Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta HE 87/2022 vp

Viite: Lakivaliokunta torstai 20.10.2022 klo 10.00 / HE 87/2022 vp / Lausuntopyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta New Yorkissa 20.12.2006 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (jälj. ICPPED) sekä lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan, että rikoslaissa säädettäisiin rangaistavaksi tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen ja tehtäisiin tästä uudesta rikoksesta aiheutuvat muut muutokset rikoslakiin. ICPPED:ssa velvoitetaan osapuoli varmistamaan, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen on sen rikosoikeuden mukaan rangaistava teko. Siihen sisältyy määräyksiä lainkäyttövallasta, rangaistuksista, kansainvälisestä oikeusavusta, luovuttamisesta, vapaudenmenetyksestä, vapautensa menettäneiden ja heidän omaistensa oikeuksista sekä uhrien oikeudesta korvauksiin. Lisäksi ICPPED sisältää lapsia koskevia erityisiä määräyksiä. Esityksessä ehdotetaan, että Suomi tekisi varauman adoption kumoamista koskevaan määräykseen.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Yleissopimuksen ratifiointi on kannatettavaa.
- Varauman tekeminen ei ole kannatettavaa.
- Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten johdosta on epätodennäköistä, että kumoamismenettelyn säätäminen tahdonvastaisista katoamisista voisi johtaa soveltamiskäytäntöön, jossa arvion lähtökohtana on adoption kumoaminen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleisesti esityksestä

Yleisesti ottaen on kannatettavaa, että Suomi ratifioi ICPPED:n ja pyrkii näin osaltaan tehostamaan tahdonvastaisiin katoamiin puuttumista sekä ehkäisemään niihin liittyvien rikosten rankaisemattomuutta. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä myös sitä, että hallituksen esityksessä on huomioitu lapsen oikeudet ja yleissopimus lapsen oikeuksista (esim. s. 42).

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan ehdotukseen varaumasta ICPPED:n 25 artiklaan.

Varauma ICPPED:n 25 artiklaan

Lapsiasiavaltuutettu jakaa esityksessä esitetyn (s. 10) näkemyksen siitä, että adoption pysyvyyden voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan lapsen edun mukaista, ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen tulee olla ennakkovalvonnassa (s. 48). Adoption pysyvyys myös turvaa lapsen kiintymyssuhteita, jotka tulee huomioida lapsen etua arvioitaessa.[1]

Lapsiasiavaltuutettu totesi luonnosvaiheessa antamassaan lausunnossa, että suunnitellun varauman perustelut jäävät epäselviksi, ja että varauman tekeminen on ongelmallista lapsen edun tapauskohtaisen harkinnan kannalta. Onkin myönteistä, että ehdotetun varauman osalta perusteluja on täydennetty sitten lausuntokierroksen (s. 10–11, 13 ja 47–49). Lapsiasiavaltuutettu pitää esitettyjä näkökohtia varauman tekemiselle sikäli hyväksyttävinä, että niiden tarkoituksena on lapsen edun ja adoption pysyvyyden turvaaminen. Lapsiasiavaltuutettu ymmärtää lisäksi reaaliargumentit sen osalta, ettei varaumaa voi enää jälkikäteen tehdä (s. 47–49).

Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin suhtautuu edelleen hyvin varauksellisesti varauman tekoon. Vaikka edellä todetusti voidaan yleisesti ottaen lähteä siitä, että adoption pysyvyys on lapsen edun mukaista, on myös huomioitava, että adoptiotilanteet ovat yksilöllisiä. Onkin täysin mahdollista, että yksittäisen lapsen etu on ristiriidassa lasten yleisen edun kanssa. Lapsen edun arviointi tulee suorittaa tapauskohtaisesti ja tilanteen yksilölliset seikat ja erityisolosuhteet huomioiden.[2] Erityisolosuhteiden huomioiminen tarkoittaa muun ohella sen arviointia, millainen lapsen ja hänen perheensä tai huoltajiensa välinen suhde on[3], ja lisäksi arvioinnissa tulee kiinnittää asianmukaista huomiota jatkuvuuteen lapsen kasvatuksessa.[4] Yksilöllisten seikkojen huomiointi adoptiokysymyksissä edellyttää tapauskohtaista lähestymistapaa lapsen edun arviointiin.[5]

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että luonnosvaiheen jälkeen tehdyistä muutoksista huolimatta esityksestä ei edelleenkään käy täysin seikkaperäisesti ilmi, miten varauman tekemisen katsotaan ilmentävän lapsen etua tai toisaalta, miksei kansallisen lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin ole adoption kumoamisen osalta ryhdytty.

Lapsen etu adoptioasioissa

Huomioiden ICPPED:n 25 artiklan sanamuoto[6], Suomea sitovan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellytykset sekä kansallinen sääntely, voidaan tulkita, että lapsen edun ensisijaisuus on adoptioasioissa aina ratkaisevassa asemassa. Valtioiden tulee adoptioasioissa varmistaa, että lapsen etu on ratkaiseva tekijä, mikäli asiassa on useita kilpailevia intressejä.[7] Myös nyt käsillä olevassa esityksessä todetaan sekä ICPPED:n että Suomen nykyisen adoptiolain painottavan ”lapsen edun ensisijaista merkitystä kaikissa tapauksissa” (s. 10, 63).

Lapsiasiavaltuutettu pitääkin epätodennäköisenä, että esityksessä esitetyllä tavalla ”kumoamismenettelyn säätäminen tahdonvastaisista katoamisista voisi johtaa soveltamiskäytäntöön, jossa arvion lähtökohtana on adoption kumoaminen” (s. 49). Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan Suomen adoptiolainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten käsitys lapsen edusta ei esityksessä esitetyin tavoin (esim. s. 63) eroa toisistaan, etenkin kun huomioidaan myös Suomea sitova YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja sen adoptiota koskevat säännökset. Lapsen edulla on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan erityisen korkea painoarvo adoptiotapauksissa, sillä se ei ole pelkästään "ensisijaisesti huomioon otettava seikka" vaan "kaikessa tärkeimpänä huomioon otettava seikka". On lisäksi hyvä huomioida, ettei lapsen edun määräävä asema kohdistu pelkästään adoptiopäätökseen, vaan ”kaikessa ensisijainen huomio kiinnitetään lapsen etuun”.[8] YK:n lapsen oikeuksien komitea on koros-

tanut tätä useasti, mutta sitä ei tuoda esityksessä tällä hetkellä esiin.[9] Lisäksi Myös YK:n tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä työryhmä on painottanut, että adoption kumoamista harkitessa on suojeltava lapsen etua sekä huomioitava lapsen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.[10]

Yksittäisen lapsen edun kannalta myönteisenä asiana esitetään, että ylimääräisellä muutoksenhaulla voitaisiin kumota adoptio poikkeuksellisissa tilanteissa (s. 11). Esityksessä tuodaan tuomioistuinkäytäntöön viitaten (KKO 2021:37; KKO 2005:64; KKO 2014:19) esille, että adoption kumoaminen on periaatteessa mahdollista myös nykyisin. Kyseiset tapaukset eivät kuitenkaan liity tahdonvastaisiin katoamisiin. Samalla hallituksen esityksessä myös todetaan, että ”ylimääräinen muutoksenhaku ei todennäköisesti olisi riittävä keino yleissopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi” (s. 48). Jää epäselväksi, että mikäli Suomen oikeustilan voidaan nykyisellään katsoa sinänsä mahdollistavan adoption kumoamisen tahdonvastaisen katoamisen tapauksissa esimerkiksi ylimääräisen muutoksenhaun kautta ja se voidaan tietyissä tapauksissa katsoa tarpeelliseksi, miksei kansallista sääntelyä voida muuttaa vastaamaan ICPPED:n säännöksiä. Kuten todettua, lapsiasiavaltuutetun näkemys on, että ICPPED:n ratifiointi ilman varaumia ei johtaisi soveltamiskäytäntöön, jossa ohitettaisiin lapsen etu.

Suomen adoptiojärjestelmän ennakkovalvonnan johdosta kyse olisi mitä luultavimmin hyvin marginaalisesta asiasta. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että vaikka adoption valvonta perustuu huolelliseen ennakkovalvontaan, ovat adoptiopalvelunantajien yhteistyömaista[11] esimerkiksi Kiina[12] ja Intia[13] saaneet YK:n lapsen oikeuksien komitealta huomautuksia kansainvälisiin adoptiojärjestelyihinsä liittyen.

Muiden valtioiden omaksumat ratkaisut

Esimerkiksi Norjassa[14] on ICPPED:n ratifioinnin yhteydessä nimenomaisesti todettu, ettei sen 25 artiklaa tule tulkita siten, että tahdonvastaiseen katoamiseen perustuva adoptio pitäisi voida kaikissa tapauksissa kumota, vaan siten, että sen myötä tulee mahdollistaa uudelleenarviointi adoptiopäätöksestä lapsen etu huomioiden.[15] Lapsiasiavaltuutettu painottaakin tässä yhteydessä 25 artiklan 4 kohdan muotoilua, joka edellyttää sen mahdollistamista, että tahdonvastaiseen katoamiseen perustunut lapsen adoptio ”voidaan tarvittaessa kumota” (s. 87).

Myös esimerkiksi Saksassa ja Tanskassa adoption kumoaminen on mahdollista tietyin edellytyksin, jos se on lapsen edun mukaista.[16] YK:n lapsen oikeuksien komitea ei ole loppupää-

telmissään antanut Norjalle, Saksalle tai Tanskalle huomautuksia niiden lainsäädäntöratkaisuista adoption kumoamiseen liittyen. Lapsiasiavaltuutettu haluaa myös huomauttaa, että kaikki ICPPED:n ratifioineet valtiot ovat niin ikään ratifioineet YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen, eikä yksikään valtio ole tehnyt varaumaa ICPPED:n 25 artiklaan. Suomen kanta lapsen edusta liittyen adoption kumoamiseen tietyissä tapauksissa poikkeaa siis huomattavasti muista valtioista tässä asiassa.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutetulle ei esityksen perusteluista edelleenkään täysin aukottomasti aukea, miten varauman katsotaan paremmin turvaavan lapsen etua ja etenkin sen tapauskohtaista harkintaa kuin ICPPED:n ratifioiminen ilman varaumia. Ilman varaumia ratifioimisen tarkoituksena ei tietenkään ole, että adoptioita säännönmukaisesti kumottaisiin, mutta lapsen edun tapauskohtaisen ja joustavan[17] arvioinnin kannalta mahdollisuus adoption kumoamiseen tietyin edellytyksin on perusteltua.

YK:n lapsen oikeuksien komitea edellyttää, että valtiot perustavat oikeusjärjestelmiensä puitteissa mekanismeja, joilla lapsia koskevista päätöksistä voidaan valittaa tai niitä voidaan muuttaa, jos vaikuttaa siltä, ettei päätöksessä ole menetelty asianmukaisesti lapsen etua arvioitaessa ja määritettäessä.[18] Lapsen edun ensisijaisuutta turvaavia toimenpiteitä ovat muun ohella sellaisten oikaisumekanismien ja -menettelyjen luominen, jotka edesauttavat lapsen oikeutta saada etunsa asianmukaisesti huomioiduksi ja sovelletuksi kaikissa lasta koskevissa menettelyissä.[19]

Mikäli varauma tehdään, lapsiasiavaltuutettu toivoo lakivaliokunnan edellyttävän, että hallitus arvioi pikimmiten miten Suomen lainsäädäntö voitaisiin saattaa yhteneväiseksi ICPPED:n velvoitteiden kanssa, jotta varaumasta voidaan luopua.

Jyväskylässä 17.10.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

[1] ”Lapsilla on tarve luoda kiintymyssuhde huoltajaansa hyvin varhaisessa iässä, ja jos tällainen kiintymyssuhde on lapselle sopiva, sitä on pidettävä pitkäaikaisesti yllä vakaan ympäristön tarjoamiseksi lapselle.” YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 72.

[2] CRC/C/GC/14, kohdat 24 ja 32.

[3] CRC/C/GC/14, kohta 48.

[4] CRC/C/GC/14, kohta 56.

[5] Philip Alston, Nigel Cantwell & John Tobin “Article 21 Adoption” teoksessa The UN Convention on the Rights of the Child – A Commentary (toim. John Tobin) Oxford University Press 2019, s. 770.

[6] ICPPED 25 (5) artikla: ”Kaikissa tapauksissa ja erityisesti kaikissa tähän artiklaan liittyvissä asioissa otetaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu, ja lapsella, joka pystyy muodostamaan omat mielipiteensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä mielipiteet, jolloin niille annetaan asianmukainen merkitys lapsen iän ja kehitysasteen mukaisesti.”

[7] Ks. esim. Philip Alston, Nigel Cantwell & John Tobin “Article 21 Adoption” teoksessa The UN Convention on the Rights of the Child – A Commentary (toim. John Tobin) Oxford University Press 2019, s. 769-770.

[8] CRC/C/GC/14, kohta 38.

[9] Ks. esim: Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22), kohta 32 sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 7 (2005) lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa (CRC/C/GC/7/Rev. 1), kohta 36.

[10] Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances: General comment on children and enforced disappearances adopted by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances at its ninety-eighth session (A/HRC/WGEID/98/1), kohta 22.

[11] ”Palvelunantajilla on tällä hetkellä toimilupia yhteensä 8 maan kanssa. Ne ovat Etelä-Afrikka, Kiina, Thaimaa, Kolumbia, Intia, Filippiinit, Bulgaria ja Taiwan.” https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/adoptio/adoptioprosessi/kansainvaliset-adoptiot (sivustolla vierailtu 13.10.2022).

[12] ”While the Committee notes that the State has made efforts in mainland China to combat unlawful adoptions, it is deeply concerned that thousands of children are estimated to be abducted, trafficked and sold every year, including for illegal adoption purposes. It is particularly concerned about reports that some family planning officials coerce parents to give up their children born in excess of the parents’ birth quotas, and sell them or transfer them into the care of local orphanages for domestic or international adoption or forced labour. The Committee is also concerned about the absence of information and public statistics, in particular regarding the number of children in mainland China reportedly sold into adoption for domestic and intercountry adoptions and the number of cases that have been investigated and prosecuted.” YK:n lapsen oikeuksien komitean Kiinalle vuonna 2013 antamat loppupäätelmät (CRC/C/CHN/CO/3–4), kohdat 56–57.

[13] “The Committee welcomes the issuance of the Guidelines Governing the Adoption of Children, 2011. However, it is concerned that: (a) Adoptions continue to take place informally in the State party and there is no supervision of adoption procedures.” YK:n lapsen oikeuksien komitean Intialle vuonna 2014 antamat loppupäätelmät (CRC/C/IND/CO/3–4), kohdat 57–58.

[14] Adoption kumoamista pidettiin myös Norjassa ennen uuden adoptiolain säätämistä lapsen edun vastaisena. Ks: Prop. 88 L (2016–2017) Lov om adopsjon (adopsjonsloven), s. 173. Saatavilla: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-l20162017/id2548407/.

Nykyään Norjan adoptiolaissa (40 §) on asetettu 10 vuoden aikaraja adoptiopäätöksen kumoamiselle. Ks. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-48#KAPITTEL_7.

[15] Ks: Forslag om ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning av 20. desember 2006 og om straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven, s. 25. Saatavilla: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beskyttelse_forsvinning/id2558953/?expand=horingsnotater.

[16] Ks. Bürgerliches Gesetzbuch, kohdat 1759–1764. Saatavilla: https://www.gesetze-iminternet.de/bgb/. Adoptionsloven, luku 3. Saatavilla: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/775.

[17] CRC/C/GC/14, kohta 32.

[18] CRC/C/GC/14, kohta 98.

[19] CRC/C/GC/14, kohta 15.