OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

11.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KAIKKIEN HENKILÖIDEN SUOJELEMISEKSI TAHDONVASTAISELTA KATOAMISELTA TEHDYN KANSAINVÄLISEN YLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISEKSI JA VOIMAANSAATTAMISEKSI SEKÄ LAIKSI RIKOSLAIN 11 LUVUN MUUTTAMISESTA (HE 87/2022 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Oikeusministeriö on muutenkin kuin esitysluonnoksen lausuntokierroksella osallistunut tiiviisti hallituksen esityksen valmisteluun, jossa ministeriön näkökannat on otettu huomioon ja jossa on asian edellyttämällä tarkkuudella ja huolellisuudella arvioitu yleissopimuksen velvoitteiden suhde tilanteeseen Suomessa.

Hallituksen esityksen valmistelussa on noudatettu linjaa, jonka mukaan tehdään vain yleissopimuksen edellyttämät välttämättömät lainsäädäntömuutokset koskien velvoitteita, jotka selvästi edellyttävät lainsäädäntömuutoksia sen vuoksi, että velvoitteiden ei voida katsoa tulevan toteutetuiksi riittävällä, järkevällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla jo nykyisellä lainsäädännöllä. Vain välttämättömien

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

lainsäädäntömuutosten tekemiselle perustuvaa lähtökohtaa on myös lakivaliokunta pitänyt perusteltuna kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanossa (LaVM 5/2021 vp, s. 3 ja 4 sekä siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat mietinnöt).

Yleissopimuksen tulkinnanvaraiset sanamuodot ovat myös osaltaan johtaneet siihen, että vertailua sopimuksen velvoitteen ja kansallisen lainsäädännön välillä ei ole voitu kaikilta osin tehdä aukottomasti ja yksiselitteisesti. Toisaalta tulkinnanvaraisuus mahdollistaa joustavan kansallisen harkinnan velvoitteen täytäntöönpanossa.

2 Yleissopimuksen rikosoikeudelliset velvoitteet

Oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat ensinnäkin rikosoikeudelliset velvoitteet, jotka ovat johtaneet lakiehdotukseen rikoslain 11 luvun muuttamisesta ja joiden perusteella on tarkoitus antaa hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukainen valtioneuvoston asetus rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta. Lakimuutosten ja asetusmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

2.1 Tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen säätäminen rangaistavaksi

Yleissopimuksen 4 artiklan mukainen velvollisuus säätää tahdonvastainen katoaminen (sen toteuttaminen) rangaistavaksi ja sopimuksen 2 artiklassa oleva tahdonvastaisen katoamisen määritelmä ovat johtaneet siihen, että esityksessä ehdotetaan mainitun rikoksen säätämistä rangaistavaksi niin, että sitä koskevien säännösten sijoituspaikaksi tulisi rikoslain (39/1889) 11 luvun uusi 4 c §. Rikoslakiin ei nykyään sisälly tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen kokonaisuudessaan kattavaa rangaistussäännöstä.

Uuden pykälän 1 momentin mukaan tahdonvastaisen katoamisen toteuttamiseen syyllistyisi se, joka valtion edustajana tai sen luvalla, tuella tai suostumuksella pidättämällä, vangitsemalla, kaappaamalla tai muulla tavoin riistää toiselta liikkumisvapauden tai eristää toisen tämän ympäristöstä, kiistää vapaudenriiston jälkeen sen tapahtumisen taikka salaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneen olinpaikan tai sen, mitä hänelle on tapahtunut, ja aiheuttaa menettelyllään vapaudenriiston kohteeksi joutuneen jäämisen vaille oikeussuojaa.

Tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen tunnusmerkistö olisi perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajainen ja täsmällinen ja täyttäisi yleissopimuksen kriminalisointivelvoitteen, vaikka siinä on joiltakin osin käytetty yleissopimuksen 2 artiklan määritelmästä poikkeavia kansalliseen sääntelyyn paremmin sopivia ilmaisuja.

Tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisesta tuomittaisiin rikoslain 11 luvun uuden 4 c §:n 1 momentin mukaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Tämän rangaistusasteikon on katsottu riittävästi ilmentävän yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla rikoksen vakavuutta. Jos tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen yhteydessä syyllistytään muihin, esimerkiksi terveyteen kohdistuviin rikoksiin, sovelletaan rikosten yhtymistä koskevia yleisiä periaatteita, jolloin sellaiset rikokset voivat tulla rangaistaviksi eri rikoksina ja jolloin tekijä tuomitaan useista rikoksista yhteiseen vankeusrangaistukseen.

Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohtaan perustuen tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen yritys ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi rikoslain 11 luvun uuden 4 c §:n 2 momentissa. Tämä on linjassa kansallisessakin harkinnassa noudatettavien yrityksen rangaistavaksi säätämistä koskevien periaatteiden kanssa. Rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisen yhteydessä tehtyjen linjausten (HE 44/2002 vp, s. 132/I) mukaan yrityksen rangaistavuus on sitä perustellumpaa, mitä vakavammasta rikoksesta on kysymys. Yrityksen rangaistavuus on perusteltua silloin, kun teko etenee niin, että se on paloiteltavissa useisiin objektiivisesti havainnoitaviin osatekoihin. Tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen olisi täyttynyt, kun tekijä on tehnyt kaikki ehdotettavan tunnusmerkistön mukaiset toimet.

2.2. Muut rikoslain 11 lukua koskevat muutokset

Rikoslain 11 luvun 12 §:n ja 13 §:n 1 momentin täydennyksillä esimiehen rikosoikeudellinen vastuu ja alaisen rikoksen ilmoittamatta jättämisen rangaistavuus laajennettaisiin kattamaan myös tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen. Nämä muutokset perustuisivat yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisiin velvoitteisiin.

Lisäksi rikoslain 11 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohtaa tarkennettaisiin niin, että tehdyn muutoksen mukaan siinä kohdassa mainitulla tahdonvastaisella katoamisella tarkoitetaan nimenomaan Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön (SoPS 55 ja 56/2002) 7 artiklan 2 kappaleen i kohdassa tarkoitettua tahdonvastaista katoamista. Tämän muutoksen takia säädöskokoelman numero poistettaisiin rikoslain 11 luvun 5 §:n 2 momentista.

2.3 Asetusmuutos

Hallituksen esityksen liitteenä olevan luonnoksen mukaisesti valtioneuvoston asetuksella muutettaisiin rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annettua asetusta (627/1996) niin, että tahdonvastaisen katoamisen rikoksesta tulisi kansainvälinen rikos. Tämä toteutettaisiin lisäämällä asetuksen 1 §:n 1 momenttiin uusi 21 kohta. Kansainvälinen rikos voidaan käsitellä Suomessa rikosprosessissa riippumatta esimerkiksi tekijän kansalaisuudesta, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä.

Tahdonvastaisen katoamisen rikoksen säätäminen kansainväliseksi rikokseksi asetusmuutoksella liittyisi yleissopimuksen 9 artiklan 1 ja 2 kohtaan sekä 11 artiklan 1 kohdan mukaiseen ”luovuta tai tuomitse” -periaatteeseen. Mainitun periaatteen on katsottu kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä usein muodostavan velvoitteen noudattaa universaaliperiaatetta, minkä vuoksi rikoksia on melko lukuisasti lisätty asetuksen 1 §:n 1 momenttiin. Lisäksi rikoslain 1 luvun 2, 5 ja 6 § eivät täysin vastaa kahden ensiksi mainitun kohdan velvoitteita, kansainväliseksi rikokseksi säätäminen poistaa tarpeen tehdä muutoksia niihin säännöksiin tai niitä säännöksiä koskien rikoslain 1 lukuun muuten. Huomioon on otettava myös rikoslain 1 luvun 8 §:n rajattu soveltamisala koskien muita kuin luvussa edellä käsiteltyjä Suomen ulkopuolella tehtyjä rikoksia.

2.4 Muut rikosoikeudelliset velvoitteet

Muiden yleissopimuksen rikosoikeudellisten velvoitteiden ei ole katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. Nämä velvoitteet koskevat tahdonvastaisen katoamisen toteuttamisen vanhentumista (8 artikla) ja velvollisuutta säätää rangaistaviksi eräät teot, jotka ovat Suomessa jo rangaistavia vapaudenriistorikoksina, virkarikoksina, väärennysrikoksina, vahingontekorikoksina, rekisterimerkintärikoksena, todistuskappaleen hävittämisenä ja hallinnan loukkauksena (25 artiklan 1 kohta). Lisäksi yleissopimuksen 22 artikla velvoittaa määräämään seuraamuksia eräistä teoista, jotka Suomessa ovat rangaistavia esimerkiksi virkarikoksina ja rikoksina oikeudenkäyttöä vastaan.

3 Muut oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat kysymykset

Rikosoikeudellisten velvoitteiden lisäksi yleissopimus sisältää paljon muitakin oikeusministeriön hallinnonalaa koskevia sopimusmääräyksiä, jotka liittyvät rikosprosessiin, rikoksen johdosta tapahtu-

vaan luovuttamiseen, keskinäiseen oikeusapuun, tutkintavankeuden ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon, tiedonsaantioikeuteen, henkilötietojen käsittelyyn, vahingonkorvauksiin ja adoptioon. Näiden velvoitteiden ei ole esityksessä katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. Ne joiltakin osin myös vastaavat velvoitteita muissa Suomea sitovissa kansainvälisissä instrumenteissa, minkä vuoksi nyt tehty arviointi suhteessa Suomen lainsäädäntöön vastaa pitkälti aikaisemmissa yhteyksissä tehtyjä arviointeja, joskin yleissopimuksen määräyksiin sisältyy myös jonkin verran tulkinnanvaraisia uusia elementtejä.

Adoptiota koskien kuitenkin esitetään, että eduskunta hyväksyisi tehtäväksi varauman, jonka mukaan eräitä seikkoja painottaen Suomi ei katso olevansa yleissopimuksen 25 artiklan 4 kohdan määräysten sitoma siltä osin kuin kyse on mainitun artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen lasten adoption kumoamisesta.

Adoptiota koskeva varauma perustuisi kansalliseen lainsäädäntöön ja reaalisiin argumentteihin. Suomen lainsäädännön mukaan adoptiota ei voida purkaa. Poikkeuksellisissa tapauksissa korkein oikeus voi ylimääräisen muutoksenhaun kautta purkaa adoptiopäätöksen ja adoption kautta syntynyt oikeudellinen tila voidaan myös muuttaa adoptoimalla lapsi uudelleen. Nykyisen oikeustilan katsotaan turvaavan lapsen edun huomioon ottamista. Ei ole myöskään täysin selvää, millainen kumoamismenettely olisi yleissopimuksen mukainen. Varauma voidaan poistaa ratifioinnin jälkeen, jos poistaminen katsotaan aiheelliseksi. Erillisen kumoamismenettelyn säätäminen tahdonvastaisista katoamisista voisi johtaa soveltamiskäytäntöön, jossa arvion lähtökohtana on adoption kumoaminen. Varauman tekeminen ei tarkoita sitä, että lapsen palauttaminen alkuperäisille vanhemmilleen tahdonvastaisen katoamisen kontekstissa ei olisi yksittäistapauksissa mahdollista. Oikeusministeriö pitää varauman tekemistä yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä hallituksen esityksessä todetuista syistä perusteltuna.