ULKOMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-40 Satu Sistonen

LAUSUNTO DYFN2F3-13

17.11.2021

Lakivaliokunta
Eduskunta

Viite
HE 172/2021 vp; LA 39/2019 vp

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avioliittolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi; lakialoite laeiksi rikoslain 25 luvun ja avioliittolain 19 §:n muuttamisesta

Asian tausta ja vaikutukset

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi avioliittolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 172/2021 vp). Pyynnön mukaan esityksen käsittelyyn on yhdistetty lakialoite LA 39/2019 vp laeiksi rikoslain 25 luvun ja avioliittolain 19 §:n muuttamisesta. Tämän vuoksi asiantuntijalausunnossa pyydetään ottamaan tiiviisti kantaa myös aloitteessa ehdotettuihin muutoksiin. Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Ulkoministeriö pitää esitystä myönteisenä kiinnittäen huomiota siihen, että pakkoavioliitto on naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan muoto ja toimet pakkoavioliittojen poistamiseksi ovat osa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaista toimintaa. Naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia. Ulkoministeriö pitääkin myönteisenä, että sääntelyvaihtoehtoja ja -tarpeita on arvioitu erityisesti väkivallan uhrin asemasta käsin ja tarkoituksin parantaa pakkoavioliiton oikeusvaikutusten poistamista koskevaa sääntelyä. Kuten jo esityksen vaikutuksiin on kirjattu (4.2.3), pakottamalla solmitun avioliiton purkamista koskevalla erillissääntelyllä on ennen kaikkea symbolinen merkitys. Säännös on viesti siitä, että avioliittoon pakottaminen on ihmisoikeusloukkaus ja että tällä tavoin solmittua avioliittoa ei hyväksytä. Myönteistä onkin siten myös, että esityksessä ehdotetaan muun ohella, että avioliiton kumoamista koskevan asian käsittelystä tuomioistuimessa ei perittäisi tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) tarkoitettua hakemusmaksua.

Samalla ulkoministeriö toteaa erityisesti esityksen pääasiallisten vaikutusten (4.2) osalta, että naisiin kohdistuva väkivalta estää myös olennaisesti tasa-arvon saavuttamista, kuten jo Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan. Istanbulin sopimuksen 1 artiklan 1.b kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Vastaavasti, kuten niin ikään Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan, sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttaminen sekä oikeudellisesti

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

että tosiasiallisesti on keskeinen osa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä. Tasa-arvon takaaminen ja edistäminen sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto on myös muihin Suomessa voimassa oleviin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus), perustuva velvoite. Nyt käsillä olevalla esityksellä on siten myös keskeistä merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisessä.

Esityksellä on lisäksi erityisesti ulkomailla alaikäikäisenä solmitun avioliiton tunnustamisen osalta keskeinen merkitys lapsen oikeuksien ja aseman edistämisen kannalta erityisesti niin sanottujen haitallisten käytäntöjen poistamisen kautta. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea ja CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoa naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea) ovat käsitelleet alaikäisenä ja/tai pakottamalla solmittuja avioliittoja tällaisina haitallisina käytäntöinä yhteisessä yleissuosituksessaan nro 31/yleiskommentissaan nro 18 haitallisista käytännöistä (CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18). Merkityksellistä onkin tässä yhteydessä, että avioliittolain säännös, jonka mukaan oikeusministeriö voi erityisestä syystä myöntää alle 18-vuotiaalle luvan avioitua, kumottiin jo lailla 351/2019.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja esitetty uusi sääntely

Suomi on useamman sellaisen kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen osapuoli, joka sisältää pakottamalla taikka alaikäisenä solmittua avioliittoa koskevia tai näihin tilanteisiin soveltuvia määräyksiä. Näitä ovat erityisesti CEDAW-sopimus ja yleissopimus lapsen oikeuksista sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52 ja 53/2015; Istanbulin sopimus). Edellä mainituista sopimuksista erityisesti Istanbulin sopimus ja sen 32 artikla sekä CEDAW sopimus ja sen 16 artikla sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeinen sisältö onkin mainittu esityksessä. Myönteistä on lisäksi, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010) määräyksiä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näihin liittyvää oikeuskäytäntöä on niin ikään käsitelty esityksessä.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen nykytilan arviointia koskevan kohdan (2.2.2) mukaan Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät myöskään edellytä lainsäädännön muuttamista. Esityksen mukaan huomiota on kuitenkin kiinnitetty siihen, että avioeron jälkeen avioliittoon pakotettu henkilö katsotaan eronneeksi, vaikkei perusteita avioliiton solmimiseen olisi koskaan ollut käsillä. Joissain yhteisöissä avioeroon voi liittyä voimakas stigma. Sen vuoksi on pidetty tärkeänä mahdollisuutta purkaa avioliitto niin, että avioliittoon pakotetun henkilön siviilisääty ei ole avioliiton purkamisen jälkeen ”eronnut”. Esityksen mukaan sen kannalta keskeiset kansainvälisten sopimusten määräykset liittyvät ennen kaikkea ulkomaisen alaikäisavioliiton tunnustamista koskevaan sääntelyyn (2.4.5).

Ulkoministeriö viittaa esityksessä Istanbulin sopimuksen 32 artiklan sisällöstä erityisesti kohdassa 2.4.2 todettuun ja toteaa tältä osin, että Istanbulin sopimuksen voimaan saattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp) on katsottu, ettei sopimuksen 32 artiklan määräyksen voimaansaattaminen ole edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia.

Ulkoministeriö korostaa kuitenkin, että kuten esityksessä on todettu, Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) julkaisi 2.9.2019 ensimmäisen Suomea koskevan raporttinsa, jossa arvioidaan Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa (GREVIO/Inf(2019)9; https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d). Raportti on toimitettu Istanbulin sopimuksen osapuolten komitealle, joka on antanut Suomelle suosituksen GREVIOn raportissaan antamien näkemysten täytäntöönpanemiseksi (IC-CP/Inf(2020)3; https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations/pdfa/16809a46bc). Komitean suositukseen on sisällytetty erityisesti ne GREVIOn ehdotukset, jotka komitean mukaan edellyttävät välittömiä täytäntöönpanotoimia.

GREVIOn raportissa kehotetaan (*encourage*) Suomen viranomaisia sisällyttämään sovellettaviin säädöksiinsä mahdollisuuden mitätöidä, kumota tai purkaa pakottamalla solmittu avioliitto. Näin ollen nyt käsillä oleva esitys on merkityksellinen tämän GREVIOn ehdotuksen täytäntöönpanemiseksi.

GREVIO on lisäksi katsonut Istanbulin sopimuksen pakkoavioliiton siviilioikeudellisia seuraamuksia koskevalla määräyksellä tavoiteltavan nimenomaan sitä, ettei tyttöjen tai naisten tarvitsisi kantaa siviilisäätyyn liittyviä seurauksia vapautuessaan vastoin tahtoaan solmituista avioliitoista. Esityksessä onkin käsitelty eri sääntelyvaihtoehtoja myös tästä näkökulmasta. Avioliiton kumoamiseen on päädytty, sillä avioliiton kumoaminen antaa avioliittoon pakotetulle sekä oikeudellista että taloudellista suojaa toisin kuin avioliiton vahvistaminen mitättömäksi. Puolison siviilisäädyn kannalta ehdotettu avioliiton kumoamista koskeva sääntely on myös parempi vaihtoehto kuin se, että pakottamalla solmittu avioliitto säädettäisiin purettavaksi avioerolla ilman harkinta-aikaa. Avioliiton kumoamisen seurauksena puolison siviilisääty ei ole eronnut, vaan palautuu siihen, mikä hänellä oli ennen pakottamalla solmittua avioliittoa.

Tässä yhteydessä ulkoministeriö kiinnittää erityisesti taloudellisen suojan ja avioliittoon pakotetun taloudellisen itsenäisyyden kannalta huomiota kuitenkin siihen, että esityksen mukaan kumoamisen eräänä vaihtoehtona käsitellyn mitätöinnin seurauksena olisi, että kaikki avioliittoon kytkeytyvät oikeusvaikutukset lakkaisivat taannehtivasti. Avioliiton mitättömyys poistaisi myös avioliiton mukanaan tuoman perheoikeudellisen juridisen suojan. Avioliittoon pakotetun henkilön asema muodostuisi siten avioliiton mitättömyyden johdosta useimmiten heikoksi. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa esitetäänkin, että avioliiton kumoamisen oikeusvaikutukset ovat samat kuin avioeron oikeusvaikutukset ja puolisoiden aviovarallisuuteen sovelletaan avioliittolaissa säädettyjä omaisuuden ositusta tai erottelua koskevia säännöksi. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos kuitenkin ositus johtaisi avioliittoon pakotetun kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, sitä voitaisiin ainoastaan sovitella avioliittolain 103 b §:ssä säädetyin edellytyksin.

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että muun muassa CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa Suomen kahdeksannessa määräaikaisraportissa, joka on toimitettu naisten syrjinnän poistamista käsittelevälle komitealle joulukuussa 2020, on raportoitu nyt käsillä olevasta pakotettuna solmitun avioliiton purkamista koskevasta lainsäädäntöhankkeesta, ja komitea on parhaillaan Suomen vastattavana olevissa lisäkysymyksissä esittänyt myös pakkoavioliittoja koskevia kysymyksiä.

Ulkoministeriö toteaa erityisesti tässä yhteydessä, että esityksessä mainitun lisäksi pakkoavioliittoon ja alaikäisenä solmittuun avioliittoon liittyviä kysymyksiä on käsitelty muun muassa CEDAW-komitean yleissuosituksessa nro 35 sukupuoleen perustuvasta naisiin kohdistuvasta väkivallasta (CEDAW/C/GC/35), CEDAW-komitean ja lapsen oikeuksien komitean yhteisessä yleissuosituksessa nro 31/yleiskommentissa nro 18 haitallisista käytännöistä (CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18) sekä lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 20 lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta nuoruusiässä (CRC/C/GC/20).

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että myös ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 43 ja 44/2012) täytäntöönpanoa valvova ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevissa raporteissaan antanut pakkoavioliittoa koskevia ehdotuksia. Nyt ehdotettavalla sääntelyllä on siten merkitystä myös ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa, kuten erityisesti lakialoitteessa on todettu.

Pakko-avioliiton kumoamista koskevan esityksen vaikutus lapsen asemaan

Ulkoministeriö kiinnittää lisäksi huomioita siihen, että esityksen mukaan sääntelyvaihtoehtojen valintaan on vaikuttanut myös se, että avioliiton kumoamisen oikeusvaikutukset ovat liitosta syntyneen lapsen edun mukaisia. Avioliiton aikana syntynyt lapsi säilyttää aviolapsen aseman ja hänellä on oikeus saada elatusta vanhemmiltaan. Avioliiton kumoamisella ei ole välitöntä vaikutusta lapsen huoltajuuteen.

Tässä yhteydessä ulkoministeriö korostaa, että Istanbulin sopimuksen 31 artikla kuitenkin edellyttää, että osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että määrättäessä lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista otetaan huomioon väkivaltatapaukset ja ettei tapaamis- tai huoltajuusoikeuksien käyttäminen vaaranna uhrin tai lasten oikeuksia ja turvallisuutta. Ulkoministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että GREVIO on yllä mainitussa raportissaan vaatinut Suomen viranomaisia ryhtymään tarvittaviin toimiin, lainsäädännön muutokset mukaan lukien, varmistaakseen, että tuomioistuimilla on velvollisuus käsitellä kaikki naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät asiat päätettäessä huoltajuudesta ja tapaamisoikeudesta, varmistaa sen tunnustaminen, että lapsen etu on vaarantunut hänen joutuessaan todistamaan läheiseen ihmiseen kohdistuvaa väkivaltaa, ja rajoittaa huoltajuutta ja tapaamisoikeuksia, jos se on perustelua lapsen turvallisuuden ja edun takaamiseksi (150. kohta).

Pakkoavioliiton kumoamisen merkitystä esityksen mukaisesti tämän GREVIOn ehdotuksen täytäntöönpanolle ei ole esityksessä käsitelty. Tämä ehdotus on yksi niistä välittömiä täytäntöönpanotoimia edellyttävistä ehdotuksista, joista Suomen hallituksen on raportoiva osapuolten komitealle vuonna 2023. Komitea käsittelee Suomen raportin ja antaa niistä päätöksen Suomelle.

Ulkoministeriö toteaa, että myös CEDAW-sopimuksen 16 artiklassa määrätään, että lapsen etu on ensisijainen kaikissa avioliittoon ja perhesuhteisiin liittyvissä asioissa, joiden osalta sopimusvaltioiden on poistettava naisten syrjintä ja turvattava yhtäläiset oikeudet ja vastuu avioliiton aikana ja sen purkautuessa samoin kuin yhtäläiset oikeudet ja vastuu vanhempina, siviilisäädystä riippumatta. Näitä ovat muun muassa oikeudet ja vastuu lapsen holhouksen, huollon, valvonnan tai adoption tai vastaavien järjestelmien suhteen.

Ulkoministeriö toteaa lakialoitteen osalta jo edellä esitetyn lisäksi erityisesti, että GREVIO on kehottanut painokkaasti Suomen viranomaisia harkitsemaan pakkoavioliiton sisällyttämistä rikoslakiin erikseen määriteltynä, jotta näiden rikosten erityisluonne tulisi otetuksi huomioon ja jotta lainvalvontaviranomaiset ja tuomioistuimet voisivat soveltaa tätä rikosta koskevia säännöksiä. Lisäksi GREVIO on kehottanut Suomea säätämään yleissopimuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaisesti rangaistavaksi aikuisen tai lapsen tahallisen houkuttelemisen toisen valtion alueelle tarkoituksena pakottaa hänet avioliittoon (175. kohta).

Tämän lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Sops 7 ja 8/1976; KP-sopimus) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista (CCPR/C/FIN/7) 26.3.2021 antamissaan loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) arvioinut myös Suomen toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi (erityisesti 17-19 kohdat). Komitea on todennut muun muassa, että Suomen tulisi jouduttaa lainsäädännön uudistuksia, joilla pyritään ehkäisemään ja torjumaan tehokkaasti kaikenlaista naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, muun muassa säätämällä avioliittoon pakottamisen yksiselitteisesti rangaistavaksi.

Liitteet -