

Lapsiasiavaltuutetun lausunto ulkoministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Viite: D6L56D3-2

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.

Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 14.3.2022.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

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

Suomi tekisi yleissopimukseen varauksen. Suomi ei muuttaisi adoption kumoamista koskevaa lainsäädäntöänsä. Yleissopimus velvoittaa adoption kumoamisen olevan mahdollista silloin, kun adoption taustalla on tahdonvastainen katoaminen. Kuitenkin Suomessa adoption pysyvyyden on katsottu olevan lapsen edun mukaista.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- ICPPED:n ratifiointi on kannatettavaa, mutta siihen suunnitellun varauman perustelut jäävät epäselviksi.
- Lapsen edun arvioinnissa on huomioitava mahdolliset erot yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä.
- Toisin kuin esityksessä katostaan, on varauman tekeminen pikemminkin este lapsen edun tapauskohtaiselle harkinnalle.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää yleisesti myönteisenä, 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). Tässä yhteydessä lapsiasiavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen eräässä kohdassa olevaan hieman virheelliseen muotoiluun: yleissopimus *lapsen* oikeuksista on yleissopimuksen virallinen nimi, jota hallituksen esityksessä olisi hyvä käyttää johdonmukaisesti. Nyt esityksessä on myös viitattu yleissopimukseen *lasten* oikeuksien yleissopimukseksi (s. 55).

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan ehdotukseen varaumasta ICPPED:n 25 artiklaan.

Lapsen edun ensisijaisuus

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 3.1 artiklan mukaan "*kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.*" Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on ollut huolissaan lapsen edun huomiointiin liittyvistä haasteista Suomessa.¹

Adoptioasioissa (LOS 21 art.) lapsen edun ensisijaisuus on erityisen painokas: se ei ole pelkästään "*ensisijaisesti huomioon otettava seikka*" vaan "*kaikessa tärkeimpänä huomioon otet-*



tava seikka". Lapsen edun määräävä asema ei kohdistu pelkästään adoptiopäätökseen, vaan "kaikessa ensisijainen huomio kiinnitetään lapsen etuun".² YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut tätä useasti.³

Lapsen edun asianmukaista arviointia ja huomiointia alleviivaa edelleen se, että se on yksi LOS:n läpileikkaavista yleisperiaatteista⁴, joka tulee huomioida lapsen kaikkien oikeuksien tulkinnassa ja täytäntöönpanossa. Sen lisäksi, että lapsen etu on aineellinen oikeus ja tulkin-
taperiaate, on sillä myös prosessuaalinen ulottuvuus, joka edellyttää, että aina tehtäessä tiet-
tyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksente-
ossa on arvioitava päätöksen mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia⁵, ja lisäksi
päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että lapsen etu on otettu nimenomaisesti huomioon.
Sopimusvaltioiden on siis selostettava, kuinka lapsen oikeutta saada etunsa ensisijaisesti
huomioiduksi on kunnioitettu ja kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein
sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse
laajoista politiikkakäytännöistä vai yksittäistapauksista.⁶ Valtiolla on velvollisuus varmistaa,
että lainsäädännössä osoitetaan lapsen edun ensisijainen huomiointi.⁷

On myönteistä, että lapsen etu, jota korostetaan myös ICPPED:n 25 artiklassa, tunnustetaan
esityksessä. Lapsiasiavaltuutetun näkemys lapsen edusta ja sen arvioinnista kuitenkin joil-
tain osin eroaa nyt esitetystä. Lapsiasiavaltuutettu jakaa esityksessä esitetyn (s. 9, 55) näke-
myksen siitä, että adoption pysyvyyden voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan lapsen edun
mukaista, ja että lapsen edun turvaamisen painopisteen tulee olla ennakkovalvonnassa (s.
42). Adoption pysyvyys myös turvaa lapsen kiintymyssuhteita, jotka tulee huomioida lapsen
etua arvioitaessa.⁸ Nyt käsillä olevassa esityksessä ei lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mu-
kaan kuitenkaan onnistuta selkeästi perustelemaan siinä omaksuttua käsitystä lapsen
edusta. Lapsiasiavaltuutetun edellyttää, että esityksessä tunnustetaan nykyistä selkeämmin
mahdolliset erot yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä.

Lapsen edun tapauskohtainen arviointi

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa painokkaasti, että yksittäisen lapsen etu on erotettava lasten
yleisestä edusta. Lapsen edun arviointi tulee suorittaa tapauskohtaisesti ja tilanteen yksilöl-
liset seikat ja erityisolosuhteet huomioiden.⁹ Erityisolosuhteiden huomioiminen tarkoittaa
muun ohella sen arviointia, millainen lapsen ja hänen perheensä tai huoltajiensa välinen
suhde on.¹⁰ Lisäksi lapsen edun arvioinnissa tulee kiinnittää asianmukaista huomiota jatku-
vuuteen lapsen kasvatuksessa.¹¹ Myös YK:n tahdonvastaisia katoamisia käsittelevä työryhmä

on painottanut, että adoption kumoamista harkitessa on suojeltava lapsen etua sekä huomioidava lapsen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti (LOS 12 art.).¹² Lapsen edun tapauskohtaisella arvioinnilla, joka tulisi suorittaa aina lasta koskevia päätöksiä tehtäessä, voidaan siis tehokkaasti kartoittaa lapsen yksilöllinen tilanne ja määrittää lapsen etu sen perusteella.

Adoptiotilanteet ovat yksilöllisiä ja on täysin mahdollista, että yksittäisen lapsen etu on ristiriidassa lasten yleisen edun kanssa. Mahdolliset ristiriidat on ratkaistava tapauskohtaisesti ja tasapainottamalla etuja.¹³ Nyt esityksestä voi saada kuvan, että adoption pysyvyys katsotaan kategorisesti kaikkien lasten eduksi. Näin varmasti useimmiten on, ja adoption kumoamisen voikin useimmissa tapauksissa katsoa olevan vastoin lapsen etua sekä lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä (LOS 8 art.). Toisaalta myös tahdonvastaisten adoptioiden voidaan katsoa rikkovan useita lapsen oikeuksia, muun muassa lapsen etua.¹⁴

Lapsiasiavaltuutetulle ei esityksen perusteluista aukea, miksi varauman katsotaan paremmin turvaavan lapsen edun tapauskohtaista harkintaa, kuin ICPPED:n ratifioiminen ilman varauksia. Se, että Suomi tekisi varauman yleissopimuksen 25 artiklaa koskien johtaisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan nimenomaan siihen, että lapsen etua ei arvioida tapauskohtaisesti, toisin kuin esityksessä (s. 58) katsotaan. Tarkoituksena ei tietenkään ole, että adoptioita säännönmukaisesti kumottaisiin, mutta lapsen edun tapauskohtaisen ja joustavan¹⁵ arvioinnin kannalta mahdollisuus adoption kumoamiseen tietyn edellytyksin on perusteltua.

Esimerkiksi Norjassa¹⁶ 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.¹⁷ Lapsiasiavaltuutettu painottaakin tässä yhteydessä 25 artiklan 4 kohdan muotoilua, joka edellyttää sen mahdollistamista, että tahdonvastaiseen katoamiseen perustunut lapsen adoptio ”*voidaan tarvittaessa kumota*” (s. 78). Myös esimerkiksi Saksassa ja Tanskassa adoption kumoaminen on mahdollista tietyn edellytyksin, jos se on lapsen edun mukaista.¹⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitea ei ole loppupäätelmissään antanut Norjalle, Saksalle tai Tanskalle huomautuksia niiden lainsäädäntöratkaisuksista adoption kumoamiseen liittyen. Lapsiasiavaltuutettu haluaa myös huomauttaa, että kaikki yleissopimuksen ratifioineet valtiot ovat niin ikään ratifioineet LOS:n, eikä yksikään

valtio ole tehnyt varaumaa yleissopimuksen 25 artiklaan.¹⁹ Suomen kanta lapsen edusta adoption kumoamiseen liittyen poikkeaa siis huomattavasti muista valtioista tässä asiassa.

Ehdotettu varauma ICPPED:n 25 artiklaan ja lapsen etu

Koska esityksessä on päädytty varauman tekemiseen ja perusteltu sitä lapsen edulla, edellyttää lapsiasiavaltuutettu seikkaperäisempää selvitystä siitä, miksi tähän on päädytty. Etenkin huomioiden, ettei mikään muu valtio ole tehnyt samanlaista varaumaa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että adoption kumoamisen mahdollistaminen erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa ICPPED:n 25 artiklan mukaisesti turvaisi lapsen edun tapauskohtaista huomiointia paremmin, kuin esitetty varauma. ICPPED:n ratifioiminen ilman varaumaa ja kansallisen lainsäädännön muuttaminen yleissopimuksen mukaiseksi mahdollistaisi tasapainottelun yksittäisen lapsen edun ja lasten yleisen edun välillä.

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.²⁰ Esityksessä tuodaan tuomioistuinkäytäntöön viitaten (KKO 2021:37; KKO 2005:64; KKO 2014:19) esille, että adoption kumoaminen on periaatteessa mahdollista myös nykyisin. On kuitenkin samalla huomioitava, etteivät kyseiset tapaukset liity tahdonvastaisiin katoamisiin sekä ylimääräisen muutoksenhaun rajalliset mahdollisuudet ja toisaalta YK:n tahdonvastaisia katoamisia käsittelevän komitean varauksellinen suhtautuminen ylimääräiseen muutoksenhakuun adoption purkamiseen liittyvänä oikeusturva-keinona (s. 42). Lisäksi esityksessä viitataan uudelleenadoptoinnin mahdollisuuteen. Lapsiasiavaltuutetun näkemys on, etteivät edellä mainitut keinot ole erityisen tehokkaita turvaamaan tapauskohtaista arviointia lapsen edusta adoptioasiassa. 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.²¹

Lapsiasiavaltuutettu edellyttää jatkovalmistelulta vähintään selkeitä ja yksiselitteisiä perusteluja sille, miten esityksessä on päädytty siihen, että nykyinen oikeustila ja varauman tekeminen ovat lapsen edun mukaisia (s. 42). Hallituksen esityksessä tulee asianmukaisesti ja kestäväällä tavalla perustella se, miten ehdotetun varauman nähdään olevan linjassa LOS:n kanssa ja edistävän lapsen edun tapauskohtaista arviointia. Lapsiasiavaltuutetulle asia ei nyt

esitetyn perusteella avaudu, ja lapsiasiavaltuutetun kanta on, ettei ehdotettua varaumaa tulisi tehdä. Joka tapauksessa lapsen edun arviointi tulisi suorittaa LOS:n edellyttämällä tavalla.

Jyväskylässä 14.3.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat suositukset vuodelta 2011 (CRC/C/FIN/CO/4), kohdat 27 ja 28.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 38.

³ 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.

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (CRC/GC/2003/5), kohta 12.

⁵ Ks. esim. CRC/C/GC/14, kohta 99.

⁶ CRC/C/GC/14, kohta 6.

⁷ CRC/C/GC/14, kohta 14.

⁸ ”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.”, CRC/C/GC/14, kohta 72.

⁹ Ks. esim: CRC/C/GC/14, kohdat 24 ja 32.

¹⁰ CRC/C/GC/14, kohta 48.

¹¹ CRC/C/GC/14, kohta 56.

¹² 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.

¹³ CRC/C/GC/14, kohta 39.

¹⁴ Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2016, (A/HRC/34/55), kohta 91.

¹⁵ CRC/C/GC/14, kohta 32.

¹⁶ 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-l-20162017/id2548407/>. Nykyään Norjan adoptiolaisissa (40 §) on asetettu 10 vuoden

aikaraja adoptiopäätöksen kumoamiselle. Ks. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-48#KAPITTEL 7>.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ks. Bürgerliches Gesetzbuch, kohdat 1759–1764. Saatavilla: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>. Adoptionsloven, luku 3. Saatavilla: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/775>.

¹⁹ Tilanne 9.3.2022, ks. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4.

²⁰ CRC/C/GC/14, kohta 98.

²¹ CRC/C/GC/14, kohta 15.