



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansain- välisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaans- saattamiseksi sekä rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen tahdonvastaisen katoamisen yleissopimuksen tavoitteista ja keskeisestä sisällöstä. Sopimuksen määräyksiä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön on kuvattu melko perusteellisesti. Esityksen viranomaisvaikutuksia on käsitelty melko hyvin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi kuvata mahdollisia tahdonvastaisia katoamisia, jotka voisivat tapahtua Suomessa, suomalaisille tai miten Suomi voisi joutua osalliseksi tämän sopimuksen mukaisiin prosesseihin. Toisin sanoen esityksessä tulisi kuvata tarkemmin sopimuksen tosiasiallista merkitystä Suomelle ja suomalaisille.
- ii) Esityksessä tulisi käsitellä, mitä rikosten uhrien parempi oikeussuoja käytännössä tarkoittaisi.
- iii) Adoptiovarauaman konkreettisia vaikutuksia lapsille tulisi tarkentaa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi ja saatettavaksi voimaan kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta New Yorkissa 20.12.2006 tehty kansainvälinen yleissopimus. Voimaansaattaminen tehtäisiin vakiomuotoisella voimaansaattamislaillla. Lisäksi säädettäisiin rangaistavaksi tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen ja tehtäisiin uudesta rikoksesta aiheutuvat eräät muutokset rikoslainsäädäntöön.



Yleissopimus on yksi YK:n yhdeksästä keskeisestä ihmisoikeussopimuksesta. Siinä veloitetaan osapuoli varmistamaan, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen on sen rikosoikeuden mukaan rangaistava teko. Yleissopimukseen sisältyy lisäksi määräyksiä lainkäyttövallasta, rangaistuksista, kansainvälisestä oikeusavusta, luovuttamisesta, vapaudenmenetyksestä, vapautensa menettäneiden ja heidän omaistensa oikeuksista sekä uhrien oikeudesta korvauksiin. Yleissopimukseen sisältyy myös lapsia koskevia erityisiä määräyksiä. Suomi tekisi varauman adoption kumoamista koskevaan yleissopimuksen määräykseen.

Yleissopimuksella perustetaan tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä komitea. Osapuoli voi ratifioidessaan yleissopimuksen tunnustaa komitean toimivallan käsitellä yksityishenkilöiden tekemiä valituksia tai valtiovalituksia. Suomen tarkoituksena on sitoutua molempiin menettelyihin ja antaa näitä koskevat selitykset.

Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 23.12.2010. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä sen päivän jälkeen, kun ratifioimiskirja on talletettu. Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tiiviisti ja ymmärrettävästi kuvattu sopimuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Sopimuksen määräyksiä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön on kuvattu melko perusteellisesti.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että hallituksen esityksen valmistelu ja voimaansaattamisprosessi on kestänyt pitkään. Suomi allekirjoitti sopimuksen vuonna 2007 ja hallituksen esityksen valmistelu alkoi vuonna 2012. Sopimus tuli voimaan jo vuonna 2010, kun 20 valtiota oli ratifioinut sen. Esitysluonnoksessa voisi lyhyesti selostaa, miksi prosessi on kestänyt näin kauan, etenkin kun esitysluonnoksen perusteella Suomella ei ole ongelmia sopimuksen sisällön kanssa ja Suomea on YK:n ihmisoikeusfoorumeilla useasti kehoitettu ratifioimaan sopimus. Asiaa tuntemattoman lukijan olisi hyödyllistä tietää, liittyykö asiaan joitakin muita näkökulmia kuin mitä luonnoksessa on tuotu esiin.

Esitysluonnoksessa on kuvattu sopimuksen tarkoitus ja tärkeys ymmärrettävästi. Luonnoksen perusteella sopimus on merkityksellinen etenkin epävakaisissa valtioissa, joissa tahdonvastaiset katoamiset ovat merkittävä ihmisoikeusongelma. Tahdonvastaisten katoamisten työryhmällä on ollut käsittelyssä noin 56 200 tapausta, mutta Pohjoismaista on ollut vain yksi tapaus Tanskasta.



Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata sellaisia mahdollisia tahdonvastaisia katoamisia, jotka voisivat tapahtua Suomessa, suomalaisille tai miten Suomi voisi joutua osalliseksi tämän sopimuksen mukaisiin prosesseihin. Esitysluonnoksessa sivutaan adoptioprosesseja ja Ruandan kansanmurhan yhden tapauksen käsittelyä Suomessa. Esityksessä tulisi tarkentaa, olisivatko edelliset esimerkit mahdollisia tämän sopimuksen alaisia tapauksia. Toisin sanoen esityksessä tulisi kuvata tarkemmin sopimuksen tosiasiallista merkitystä Suomelle ja suomalaisille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty riittävästi asiaa koskevaa palautetta ja palautteen myötä tehtyjä muutoksia.

2.2 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on arvioitu kattavasti vaikutuksia eri viranomaisille sekä asioiden käsittelyn vaatimia resursseja. Esitysluonnoksessa viitataan myös ulkomailla tehtyihin kansainvälisiin rikoksiin, jotka voisivat vaatia Suomen viranomaisilta miljoonatasoista satsauksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin epätavallisten ja isojen tapausten käsittelyn luomat resurssipaineet suomalaisille viranomaisille.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa uhrien oikeutta saada oikeussuojaa ja hyvitys kokemistaan loukkauksista. Uhreja voivat olla kadonneen henkilön itsensä lisäksi tämän omaiset. Tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen säätäminen rangaistavaksi voisi jossain määrin parantaa asiaomistajan ja syytetyn asemaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käsitellään yleisellä tasolla vaikutuksia rikosten uhreihin. Esitysluonnoksessa selostetaan mm. oikeudellisen avun saamista asianomistajan taloudellisesta asemasta riippumatta ja vahingonkorvausta koskevia periaatteita sekä yksilövalitusoikeutta. Esitystä tulisi tarkentaa selostamalla, mitä vahvistuvalla oikeussuojalla tarkoitetaan: millainen on nykytila ja miten tilanne uhrien näkökulmasta muuttuisi esityksen mukaisten muutosten myötä? Mitä esimerkiksi uhrien ja omaisten yksilövalitusoikeus käytännössä tarkoittaa?

Arviointineuvosto katsoo, että adoptiovarauman konkreettisia vaikutuksia lapsille tulisi tarkentaa. Esitysluonnoksessa todetaan, että varaumaa voidaan myöhemmin arvioida uudelleen ja lapsen adoption purkaminen on mahdollista yksittäistapauksissa. Esityksessä tulisi selvittää, voisiko lapsen edun täysimääräinen toteutuminen silti joissakin tapauksissa vaarantua varauman vuoksi, jos myöhemmin selviää, että lapsi on esimerkiksi tuotu Suomeen vastoin biologisten vanhempien tahtoa. Esityksessä tulisi arvioida lapsen näkökulmasta myös sitä vaihtoehtoa, että varaumaa ei tehtäisi. Lisäksi tulisi selostaa, miten yleissopimuksen varauman vaikutuksia tulitaisiin seuraamaan.



3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymistä koskevasta hallituksen esityksestä (UM009:00/2019), jonka ulkoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 31.3.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 26. huhtikuuta 2022

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.