka tahdonvastaiset katoamiset eivät ole ongelma Suomessa, niin kansainvälisesti ne ovat edelleen hyvinkin huomattava ihmisoikeusongelma. Muuttuneessa globaalissa turvallisuustilanteessa ja kansainväliseen oikeuteen ja ihmisoikeuksiin kohdistuvan piittaamattomuuden seurauksena myös ihmisoikeuspuolustajiin, median edustajiin, poliitikkoihin ja tavallisiin kansalaisiin kohdistuvat katoamiset tulevat vähintään käynnissä olevan sodan aikana lisääntymään ja todennäköisesti myös sen jälkeen. Ihmisoikeuskeskus toteaa, että virkamiesten perus- ja ihmisoikeuskoulutus on nykyisellään suppeaa ja määrällisesti riittämätöntä. Nyt kyseessä olevan yleissopimuksen tarkoittamien tekojen, tekijöiden ja uhrien tunnistamisen, käsittelyn ja auttamisen toimivuus edellyttää koulutusta niin sopimuksen sisällöstä kuin perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti. Tähän tulisi eri viranomaistahoilla varata riittävästi pysyviä resursseja. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen lisääminen yleisesti yhteiskunnassa on myös tarpeen ja siihen tulisi panostaa jatkossa aikaisempaa enemmän kaikilla koulutusasteilla. Ihmisoikeuskeskus kannattaa ehdotetun selityksen antamista. Komitean huomioille ja niiden kansalliselle täytäntöönpanolle tulisi antaa nykyistä enemmän huomiota ja oikeuksien toteutumisen seuranta tulisi entisestään vahvistaa, ei vain tämän sopimuksen osalta, vaan myös yleisemmin. Ihmisoikeuskeskus toteaa, että yleisesti varaumien tekemistä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tulisi välttää. Jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia, onko adoption pysyvyys yleisenä lapsen etuna ja yksittäisen adoptoidun lapsen etu joissain tilanteissa mahdollisesti ristiriidassa ja voitaisiinko varauma kuitenkin jättää tekemättä.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna säätää tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisesta oma erillinen rangaistussäännöksensä. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että rikostunnusmerkistö tulee sovellettavaksi Suomessa harvoin. Keskusrikospoliisi pitää aiheellisena esityksen mainintaa siitä, että ulkomailla tehdyt kansainväliset rikokset voivat olla tutkinnallisesti ja näyttökysymyksiltään huomattavan vaativia, ja katsoo, että mainitunlaisten rikosten käsittely voi edellyttää poliisilta huomattavia resursseja.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto pitää yleissopimuksen ratifiointia yleisesti myönteisenä. Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan ehdotukseen varaumasta yleissopimuksen 25 artiklaan. Lapsiasiavaltuutettu jakaa esityksessä esitetyn näkemyksen siitä, että adoption pysyvyyden voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan lapsen edun mukaista, ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen tulee olla ennakkovalvonnassa. Lapsiasiavaltuutetun toimisto toteaa, että sen näkemys lapsen edusta ja sen arvioinnista joiltain osin eroaa esitetystä. Lapsiasiavaltuutetun edellyttää, että esityksessä tunnustetaan nykyistä selkeämmin mahdolliset erot yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä. Lapsiasiavaltuutetulle ei esityksen perusteluista aukea, miksi varauman katsotaan paremmin turvaavan lapsen edun tapauskohtaista harkintaa kuin ratifioimisen ilman varaumia, ja viittaa Norjan, Tanskan ja Saksan esimerkkeihin sekä siihen, etteivät muut osapuolet ole tehneet vastaavaa varaumaa. Varauma yleissopimuksen 25 artiklaan johtaisi lapsiasiavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan nimenomaan siihen, että lapsen etua ei arvioida tapauskohtaisesti, toisin kuin esityksessä katsotaan. Esityksessä viitatu ylimääräisen muutoksenhaun tilanteet tai lapsen antaminen uudelleen adoptoitavaksi eivät ole erityisen tehokkaita turvaamaan tapauskohtaista arviointia lapsen edusta adoptioasiassa. Yleissopimuksen ratifioiminen ilman varaumaa ja kansallisen lainsäädännön muuttaminen yleissopimuksen mukaiseksi mahdollistaisi tasapainottelun yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä. Lisäksi lapsiasiavaltuutetun toimistolla on kirjoitustekninen huomautus lapsen oikeuksien yleissopimuksesta.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että sopimuksessa tarkoitettua palautuskiellon edellyttämää arviointia tehdään jo käytännön tasolla nyt turvapaikkaprosessissa. Se toteaa, että mahdollinen palautuskielto huomioidaan ylipäänsä aina, kun ulkomaalaista koskevaa palauttamispäätöstä tehdään, vaikka tutkinnan ja harkinnan laatu ja laajuus yksittäistapauk-

sessä riippuvatkin kohdemaan tilanteesta ja/tai hakijan esittämistä henkilökohtaisista seikoista. Näin ollen Maahanmuuttovirasto arvioi, että esityksen vaikutukset kansainvälisen suojelun ja palauttamisen kannalta olisivat vähäiset sekä Maahanmuuttoviraston että sen asiakkaiden näkökulmasta.

Poliisihallitus pitää esitysluonnosta hyvin valmisteltuna eikä ehdota siihen muutoksia. Keskusrikospoliisin lausunto vastaa myös sen näkemystä. Poliisihallitus pyytää ulkoministeriötä huomioimaan, voiko Ukrainan tilanteella olla joitakin vaikutuksia esitysluonnoksessa kuvattuun laaja-alaisen tutkinnan tarpeeseen.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira toteaa, että hallituksen esitysluonnoksesta saa käsityksen, että Valviran nykyisiin tehtäviin kuuluu nimenomainen sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstön koulutusvelvollisuus. Valvira toteaa, että sikäli kun Valvira nykyisiin tehtäviinsä liittyen harkintansa mukaan antaa ohjausta ja järjestää koulutus- tai ohjaustilaisuuksia sosiaali- tai terveyspalvelujen organisaatioille tai henkilöstölle, sisällöissä otetaan aina tarvittavilta osin huomioon myös henkilöstöä velvoittavat perus- ja ihmisoikeussäännökset. Jos Valviran lakisääteisiin tehtäviin tulee jatkossa kuulumaan nyt kysymyksessä olevan ihmisoikeussopimuksen kansallisen hyväksymisen myötä velvollisuus kouluttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöä perus- ja ihmisoikeuksista, tästä tulee nimenomaisesti säätää. Kyse olisi Valviralle tulevasta täysin uudesta tehtävästä, ja tämän tehtävän hoitaminen tulisi resursoida asianmukaisesti.

Syyttäjälaitos toteaa, että sen näkökulmasta esityksen keskeisimmät säännökset liittyvät rikoslain 11 luvun muuttamiseen. Syyttäjälaitoksella ei ole huomautettavaa siihen, miten rangaistussäännökset on luonnoksessa esitetty säädettäväksi. Syyttäjälaitoksella ei myöskään ole huomautettavaa siitä, miten sopimuksen suhdetta kansalliseen sääntelyyn on kuvattu. Syyttäjälaitoksen kannalta esityksen ratkaisut ja niiden perustelut vaikuttavat sen omien tehtävien näkökulmasta asianmukaisilta ja oikeilta. Esityksessä on oikein todettu se, että yleissopimuksen voimaansaattaminen aiheuttaa koulutustarpeita myös Syyttäjälaitokselle, mutta tältä osin voidaan yhtyä siihen käsitykseen, ettei resurssivaikutus tule olemaan merkittävä. Tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen kriminalisoinnin resurssivaikutusta voisi luonnehtia ennalta-arvaamattomaksi, mahdollisesti suureksikin. Käytäntö on nyt osoittanut, että kun tällaisia kansainvälisiä rikosasioita tulee Syyttäjälaitoksen hoidettavaksi, tarkoittaa se vähintäänkin kahden erikoistuneen syyttäjän työpanoksen käyttämistä usean vuoden ajan lähestulkoon yksinomaan yhden jutun hoitamiseen.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että Suomen on perusteltua sitoutua yleissopimukseen. Se pitää tahdonvastaisen katoamisen toteuttamista koskevaa säännöstä kannatettavana ja selkeästi muotoiltuina. Se pitää niin ikään perusteltuna, että esityksen nojalla säädettävä rikos määriteltäisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti kansainväliseksi rikokseksi lisäämällä se rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n luetteloon kansainvälisinä rikoksina pidettävistä rikoksista. Se ehdottaa vielä sen arvioimista, tulisiko tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen lisätä myös törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä koskevan rikoslain 15 luvun 10 §:n rikosluetteloon muiden vakavien rikosten lailla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos yhtyy esityksen näkemykseen ihmisoikeussuojan täydentymisestä. Se pitää Suomen varautua adoption purkamiseen perusteltuna.

Tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole henkilötietojen käsittelyn osalta huomautettavaa esitysluonnoksesta. Sopimuksen 19 artiklan esittelyn yhteydessä harkita selvyiden vuoksi tehtävän selkoa myös poliisin mahdollisuudesta käyttää henkilökortteihin ja passiin liittyviä, sekä ulkomaalaislain 131 §:n mukaisia biometrisiä tietoja tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamisessa poliisin henkilötietolain 15 §:n mukaisesti.

Tilastokeskuksella ei ole lausuttavaa esityksen perusteluihin tai sitä koskevan lainsäädännön sisältöön. Tilastokeskus toteaa, että esityksen toteutuminen seurauksena tapahtuvat rikoslainmuutokset tullaan huomioimaan muutosten voimaantulon jälkeen Tilasto-

keskuksen ylläpitämässä rikosnimikkeistössä. Rikosnimikkeistön päivittäminen on osa Tilastokeskuksessa normaalia työprosessia, eikä yksittäisten rikosnimikkeiden lisääminen aiheuta Tilastokeskukselle erityisiä kustannuksia.

2.5 Yliopistot ja tutkijat

Professori Kimpimäki (Lapin yliopisto) pitää esitystä hyvänä ja perusteltuna. On mahdollista, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen rikoksia tulee käsiteltäväksi myös Suomessa, mutta käytännössä esitetyn kriminalisoinnin Suomen rikoslain alaa laajentava vaikutusta tosin vähentänee se, että näitä rikoksia tehdään usein laajamittaisemman siviiliväestöön kohdistuvan toiminnan yhteydessä, jolloin sovellettavaksi voivat tulla rikolaista jo nyt löytyvät rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevat säännökset. Hänellä ei ole huomautettavaa esitetystä tahdonvastaisen katoamisen toteuttamista koskevasta säännöksestä. Hän pitää perusteltuna myös ehdotusta, että kyseessä oleva rikos määritetään vaikiintuneen käytännön mukaisesti kansainväliseksi rikokseksi lisäämällä se rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n luetteloon kansainvälisinä rikoksina pidettävistä rikoksista. Hän katsoo, että törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen osalta voitaisiin perustellusti päätyä myös toisen suuntaiseen ratkaisuun, joskin myös esityksen mukainen kanta on perusteltavissa.

Professori Tolvanen (Itä-Suomen yliopisto) pohtii kriminalisoinnin tarvetta ja merkitystä sekä erittelee sitä puoltavia ja vastustavia seikkoja. Hän katsoo, ettei ehdotettu uusi kriminalisointi näyttäisi olevan laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Pulmallisimmalta vaikuttaisi vaatimus oikeussuojaa vaille jäämisestä, mutta käsitettä on perusteluissa avattu, eikä se siten loppujen lopuksi aiheuttane ongelmia lainsoveltamisessa. Hän huomauttaa, että vaille tarkastelua on jäänyt uuden kriminalisoinnin suhde törkeään vapaudenriistoon. Hän myös toteaa, että panttivangin ottamista ja ihmiskauppaa koskevat tunnusmerkistöt eivät syrjäytyisi vaan päinvastoin voi olla niin, että esimerkiksi ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat tunnusmerkistöt syrjäyttäisivät ehdotetun kriminalisoinnin, jos tapauksessa täytyisi ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistö, joissa kummassakin asteikko on ankarampi kuin ehdotetussa kriminalisoinnissa. Hän toteaa myös, ettei ole havainnut sopimuksen artiklojen analyysiin suhteessa Suomen lainsäädäntöön kritiikin tarvetta, ettei pakkokeinolain tarkistamiselle esimerkiksi salaisten pakkokeinojen soveltamisalan laajentamisen muodossa ei ole tarvetta ja että Suomessa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot näyttäivät täyttävän sopimuksessa määritellyt kriteerit.

2.6 Liitot ja yhdistykset

Lastensuojelun keskusliitto toteaa, että kyseessä on tärkeä ihmisoikeussopimus. Lastensuojelun keskusliitto keskittyy lausunnossaan ehdotettuun varaumaan. Lastensuojelun keskusliitto erittelee lapsen etua ja katsoo, että esityksessä jää epäselväksi, että miten varauma varmistaa lapsen edun tapauskohtaista harkintaa paremmin kuin ratifioiminen ilman varaumaa. Lastensuojelun keskusliitto katsoo, että yleissopimuksen muotoilu jättää harkinnanvaraa sen suhteen, tulisiko adoptio kumota. Nyt tehtävä varauma vastaa Suomen adoptiolainsäädäntöä, mutta kun on kyse lapsen edun toteutumisesta, tulisi selkeästi ja yksiselitteisesti perustella, millä tavoin valittu ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut vaihtoehdot. Keskusliitto huomauttaa, että esityksen perusteluiden mukaan kyse ei ole lapsen edun tapauskohtaisen harkinnan varmistamisesta, vaan nimenomaan tapauskohtaisen harkinnan estämisestä varaumalla. Toistaiseksi yksikään toinen maa, joka on ratifioinut yleissopimuksen, ei ole tehnyt vastaavaa varaumaa. Merkityksellistä on nähdä erot yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto pitää yleissopimuksen ratifiointia tärkeänä ja kannattavana. Se kannattaa uuden rikosnimikkeen säätämistä rikoslain 11 lukuun. Se kannat-

taa myös selitysten antamista komitean toimivallasta sekä päätöstä olla käyttämättä mahdollisuus olla tunnustamatta riidanratkaisumekanismeja. Mannerheimin Lastensuojeluliiton sijaan ilmoittaa suhtautuvansa hyvin kriittisesti ehdotettuun varaukseen siitä, että adoption edellytysten uudelleen tarkastelu ei olisi mahdollista, vaikka yleissopimuksen määräyksiä olisi rikottu. Ihmisoikeussopimukseen tehtäville varauksille tulee ylipäätään olla erityisen painava oikeudellinen perusta, mitä esitysluonnoksessa ei ole osoitettu. Mannerheimin Lastensuojeluliitto yhtyy hallituksen esitysluonnoksen näkemykseen siitä, että adoption pysyvyyttä voidaan lähtökohtaisesti pitää lapsen edun mukaisena ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen on oltava olla ennakkovalvonnassa. Lapsen edun arvioinnissa on kuitenkin mahdollistettava tapauskohtainen arviointi. Yleissopimukseen tehtävä varaus ei tätä mahdollistaisi. Mannerheimin Lastensuojeluliitto tulkitsee, että yleissopimuksen määräys ei tarkoita sitä, että adoptio, johon liittyy tahdonvastainen katoaminen, pitäisi kaikissa tilanteissa kumota, vaan sitä, että adoptiopäätös voidaan arvioida uudelleen lapsen etu tapauskohtaisesti huomioon ottaen.

Miesjärjestöjen keskusliitolla ei ole huomautettavaa luonnoksesta ja se tukee hallituksen esitystä sellaisenaan.

Naisjärjestöjen keskusliitto kannattaa yleissopimuksen voimaansaattamista sekä yksilö- ja valtio-osapuolten valitusmekanismien tunnustamista. Se toteaa lisäksi, että puutteet muissa vapaudenmenetystilanteissa tulisi ottaa vakavasti ja korjata, vaikka tilanteissa ei olekaan kyse varsinaisesta tahdonvastaisesta katoamisesta. Se toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu sukupuolivaikutuksia, ja erittelee näitä vaikutuksia. Sukupuolivaikutukset on tarpeen arvioida kunnollisesti lopullisessa esityksessä sekä huomioida sopimuksen toimeenpanossa. Naisjärjestöjen keskusliitto katsoo lisäksi, että esityksessä on syytä arvioida komitean suositusta siitä, että tahdonvastaisen katoamisen uhriksi joutunutta ei tulisi julistaa kuolleeksi ennen kuin hänen kohtalonsa on selvitetty suosituksen täyttymistä. Se katsoo lisäksi, että esityksessä tulisi myös ottaa huomioon komitean suositukset palautuskiellosta sekä turvapaikkayksiköistä kadonneiden yksin tulleiden lasten tilanne. Naisjärjestöjen keskusliitto katsoo, että ehdotettua varaukseen on syytä harkita vielä uudelleen, sillä se ei mahdollista tilanteiden yksilökohtaista arviointia oikeusistuisissa. Ennakkovalvonnan ensisijaisuudesta huolimatta sillä ei ole välttämättä mahdollista tunnistaa kaikkia niitä tilanteita, joissa on kyse tahdonvastaisesta katoamisesta, sillä määritelmällisesti rikoksen toteuttamisessa on mukana valtiollisia toimijoita, joiden on mahdollista uskottavasti ja tehokkaasti estää lapsen taustan selvittäminen ennakkoon.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että sopimuksen ratifiointi on tärkeää ja että luonnos hallituksen esitykseksi on kokonaisuutena hyvin valmisteltu sekä perusteltu. Asianajajaliitto katsoo, että esityksessä tehdyt johtopäätökset sopimusartikloiden vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön ovat asianmukaisia. Ehdotukset rikoslain muuttamisesta ovat johdonmukaisia ja sopimuksen edellyttämät kriminalisoinnit ovat esityksessä implementoitu laillisuusperiaatteen vaatimalla yksityiskohtaisuudella. Asianajajaliitto pitää perusteltuna ehdotettua rikoslain uutta lainkohtaa ja ehdotettua sijaintia rikoslainsäädännössä sopivana. Lisäksi Asianajajaliitto pitää esityksessä ehdotettua rikoslain 11 luvun 3 pykälään sisällytettävää tarkennusta tärkeänä. Asianajajaliitto katsoo, että voisi olla jossain määrin ongelmallista, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen ei sisältyisi rikoslain törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä koskevaan rikosluetteloon. Asianajajaliitto katsoo, ettei tahdonvastaisen katoamisen kriminalisointi luultavasti aiheuttaisi merkittäviä käytännön tason oikeusvaikutuksia Suomessa, sillä sovellettavaksi voivat tulla jo rikoslainsäädännöstä löytyvät säännökset rikoksista ihmisyyttä vastaan. Oikeusturvan parantamista koskevat näkökulmat ovat myönteisiä. Adoption kumoamista koskevan varauksen tekemistä Asianajajaliitto pitää Suomen oikeustilaan sopivana.

Suomen Lakimiesliitto pitää esitystä hyvin perusteltuna ja kannatettavana. Se toteaa, että varsinkin ulkomailla tehdyt rikokset voivat edellyttää poliisilta, syyttäjiltä ja tuomioistuimilta hyvinkin merkittäviä resursseja, mihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota.

Suomen syyttäjähdistys pitää esitystä hyvänä ja perusteltuna. Kun syyttäjälaitoksen hoidettavaksi tulee sopimuksen mukainen tapaus, se sitoo mukaan useita kokeneita syyttäjiä, jolloin resurssivaikutus Syyttäjälaitokselle on merkittävä. Näin ollen Syyttäjälaitokselle tulisi osoittaa määrärahat ainakin kahdelle syyttäjälle.

Suomen tuomariliitolla ei ole huomautettavaa rikoslain 11 luvun rangaistussäännöksiin eikä siihen, miten sopimuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön on kuvattu. Rikoslain 11 luvun rikokset ovat harvinaisia, joten jatkuvaa resurssivaikutusta nyt säädetyt muutokset eivät aiheuttane muutoin kuin koulutuksen ylläpitämisen osalta. Esityksen ratkaisut ja niiden perustelut vaikuttavat onnistuneilta. Tarvittavan koulutuksen resurssivaikutus ei tule olemaan merkittävä. Siinä tapauksessa, että tämän kaltaisia kansainvälisiä rikosasioita tulee Suomessa käsiteltäväksi, tuomioistuimien resurssit eivät tällä hetkellä kestä henkilökuntaa vuosiksi sitovia asioita ilman merkittävää lisäresurssia tai entistäkin vakavampaa ruuhkautumista.

3. Lausunnot asiakysymyksittäin

3.1 Rangaistussäännös tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisesta

Eduskunnan oikeusasiamies esittää useita huomioita ehdotetusta tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen tunnusmerkistöstä. Ensinnäkin vaikka ilmaisu ”valtion edustajana tai sen luvalla, tuella tai suostumuksella” on hänen nähdäkseen jossain määrin epämääräinen, niin käytännössä tuskin tulisi eteen tilannetta, jossa tämä aiheuttaisi soveltamistai näyttöongelmia, paitsi ehkä sellaisessa tilanteessa, jossa yhteydet valtioon pyritään salaamaan. Toiseksi hänestä ei liene ongelmatonta käyttää pakkokeinolain myötä merkityssisällöltään vakiintuneita ilmaisuja ”pidättäminen” ja ”vangitseminen”, jos niiden ei haluta tarkoittavan samaa kuin pakkokeinolaissa, ja asian jatkovalmistelussa onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, onko ehdotettu sääntely tältä osin rikoslailta edellytettävällä tavalla täsmällinen ja yksiselitteinen. Kolmanneksi kohtaa ”kiistää vapaudenriiston jälkeen sen tapahtumisen taikka salaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneen olinpaikan tai sen, mitä hänelle on tapahtunut” ei ole perusteluissa juurikaan käsitelty, ja asian jatkovalmistelussa tulisi pohtia miten edellä kuvattu sopii yhteen ns. itsekriminointisuojaan kanssa. Neljänneksi kohdan ”aiheuttaa menettelyllään vapaudenriiston kohteeksi joutuneen jäämisen vaille oikeussuojaa” muotoilua olisi syytä harkita, sillä rikosprosessikin on yksi oikeussuojan keino eli uhri ei asian edetessä rikosprosessiin tarkasti ajatellen ole jäämässä ilman oikeussuojaa.

Helsingin käräjäoikeudella, Syyttäjälaitoksella, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, professori Kimpimäellä (Lapin yliopisto), Suomen Asianajajaliitolla ja Suomen tuomariliitolla ei ole lausuttavaa siihen, miten rangaistussäännökset on luonnoksessa esitetty säädettäväksi.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna säätää tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisesta oma erillinen rangaistussäännöksensä, mutta rikostunnusmerkistö tullee sovellettavaksi Suomessa harvoin. **Mannerheimin Lastensuojeluliitto** pitää uuden rikosnimikkeen säätämistä rikoslain 11 lukuun kannatettavana.

Professori Tolvanen (Itä-Suomen yliopisto) katsoo, ettei ehdotettu uusi kriminalisointi näyttäisi olevan laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Pulmallisimmalta vaikuttaisi vaatimus oikeussuojaa vaille jäämisestä, mutta käsitettä on perusteluissa avattu, eikä se siten loppujen lopuksi aiheuttane ongelmia lainsoveltamisessa. Hän huomauttaa, että vaille tarkastelua on jäänyt uuden kriminalisoinnin suhde törkeään vapaudenriistoon. Hän myös toteaa, että panttivangin ottamista ja ihmiskauppaa koskevat tunnusmerkistöt eivät syrjäytyisi vaan päinvastoin voi olla niin, että esimerkiksi ihmiskauppaa ja törkeää ihmis-

kauppaa koskevat tunnusmerkistöt syrjäyttäisivät ehdotetun kriminalisoinnin, jos tapauksessa täyttyisi ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistö, joissa kummassakin asteikko on ankarampi kuin ehdotetussa kriminalisoinnissa.

3.2 Kansainväliseksi rikokseksi säätäminen

Helsingin käräjäoikeus tuo esille, että jatkovalmistelussa otettaneen huomioon tarve täydentää myös muita rikoslain 1 luvun 7 §:n säännöksiä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos pitää perusteltuna, että esityksen nojalla säädettävä rikos määriteltäisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti kansainväliseksi rikokseksi lisäämällä se rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n luetteloon kansainvälisinä rikoksina pidettävistä rikoksista.

Professori Kimpimäki (Lapin yliopisto) pitää perusteltuna myös ehdotusta, että kyseessä oleva rikos määritetään vakiintuneen käytännön mukaisesti kansainväliseksi rikokseksi lisäämällä se rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n luetteloon kansainvälisinä rikoksina pidettävistä rikoksista.

3.3 Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ehdottaa vielä sen arvioimista, tulisiko tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen lisätä myös törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä koskevan rikoslain 15 luvun 10 §:n rikosluetteloon muiden vakavien rikosten lailla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos yhtyy esityksen näkemykseen ihmisoikeussuojan täydentymisestä. Se pitää Suomen varautua adoption purkamiseen perusteltuna.

Professori Kimpimäki (Lapin yliopisto) katsoo, että esityksen mukainen kanta on perusteltavissa, mutta perustellusti voitaisiin päätyä myös toisen suuntaiseen ratkaisuun ottaen huomioon, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen on rikos, joka altistaa sen kohteeksi joutuneen henkilön myös muille vakaville rikoksille ja koska vastaavanlainen toiminta kuuluu säännöksen alaan silloin, jos teko toteutetaan osana rikosta ihmisyyttä vastaan.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että voisi olla jossain määrin ongelmallista, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen ei sisältyisi rikoslain törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä koskevaan rikosluetteloon.

3.4 Komitean toimivallan tunnustaminen

Ihmisoikeuskeskus kannattaa ehdotetun selityksen antamista. Komitean huomioille ja niiden kansalliselle täytäntöönpanolle tulisi antaa nykyistä enemmän huomiota ja oikeuksien toteutumisen seuranta tulisi entisestään vahvistaa, ei vain tämän sopimuksen osalta, vaan myös yleisemmin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos yhtyy esityksen näkemykseen ihmisoikeussuojan täydentymisestä.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto kannattaa selitysten antamista komitean toimivalta sekä päätöstä olla käyttämättä mahdollisuus olla tunnustamatta riidanratkaisumekanismia.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että oikeusturvan parantumista koskeva näkökulmat ovat myönteisiä.

3.5 Sopimuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Oikeusministeriö esittää täydennyksiä ja korjauksia perusteisiin kansainväliseksi rikokseksi säätämiseksi (9 artikla), esitutkintalain sisällöstä (10, 12 ja 17 artikla), rikosprosessin sääntelystä (11 artikla), rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (13 ja 16 artikla), tutkintavankeudesta ja Rikosseuraamuslaitoksen roolista (17 artikla), tutkintavankeiden ja vankeusvankien terveydenhuollosta (18 artikla) sekä Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunnan koulutustarpeista (23 artikla). Näitä laajemmin oikeusministeriö esittää huomioita omaisten tiedonsaantioikeuksista (18 ja 20 artikla) sekä omaisten oikeuksista (24 artikla) suhteessa Suomen vahingonkorvaussääntelyyn. Käsittelyjärjestykseen oikeusministeriö esittää vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudistamishankkeen mainitsemista sekä tarkennusta viitauksessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon adoptiosta ilman vanhempien suostumusta. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että hyvän hallinnon käsittelyn yhteydessä mainitut keinot eivät näytä täyttävän sopimustekstissä asetettua vaatimusta pääsystä tuomioistuimeen.

Puolustusministeriö toteaa, että vapaudenmenetystä koskevat olennaiset säännökset Puolustusvoimissa sekä aluevalvontalaissa on kuvattu asianmukaisesti 17 artiklan yhteydessä. Puolustusministeriön mielestä on hyvä, että esityksessä on kuvattu humanitaarisen oikeuden sopimukset 43 artiklan yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa eräitä muutoksia siihen, miten lastensuojelulain kirjauksia on esityksessä kuvattu, sekä korjausta siihen, miten mielenterveys- ja päihdepalvelua koskevaa sääntelyä uudistetaan. Ministeriö myös ehdottaa, että viittaus kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskevaan uudistuksen poistetaan, koska uudistuksen aikataulu on muuttunut.

Helsingin käräjäoikeus olettaa esityksen perusteella, että yleissopimus ei ilmeisesti vaadi muita muutoksia kansalliseen sääntelyyn, kuin mitä on esitetty.

Syyttäjälaitoksella ei ole huomautettavaa siitä, miten sopimuksen suhdetta kansalliseen sääntelyyn on kuvattu. Syyttäjälaitoksen kannalta esityksen ratkaisut ja niiden perustelut vaikuttavat sen omien tehtävien näkökulmasta asianmukaisilta ja oikeilta.

Tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole henkilötietojen käsittelyn osalta huomautettavaa esitysluonnoksesta, mutta sopimuksen 19 artiklan esittelyn yhteydessä harkita selvyiden vuoksi tehtävän selkoa myös poliisin mahdollisuudesta käyttää henkilökortteihin ja passeihin liittyviä, sekä ulkomaalaislain 131 §:n mukaisia biometrisiä tietoja tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamisessa poliisin henkilötietolain (616/2019) 15 pykälän mukaisesti.

Professori Tolvanen (Itä-Suomen yliopisto) toteaa, ettei ole havainnut sopimuksen artiklojen analyysiin suhteessa Suomen lainsäädäntöön kritiikin tarvetta, ettei pakkokeinolain tarkistamiselle esimerkiksi salaisten pakkokeinojen soveltamisalan laajentamisen muodossa ei ole tarvetta ja että Suomessa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot näyttävät täyttävän sopimuksessa määritellyt kriteerit.

Naisjärjestöjen keskusliitto katsoo, että puutteet muissa vapaudenmenetystilanteissa tulisi ottaa vakavasti ja korjata, vaikka tilanteissa ei olekaan kyse varsinaisesta tahdonvastaisesta. Se katsoo lisäksi, että esityksessä on syytä arvioida komitean suositusta siitä, että tahdonvastaisen katoamisen uhriksi joutunutta ei tulisi julistaa kuolleeksi ennen kuin hänen kohtalonsa on selvitetty suosituksen täyttymistä.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että esityksessä tehdyt johtopäätökset sopimusartikkeloiden vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön ovat asianmukaisia.

3.6 Adoption kumoamista koskeva varauma

Oikeusministeriö pitää yleissopimuksen 25 artiklan 5 kohdan tulkinnanvaraisuus ja komitean tähän mennessä antamat suositukset huomioon ottaen perusteltuna sitä, että Suomi tekisi ehdotetun mukaisesti yleissopimuksen 25 artiklaa koskevan varauman yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, ettei hänellä ole mahdollisuutta ryhtyä tarkemmin arvioimaan sitä, täyttääkö Suomessa oleva menettely lapsen antamisesta uudelleenadoitavaksi alkuperäisille vanhemmilleen sopimuksen mukaiset edellytykset, mutta jos vastaus olisi myönteinen, varaumaa ei siis välttämättä tarvittaisi.

Adoptiolautakunta yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa todettuun arvioon siitä, että adoptioiden pysyvyyttä koskeva nykyinen oikeustila on lapsen edun mukainen ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen tulee olla ennakovalvonnassa. Adoptiolautakunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että Suomi tekisi artiklaan varauman, jossa todetaan, että Suomi ei muuttaisi adoption kumoamista koskevaa lainsäädäntönsä.

Ihmisoikeuskeskus toteaa, että yleisesti varaumien tekemistä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tulisi välttää. Jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia onko adoption pysyvyys yleisenä lapsen etuna ja yksittäisen adoptoidun lapsen etu joissain tilanteissa mahdollisesti ristiriidassa ja voitaisiinko varauma kuitenkin jättää tekemättä.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto edellyttää jatkovalmistelulta vähintään selkeitä ja yksiselitteisiä perusteluja sille, miten esityksessä on päädytty siihen, että nykyinen oikeustila ja varauman tekeminen ovat lapsen edun mukaisia. Hallituksen esityksessä tulee asianmukaisesti ja kestäväällä tavalla perustella se, miten ehdotetun varauman nähdään olevan linjassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja edistävän lapsen edun tapauskohtaista arviointia. Lapsiasiavaltuutetulle asia ei nyt esitetyn perusteella avaudu, ja lapsiasiavaltuutetun kanta on, ettei ehdotettua varaumaa tulisi tehdä. Joka tapauksessa lapsen edun arviointi tulisi suorittaa lapsen edun yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos pitää varaumaa adoption purkamiseen perusteltuna.

Lastensuojelun keskusliitto erittelee lapsen etua ja katsoo, että esityksessä jää epäselväksi, että miten varauma varmistaa lapsen edun tapauskohtaista harkintaa paremmin kuin ratifioiminen ilman varaumaa. Lastensuojelun keskusliitto katsoo, että yleissopimuksen muotoilu jättää harkinnanvaraa sen suhteen, tulisiko adoptio kumota. Nyt tehtävä varauma vastaa Suomen adoptiolainsäädäntöä, mutta kun on kyse lapsen edun toteutumisesta, tulisi selkeästi ja yksiselitteisesti perustella, millä tavoin valittu ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut vaihtoehdot. Keskusliitto huomauttaa, että esityksen perusteluiden mukaan kyse ei ole lapsen edun tapauskohtaisen harkinnan varmistamisesta, vaan nimenomaan tapauskohtaisen harkinnan estämisestä varaamalla. Toistaiseksi yksikään toinen maa, joka on ratifioinut yleissopimuksen, ei ole tehnyt vastaavaa varaumaa.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ilmoittaa suhtautuvansa hyvin kriittisesti ehdotettuun varaumaan. Ihmisoikeussopimuksiin tehtäville varaumille tulee ylipäätään olla erityisen painava oikeudellinen perusta, mitä esitysluonnoksessa ei ole osoitettu. Lapsen edun arvioinnissa on mahdollistettava tapauskohtainen arviointi. Yleissopimukseen tehtävä varauma ei tätä mahdollistaisi. Mannerheimin Lastensuojeluliitto tulkitsee, että yleissopimuksen määräys ei tarkoita sitä, että adoptio, johon liittyy tahdonvastainen katoaminen, pitäisi kaikissa tilanteissa kumota, vaan sitä, että adoptiopäätös voidaan arvioida uudelleen lapsen etu tapauskohtaisesti huomioon ottaen.

Naisjärjestöjen keskusliitto katsoo, että ehdotettua varaumaa on syytä harkita vielä uudelleen, sillä se ei mahdollista tilanteiden yksilökohtaista arviointia oikeusistuimessa. Ennakkovalvonnan ensisijaisuudesta huolimatta sillä ei ole välttämättä mahdollista tunnistaa kaikkia niitä tilanteita, joissa on kyse tahdonvastaisesta katoamisesta, sillä määritelmällisesti rikoksen toteuttamisessa on mukana valtiollisia toimijoita, joiden on mahdollista uskottavasti ja tehokkaasti estää lapsen taustan selvittäminen ennakkoon.

Suomen Asianajajaliitto pitää adoption kumoamista koskevan varauksen tekemistä Suomen oikeustilaan sopivana.

3.7 Palautuskielto

Valtioneuvoston oikeuskansleri lausuu yleissopimukseen sisältyvästä palautuskiellosta. Hän katsoo, että käännättämisestä päättävän viranomaisen ja täytäntöönpanon käytännön toteutuksesta huolehtivan poliisiviranomaisen on oltava tietoinen kaikista täytäntöönpanon esteistä. Lisääntyviä velvoitteita koskevat ohjeistukset tulee myös viivytyksettä päivittää asianmukaisesti. Oikeuskansleri katsoo, että perusteluissa tulisi nyt tehtyä tarkemmin arvioida yleissopimuksen vaikutusta käännätyksen tai muunlaisen henkilön palauttamisen toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden virkavastuuseen. Perusteluissa olisi aiheellista avata, voisiko ja minkälaisilla edellytyksillä täytäntöönpanevan viranhaltijan menettely olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun mukaisena virkarikoksena.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että sopimuksessa tarkoitetun palautuskiellon edellyttämää arviointia tehdään jo käytännön tasolla nyt turvapaikkaprosessissa ja, että mahdollinen palautuskielto huomioidaan ylipäänsä aina, kun ulkomaalaista koskevaa palauttamispäätöstä tehdään, vaikka tutkinnan ja harkinnan laatu ja laajuus yksittäistapauksessa riippuvatkin kohdemaan tilanteesta ja/tai hakijan esittämistä henkilökohtaisista seikoista.

Naisjärjestöjen keskusliitto katsoo, että esityksessä tulisi myös ottaa huomioon komitean suositukset palautuskiellosta sekä turvapaikkayksiköistä kadonneiden yksin tulleiden lasten tilanne.

3.8 Vaikutusten arviointi

Oikeudenhoidon viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset. **Oikeusministeriö** korostaa, että niin ulkomailla kuin kotimaassakin tehdyksi epäiltyjä tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisia voi olettaa tulevan erittäin vähän rikosprosessissa käsiteltäviksi. Tahdonvastaisen katoamisen poikkeuksellisuuden, sen tunnusmerkistön moniulotteisuuden ja sen jo kriminalisoitujen osatekojen takia ei ole arvioitavissa, minkälaisia mahdollisia resurssivaikutuksia esityksellä on. Oikeusministeriö voi yhtyä siihen arvioon, että esityksellä tulee olemaan vain vähäisiä vaikutuksia myös Rikosseuraamuslaitokseen. **Helsingin käräjäoikeus** kiinnittää huomiota uuden kriminalisoinnin kansainvälisistä erityispiirteistä mahdollisesti aiheutuviin resurssitarpeisiin sekä siihen, että ehdotetun uuden kriminalisoinnin alaan kuuluvia ulkomailla tehtyjä rikoksia voidaan käsitellä myös muussa käräjäoikeudessa kuin Helsingin käräjäoikeudessa. **Turun hovioikeus** yhtyy luonnoksessa esitettyyn käsitykseen siitä, että kysymyksessä olevat varsinkin ulkomailla tehdyt rikokset voivat edellyttää tuomioistuimilta hyvinkin merkittäviä resursseja ja viittaa aiempiin kansainvälistä liityntää omaavien rikosten miljoonatason kustannuksiin hovioikeudessa ja kustannuksiin tätä aiemmassa vaiheessa prosessia. **Keskusrikospoliisi** pitää aiheellisena esityksen mainintaa siitä, että ulkomailla tehdyt kansainväliset rikokset voivat olla tutkinnallisesti ja näyttökysymyksiltään huomattavan vaativia, ja katsoo, että mainitunlaisten rikosten käsittely voi edellyttää poliisilta huomattavia resursseja. **Poliisihallitus** pyytää ulkoministeriötä huomioimaan, voiko Ukrainan tilanteella olla joitakin vaikutuksia esitysluon-

noksessa kuvattuun laaja-alaisen tutkinnan tarpeeseen. **Syyttäjälaitos** katsoo, että esityksen resurssivaikutusta voisi luonnehtia ennalta-arvaamattomaksi, mahdollisesti suureksikin, ja tämänkaltaisissa kansainvälisissä rikosasioissa tarvitaan vähintäänkin kahden erikoistuneen syyttäjän työpanos usean vuoden ajan. **Professori Kimpimäki (Lapin yliopisto)** toteaa olevan mahdollista, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen rikoksia tulee käsiteltäväksi myös Suomessa, mutta käytännössä esitetyn kriminalisoinnin Suomen rikoslain alaa laajentavaa vaikutusta tosin vähentänee se, että näitä rikoksia tehdään usein laajamittaisemman siviiliväestöön kohdistuvan toiminnan yhteydessä, jolloin sovellettavaksi voivat tulla rikoslaista jo nyt löytyvät rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevat säännökset. **Suomen Asianajajaliitto** katsoo, ettei tahdonvastaisen katoamisen kriminalisointiluultavasti aiheuttaisi merkittäviä käytännön tason oikeusvaikutuksia Suomessa, sillä sovellettavaksi voivat tulla jo rikoslaista löytyvät säännökset rikoksista ihmisyyttä vastaan. **Suomen Lakimiesliitto** toteaa, että varsinkin ulkomailla tehdyt rikokset voivat edellyttää poliisilta, syyttäjiltä ja tuomioistuimilta hyvinkin merkittäviä resursseja, mihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. **Suomen syyttäjähdistys** katsoo niin ikään resurssivaikutuksen olevan Syyttäjälaitokselle merkittävä, kun tapaus tulee vireille, ja että Syyttäjälaitokselle tulisi osoittaa määrärahat ainakin kahdelle syyttäjälle. **Suomen tuomariliitto** katsoo, että siinä tapauksessa, että tämän kaltaisia kansainvälisiä rikosasioita tulee Suomessa käsiteltäväksi, tuomioistuimien resurssit eivät tällä hetkellä kestä henkilökuntaa vuosiksi sitovia asioita ilman merkittävää lisäresurssia tai entistäkin vakavampaa ruuhkautumista.

Maahanmuuttohallintoon kohdistuvat vaikutukset. **Maahanmuuttovirasto** arvioi, että esityksen vaikutukset kansainvälisen suojelun ja palauttamisen kannalta olisivat vähäiset sekä Maahanmuuttoviraston että sen asiakkaiden näkökulmasta.

Muut viranomaiset. **Tilastokeskus** toteaa, että rikosnimikkeistön päivittäminen on osa Tilastokeskuksessa normaalia työprosessia, eikä yksittäisten rikosnimikkeiden lisääminen aiheuta Tilastokeskukselle erityisiä kustannuksia.

Koulutustarve. **Puolustusministeriö** katsoo, että yleissopimuksen voimaansaattaminen aiheuttaa koulutustarpeita Puolustusvoimissa, mutta muuten esityksellä ei ole nähtävissä merkittäviä resurssivaikutuksia. **Helsingin käräjäoikeus** olettaa esitysluonnoksen perusteella, että yleissopimuksen voimaansaattaminen ei esitysluonnoksen mukaan aiheuta tarvetta uudennaiselle perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista viranomaistoiminnassa koskevalle koulutukselle. **Ihmisoikeuskeskus** toteaa, että virkamiesten perus- ja ihmisoikeuskoulutus on nykyisellään suppeaa ja määrällisesti riittämätöntä. Nyt kyseessä olevan yleissopimuksen tarkoittamien tekojen, tekijöiden ja uhrien tunnistamisen, käsittelyn ja auttamisen toimivuus edellyttää koulutusta niin sopimuksen sisällöstä kuin perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti. Tähän tulisi eri viranomaistahoilla varata riittävästi pysyviä resursseja. Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen lisääminen yleisesti yhteiskunnassa on myös tarpeen ja siihen tulisi panostaa jatkossa aikaisempaa enemmän kaikilla koulutusasteilla. **Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus** katsoo, että jos sen lisäksi tehtäviin tulee jatkossa kuulumaan nyt kysymyksessä olevan ihmisoikeussopimuksen kansallisen hyväksymisen myötä velvollisuus kouluttaa sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstöä perus- ja ihmisoikeuksista, tästä tulee nimenomaisesti säättää ja uusi tehtävä tulisi resursoida asianmukaisesti. **Syyttäjälaitos** voi yhtyä siihen käsitykseen, ettei resurssivaikutus tule olemaan merkittävä. **Suomen tuomariliitto** katsoo, että tarvittavan koulutuksen resurssivaikutus ei tule olemaan merkittävä.

Sukupuolivaikutukset. **Naisjärjestöjen keskusliitto** toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole niitä tarkasteltu sen sukupuolivaikutuksia katoamisesta, ja erittelee näitä vaikutuksia. Siitä sukupuolivaikutukset on tarpeen arvioida kunnollisesti lopullisessa esityksessä sekä huomioida sopimuksen toimeenpanossa.