Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö

VN/13496/2022
VN/13496/2022-UM-3

12.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 87/2022 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

1. Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus on yksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yhdeksästä keskeisestä ihmisoikeussopimuksesta. Yleissopimuksen tavoitteena on estää tahdonvastaisia katoamisia, torjua tahdonvastaisen katoamisen rikoksen rankaisemattomuutta ja auttaa katoamistapausten selvittämisessä. Yleissopimus vahvistaa muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista sekä humanitaarisen oikeuden periaatteita. Yleissopimuksen päätavoite liittyy läheisesti muissa ihmisoikeussopimuksissa turvattuun oikeuteen vapauteen ja turvallisuuteen (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artikla).

Yleissopimuksen 2 artikla mukaan ”tahdonvastaisella katoamisella” tarkoitetaan sitä, että valtion edustajat tai valtion luvalla, tuella tai suostumuksella toimivat henkilöt tai henkilöryhmät pidättävät, vangitsevat tai kaappaavat henkilön tai millä muulla tavalla tahansa riistävät hänen vapautensa, minkä jälkeen vapaudenriistoa kieltäydytään tunnustamasta tai kadonneen henkilön kohtalo tai olinpaikka salataan, jolloin hän jää ilman suojaa. Laajamittaiset tai järjestelmällisesti toteutetut tahdonvastaiset katoamiset määritellään yleissopimuksessa rikokseksi ihmisyyttä vastaan (5 artikla).

Yleissopimus sisältää useita kriminalisointivelvoitteita yleissopimuksen tavoitteeseen pääsemiseksi. Yleissopimuksessa velvoitetaan säätämään tahdonvastainen katoamisen toteuttaminen rikosoikeudellisesti rangaistavaksi. Lisäksi lasten luvaton poisvieminen ja heidän henkilöllisyytensä todistavien asiakirjojen väärentäminen, salaaminen tai tuhoaminen on kriminalisoitava. Yleissopimus sisältää myös muita sanktiointivelvoitteita koskien oikeussuojan saannin viivyttämistä tai estämistä, vapaudenmenetyksen kirjaamatta jättämistä tai väärin kirjaamista sekä kieltäytymistä vapaudenmenetystä koskevien tietojen antamisesta tai virheellisten tietojen antamista.

Kriminalisointivelvoitteiden lisäksi yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa uhrin asemaa vahvistamalla oikeutta saada oikeussuojaa ja hyvitys loukkauksista sekä määräämällä oikeus tiedonsaantiin. Lisäksi yleissopimuksessa määrätään omaisten oikeudesta saada tiedot siitä, missä vapautensa menettänyttä henkilöä pidetään ja milloin

hänet vapautetaan. Viranomaisilla on yleissopimuksen mukaan velvollisuus ylläpitää rekisteriä vapautensa menettäneistä henkilöistä.

Yleissopimuksella perustetaan tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä komitea, jolle kadonneen henkilön omaiset tai muut yleissopimuksen määrittelemät henkilöt voivat esittää kiireellisen pyynnön etsiä ja löytää kadonnut henkilö. Lisäksi osapuoli voi tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja tutkia valituksia henkilöiltä, jotka katsovat osapuolen rikkoneen yleissopimuksen määräyksiä. Lisäksi osapuoli voi antaa selityksen, jonka mukaan se tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja tutkia valituksia, joissa jokin osapuoli väittää, ettei toinen osapuoli täytä yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Yleissopimuksessa määrätään myös komitean maavierailuista. Komitealla on mahdollisuus saattaa tieto YK:n yleiskokoukselle siitä, että on perusteltu epäilys jonkin osapuolen alueella toteutettavista laajamittaisista tai järjestelmällisistä tahdonvastaisista katoamisista.

2. Yleissopimuksen valmistelu ja voimaantulo

YK:n ihmisoikeustoimikunta pyysi vuonna 2002 hyväksymällään päätöslauselmallaan 2002/41 työryhmää laatimaan oikeudellisesti sitovan asiakirjan kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta. Suomi osallistui ulkoministeriön johdolla YK:ssa käytyihin yleissopimuksen sopimusneuvotteluihin. Työryhmä hyväksyi yleissopimuksen tekstin viidennessä kokouksessaan syyskuussa 2005. YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi yleissopimuksen 29.6.2006 ja YK:n yleiskokous hyväksyi 20.12.2006 päätöslauselman (A/RES/61/177), jonka liitteenä yleissopimus on.

Yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi Pariisissa 6.2.2007, jolloin myös Suomi allekirjoitti sen. Yleissopimuksen neuvotteluvaiheessa pidettiin viranomaistahoille lausuntokierros kansallisen kannan koordinoimiseksi, eikä lausuntojen perusteella yleissopimuksen allekirjoittamiselle nähty olevan estettä. Lokakuun 2022 alkuun mennessä yleissopimuksen on allekirjoittanut 98 ja ratifioinut 68 valtiota. Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 23.12.2010, kun 20 valtiota oli sen ratifioinut. Viimeisimmät, vuonna 2022 yleissopimuksen ratifioineet valtiot ovat Tanska, Luxembourg ja Kroatia. Suomen osalta yleissopimus tulisi voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun ratifioimiskirja on talletettu.

3. Kansainvälinen ihmisoikeuskonteksti

Tahdonvastaiset katoamiset ovat kansainvälisesti edelleen merkittävä ihmisoikeusongelma, usein tilanteissa, joissa poliittisia päämääriä ajetaan väkivalloin. Yleissopimus täydentää merkittävästi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yksilöille tarjoamaa suojaa, sopimusten muodostamaa oikeudellista kokonaisuutta ja ihmisoikeuksien valvontaa.

Suomea on YK:n eri ihmisoikeusfoorumeilla kehotettu ratifioimaan yleissopimus. Esimerkiksi kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on kehottanut Suomea ratifioimaan yleissopimuksen. Lisäksi viimeisimmässä YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (vuonna 2017) yhdeksän valtioita antoi Suomelle yleissopimuksen ratifiointia koskevan suosituksen.

Ihmisoikeuksien painottaminen on ollut Suomen pitkäaikainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen painopiste. Suomen omien ihmisoikeussitoumusten vahvistaminen yleissopimuksen ratifioinnin myötä lisäisi myös Suomen ihmisoikeusperustaisen ulkopolitiikan uskottavuutta. Ratifioimalla yleissopimuksen Suomi liittyisi siihen kansainväliseen viiteryhmään, joka on oikeudellisesti sitoutunut toimimaan tahdonvastaisia katoamisia vastaan.

4. Lausuntokierros

Hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella 1.2.-14.3.2022. Lausuntopyyntö on ollut julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa ja se lähetettiin 60 taholle. Yleisesti ottaen yleissopimuksen ratifiointia kannatettiin. Yhdessä lausunnossa kuitenkin pohdittiin valtiosopimustaustaisten 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.

Hallituksen esityksessä esitetään, että Suomi tekisi yleissopimukseen varauman koskien yleissopimuksen määräystä adoption kumoamisen mahdollistamisesta silloin, kun adoption taustalla on tahdonvastainen katoaminen. Eniten lausuntopalautetta annettiin ehdotetusta varaumasta adoption kumoamista koskevaan määräykseen.

5. Yleissopimuksen täytäntöönpano

Ihmisoikeusasiakirjojen valvontamenettelyt ovat keskeisiä ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo yleissopimuksessa perustettu tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä komitea. Komitea koostuu kymmenestä, yleissopimuksessa määrätyllä tavalla valittavasta riippumattomasta ja puolueettomasta jäsenestä.

Yleissopimuksessa määrätään komitean tehtävistä. Komitealla on toimivalta käsitellä kadonneita henkilöitä koskevia kiireellisiä pyyntöjä sekä suorittaa yleissopimuksen määräysten mukaisia maavierailuja. Osapuolen on kahden vuoden kuluessa yleissopimuksen voimaantulosta toimitettava komitealle raportti niistä toimista, jotka se on toteuttanut yleissopimuksessa määrättyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Komitea käsittelee raportin ja antaa siitä kommentit, päätelmät ja suositukset. Komitean antamien suositusten täytäntöönpanosta raportoidaan. Komitea voi myös pyytää osapuolia toimittamaan lisätietoja.

Lisäksi osapuoli voi yleissopimuksen ratifioidessaan tai sen jälkeen tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja tutkia sitä vastaan tehtyjä yksilövalituksia. Osapuoli voi myös tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä valituksia, joissa jokin osapuoli väittää, ettei toinen osapuoli täytä yleissopimuksen velvoitteita. Hallituksen esityksessä esitetään, että Suomi sitoutuisi molempiin näihin menettelyihin antamalla niitä koskevat selitykset. Lisäksi esitetään, että Suomi ei käyttäisi mahdollisuutta antaa selitys olla tunnustamatta yleissopimuksen 42 artiklan mukaista riidanratkaisumekanismia yleissopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta.

6. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Hyväksyttäväksi ehdotettu yleissopimus on kansainvälinen sopimus, jonka hyväksymisestä noudatetaan perustuslain 94 §:ssä säädettyä menettelyä ja jonka voimaansaattamisessa sovelletaan perustuslain 95 §:ssä säädettyä menettelyä.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä.

Perustuslain 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset, jotka koskevat perus- ja ihmisoikeuksia, kuuluvat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lainsäädännön alaan. Yleissopimuksessa tunnustetaan ihmisoikeudesta olla joutumatta tahdonvastaisen katoamisen rikoksen uhriksi. Lisäksi yleissopimus sisältää useita kriminalisointeja edellyttäviä määräyksiä sekä tutkintaa ja epäillyn oikeuksia koskevia määräyksiä, jotka kuuluvat lain tasolle perustuslain 7 ja 8 §:n mukaisesti. Myös lainkäyttövaltaa ja kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset kuuluvat lain tasolle.

Lain tasolle kuuluvat myös yleissopimuksen määräykset tahdonvastaisia katoamisia käsittelevän komitean toimivallasta, komitean jäsenten erioikeuksista ja vapauksista sekä valtioiden välisestä riitojen ratkaisusta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen myös sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna.

Suomi antaisi selityksen, joissa se tunnustaa komitean oikeuden käsitellä Suomeen kohdistuvia yksilö- ja valtiovalituksia. Suomi ei antaisi selitystä, jolla se jättäytyisi pois valtioiden välisestä menettelystä riitojen ratkaisemiskeksi.

Suomi tekisi yleissopimukseen varauman siltä osin, kuin kyse on adoption kumoamisesta.

7. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan, jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ei ollut lausuttavaa hallituksen esityksen luonnoksesta.

Maakunnan toimivaltaan kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kokonaisuuksia. Näin ollen yleissopimukseen liittymiselle tarvitaan maakuntapäivien suostumus.

Yksikönpäällikkö Krista Oinonen

Lainsäädäntösihteeri Pilvi Rämä

Liitteet -

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta

Tiedoksi UMI-00; VSI-00; AVS-PAL; OIK-01; OIK-02; OIK-20; OIK-40; POL-03; POL-40; GEN; YKE