



10.3.2022

OKV/424/21/2022

OKV/424/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Ulkoministeriö

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 1.2.2022, D6L56D3-2, UM009:00/2019

Asia:

HE-luonnos esitykseksi kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Tausta

Esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi ja saatettavaksi voimaan kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta New Yorkissa 20.12.2006 tehty kansainvälinen yleissopimus, joka on yksi YK:n yhdeksästä keskeisestä ihmisoikeussopimuksesta. Voimaansaattaminen tehtäisiin vakiomuotoisella voimaansaattamislalla. Lisäksi säädettäisiin rangaistavaksi tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen ja tehtäisiin uudesta rikoksesta aiheutuvat eräät muutokset rikoslainsäädäntöön.

Esityksen mukaan Suomi allekirjoitti yleissopimuksen sen allekirjoitustilaisuudessa, joka pidettiin 6.2.2007 Pariisissa. Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 23.12.2010, kun 20 valtiota oli sen ratifioinut. Hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi vuonna 2012. Vuoden 2022 alkuun mennessä yleissopimuksen on allekirjoittanut 98 valtiota ja ratifioinut 66 valtiota.

Yleissopimuksen tavoitteena on estää tahdonvastaisia katoamisia, torjua tahdonvastaisen katoamisen rikoksen rankaisemattomuutta ja auttaa katoamistapausten selvittämisessä. Yleissopimuksella vahvistetaan muiden ihmisoikeussopimusten noudattamista sekä

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

humanitaarisen oikeuden periaatteita, oikeusvaltioperiaatetta, yksilön oikeuksia sekä ihmisoikeuksien kansainvälistä valvontaa. Tahdonvastaiset katoamiset ovat kansainvälisesti yhä merkittävä ihmisoikeusongelma.

Yleissopimus velvoittaa osapuolen varmistamaan, että tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen on sen rikosoikeuden mukaan rangaistava teko. Yleissopimus sisältää lisäksi määräyksiä lainkäyttövallasta, rangaistuksista, kansainvälisestä oikeusavusta, luovuttamisesta, säilöönotosta, vapautensa menettäneiden ja heidän omaistensa oikeuksista sekä uhrien oikeudesta korvauksiin. Yleissopimus sisältää myös lapsia koskevia erityisiä määräyksiä. Suomi tekisi varauman adoption kumoamista koskevaan yleissopimuksen määräykseen. Yleissopimuksella perustetaan tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä komitea, jolle kadonneen henkilön omaiset tai muut yleissopimuksen määrittelemät henkilöt voivat esittää kiireellisen pyynnön etsiä ja löytää kadonnut henkilö.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja suhde perustuslakiin

Esitysluonnoksessa (s. 8) todetaan maahanmuuttohallintoon ja hallintotuomioistuimiin kohdistuvista vaikutuksista muun ohella seuraavaa:

”Yleissopimus osaltaan korostaa viranomaisten velvollisuutta selvittää, millaisiin olosuhteisiin Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneet karkotettavat, käännyttävät tai muut vastoin tahtoaan kotimaahansa tai muualle palautettavat henkilöt voivat palautusmaassaan joutua. Viranomaisten on voitava varmistua, että palautettava henkilö ei joudu tahdonvastaisen katoamisen rikoksen uhriksi siellä, minne hänet palautetaan.

Yleissopimuksen määräykset voivat tältä osin eniten vaikuttaa maahanmuuttohallintoon. Tahdonvastaisen katoamisen uhriksi joutumisesta tulee uusi peruste maasta poistamista vastaan. Todennäköisyyttä yleissopimukseen vetoamiselle kasvattaa se, että katoamisia käsittelevän työryhmän ja komitean työ on painottunut pitkälti muutamaan valtioon, joista yksi on Irak. Irakilaiset ovat myös suurin kansallisuusryhmä Maahanmuuttoviraston kansainvälisen suojelun ja maasta poistamisen asioissa (Maahanmuuttovirasto, tilastot (päivitetty 15.9.2021) (viitattu 2.10.2021).

Vaikutuksia kuitenkin olennaisesti vähentää se, että jo nykyään ulkomaalaislaki (301/2004) lähtee siitä, ettei palautettava saa joutua vainon kohteeksi tai todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Väite tahdonvastaisen katoamisen uhriksi joutumisesta tutkitaan siis jo nyt palautuksen esteenä. Näin ollen vastaavaa arviointia tehdään jo prosessin kaikissa vaiheissa, joten kyse on enemmän perustelujen täydentämisestä kuin uudesta oikeudellisesta argumentista. Näin ollen esityksellä ei myöskään arvioida olevan mainittavia vaikutuksia hakijalle menettelyn keston suhteen eikä hakijan avustajalle työmäärän suhteen.”

Yleissopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet eivät karkota, palauta eivätkä luovuta henkilöä rikoksen johdosta tai muutoin toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän olisi vaarassa joutua tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi. Selvittääkseen, onko tällaista perusteltua syytä olemassa, toimivaltaiset viranomaiset ottavat artiklan 2 kohdan mukaan huomioon kaikki olennaiset seikat, tilanteen mukaan myös sen, syyllistytäänkö kyseisessä valtiossa jatkuvasti törkeisiin, räikeisiin tai laajamittaisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai vakaviin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiin.

Esityksessä todetaan (s.29), että tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä komitea on suosittanut tahdonvastaisen katoamisen olevan nimenomainen este palautukselle, kun se on käsitelty täytäntöönpanoraportteja (esimerkiksi CED/C/DEU/CO/1, s. 4).

Käsittelyjärjestysperusteluissa (joka vastaa HELO-ohjeen mukaista jaksoa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”) todetaan (s. 55) lyhyesti, että palauttamiskiellosta määrätään yleissopimuksen 16 artiklassa. Sen tavoitteena on estää ihmisoikeusloukkaukset ja se vastaa sisällöltään jo Suomessa omaksuttua luovuttamiskieltoa. Ehdotus ei siten tältä osin ole esityksen mukaan ongelmallinen perustuslain kannalta.

Palautuskiellosta säädetään Suomen perustuslaissa (9 § 4 mom.), ulkomaalaislaissa (301/2004, 147 §), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ([SopS 18–19/1990](#) 3 art., 4. lisäpöytäkirja 2–4 art. ja 7. lisäpöytäkirja 1 art.), KP-sopimuksessa ([SopS 7–8/1976](#) 7, 12 ja 13 art.), Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa ([SopS 77/1968](#) 33 art.) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (19 art.). Perusteluissa viitataan myös KP-sopimuksen 2 artiklaan ja sitä koskevaan yleiskommenttiin nro 31 [80] sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen ([SopS 59/1989](#)) 3 artiklaan. Maasta poistamiseen liittyvästä kokonaisharkinnasta (pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa huomioon otettavista seikoista) säädetään ulkomaalaislain 146 §:ssä. Lisäksi hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä selvittämisvelvollisuudesta. Tahdonvastaisen katoamisen rikoksen uhriksi joutumisen voidaan esityksen mukaan katsoa olevan ulkomaalaislain 147 §:ssä tarkoitettua muuta ihmisarvoa loukkaavan kohtelua.

Käännättämisestä päättävän viranomaisen ja täytäntöönpanon käytännön toteutuksesta huolehtivan poliisiviranomaisen on oltava tietoinen kaikista täytäntöönpanon esteistä. Yleissopimuksen 23 artiklan 1 kohdassa määrätään osapuolten velvollisuudesta kouluttaa virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa yleissopimuksen sisällöstä. Lisääntyviä velvoitteita koskevat ohjeistukset tulee myös viivytyksettä päivittää asianmukaisesti. Keskeisiä ovat maahanmuuttohallinnon ja poliisihallinnon ohjeistukset sekä näiden hallinnonalojen viranhaltijoiden ja myös tuomioistuinten henkilöstön koulutus.

Perusteluissa tulisi nyt tehtyä tarkemmin arvioida yleissopimuksen vaikutusta käännätyksen tai muunlaisen henkilön palauttamisen toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden virkavastuuseen. Miten virkavastuu toteutuu, jos viranomaisen ei osaltaan huolehdi siitä, että ulkomaalaisen palautuksen esteet on selvitetty riittävällä tavalla siten, ettei palautuskieltoa rikota? Käytännössä kysymyksessä olisi uusi peruste tai selvitettävä seikka mahdollisesti palautuksen esteenä, jolloin riittävän ja ajantasaisen maatiedon merkitys korostuu entisestään. Perusteluissa olisi aiheellista avata, voisiko ja minkälaisilla edellytyksillä täytäntöönpanevan viranhaltijan menettely olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun mukaisena virkarikoksena. Lähinnä kyseeseen voinevat tulla säännökset virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (vrt. apulaisoikeuskanslerin päätös syytteen nostamisesta 14.7.2021 [OKV/552/70/2020](#), joka johti tuomioon).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OKV/424/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: