

Oikeusministeriölle
VN/12734/2019

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liittyen pakottamalla solmitun avioliiton kumoamiseen

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta liittyen pakottamalla solmitun avioliiton kumoamiseen. Lasten kannalta asiassa merkittäviä ihmisoikeussopimuksia ovat mm. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta, YK:n Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja, EN:n Lanzaroten sopimus, EN:n Istanbulin sopimus sekä EN:n yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. LSKL tuo tässä yhteydessä esille YK:n lapsen oikeuksien komitean ja CEDAW-komitean yhteistä yleiskommenttia (CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18), jossa edellytetään sopimusvaltioiden puuttuvan tehokkaasti haitallisiin käytäntöihin.

Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi avioliittolakia, oikeudenkäymiskaarta ja tuomioistuinmaksulakia.

Avioliittolakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset, jotka mahdollistavat pakottamalla solmitun avioliiton purkamisen kumoamalla. Kumotun avioliiton oikeusvaikutukset vastaavat avioeron oikeusvaikutuksia kuitenkin sillä erotuksella, että kumotun avioliiton seurauksena puolison siviilisääty palautuu siihen, mikä se oli ennen kumotun avioliiton solmimista. Avioliiton kumoaminen on avioeroon nähden vaihtoehtoinen menettely pakottamalla solmitun avioliiton purkamiseen. Oikeudenkäymiskaareen ja tuomioistuinmaksulakiin ehdotetut muutokset liittyvät avioliiton kumoamista koskevaan sääntelyyn.

Avioliittolakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että ulkomailla alaikäisenä solmittu avioliitto tunnustetaan vain erityisestä syystä, jos ainakin toisella aviopuolisoista oli avioliiton solmimishetkellä asuinpaikka Suomessa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Avioliiton kumoaminen

LSKL pitää hyvänä sitä, että esitysluonnoksessa on otettu keskeiseksi tavoitteeksi, että lainsäädännön tulee antaa avioliittoon pakotetulle sekä oikeudellista että taloudellista suojaa, avioliiton päättyessä. Toinen tärkeä asia, on se, että esityksessä asiaa on pohdittu myös avioliittoon pakotetun siviilisäädyn osalta. Joissain yhteisöissä avioeroon voi liittyä voimakas stigma. Avioliiton kumoamisen hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että kumoaminen jälkeen väestötietojärjestelmään merkittäisiin se siviilisäätty, joka puolisoilla oli kumotun avioliiton solmimishetkellä. Toisaalta esitysluonnoksessa tuodaan esille, että naisen asema voi olla leimaantunut ja haavoittuvainen avioliiton purkamismuodosta riippumatta. Etenkin tilanteessa, jossa naisen siviilisäätty on naimaton, mutta hänellä on lapsia. Näin ajatellen ehdotetun lainmuutoksen pääasiallisesti tavoiteltu vaikutus pakkoavioliiton uhrien asemaan voi jäädä saavuttamatta.

LSKL kannatti varauksellisesti/ehdollisesti avioliiton kumoamisvaihtoehtoa lausunnossaan, joka liittyi arviomuistioon pakkoavioliiton mitätöintiin ja ulkomailla alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustamiseen liittyvistä sääntelytarpeista. Kumoamisvaihtoehdon puolesta puhuvat em. seikat, mutta kuten arviomuistiossa, niin myös esitysluonnoksessa jää auki vielä useita olennaisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen ja edelleen arviointi on olennaista avioliittoon pakotetun henkilön ja hänen mahdollisten lapsiensä oikeuksien turvaamisen osalta.

Sen osoittaminen (näyttö), että henkilö on pakotettu avioliittoon, näyttäytyy esitysluonnoksessa ongelmalliselta. Uhrin kannalta on todennäköisesti tärkeintä saada avioliitto päätymään mahdollisimman pian. Mikäli joudutaan etsimään ja esittämään näyttöä avioliittoon pakottamisesta, kumoamisprosessi saattaa muodostua avioliittoon pakotetulle raskaammaksi kuin avioeromenettely, jossa riittää pelkkä hakemus eikä asiassa vaadita erityisiä perusteita. Se, että prosessi vie aikaa ja se, että lopputulos on epävarma, saattaa olla tekijä, joka huonontaa avioliittoon pakotetun henkilön sekä hänen mahdollisten lapsiensä asemaa entisestään. Myös esitysluonnoksessa ehdotetut määräajat hakemuksen tekemiselle ovat liian lyhyitä (esitysluonnoksen avioliittolain 30 b §:ssä esitetyt kolmen ja viiden vuoden määräajat). Olisi myös tarpeellista selvittää, millaisia vaikutuksia avioliittoon pakotetulle on avioeron kuuden kuukauden harkinta-ajalla sekä eron saamisen taloudellisilla kustannuksilla.

Kuten esityksessä todetaan, asiassa on hyvin niukasti käytännön kokemusta ja esimerkkejä sekä tutkimusta. Kysymyksiä tarkastellaan lähinnä teoreettisella tasolla. On erittäin tärkeää, että sääntelyllä voidaan varmistaa se, että henkilölle, joka on joutunut oikeudenloukkauksen kohteeksi, ei aiheudu lisää ongelmia siitä, että oikeussuojan tarpeisiin ei kyetä oikein tai riittävästi vastaamaan. GREVIO onkin arviointiraportissaan kehottanut Suomea käsittelemään tutkimuksen avulla kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja, mm. pakkoavioliittoa, jotka ovat haitaksi naisille ja joita ei ole aiemmin tutkittu (GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), Finland, 2019).

Aivan olennainen asia on, että uhrin saatavilla on helposti ja maksutta informaatiota siitä, millaisia oikeusvaikutuksia avioliiton päättymisellä avioliittoon pakotetulla on. Arjen ja elämän järjestymisen kannalta avioliiton purkautumisessa tärkeitä ovat sen oikeusvaikutukset. Tietoa tulee saada myös niistä asioista, joita tulee ottaa huomioon yllärajoissa konteksteissa. Kansainvälisissä avioliitoissa sovellettavaksi tulevat kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt, jotka ovat moninaisia ja usein monimutkaisia. Selkeän ja tarkan informaation perusteella uhri itse voi tehdä tietoon perustuvat päätöksensä avioliiton päättämiseen liittyvissä kysymyksissä. Sääntelyn monimutkaistumiseen liittyy selkeä uhka sille, että samalla järjestelmästä tulee entistä vaikeammin ymmärrettävä. Tällöin saattaa käydä niin, että esitetty uusi menettely ei kykenekään tosiasiallisesti tavoittamaan ja auttamaan niitä henkilöitä, joiden turvaksi se on säädetty.

Tärkeää on tarjota pakkoavioliiton uhrille ja hänen mahdollisille lapsilleen tukea, apua ja neuvontaa koko avioliiton päättämisen prosessin ajan ja vielä sen jälkeenkin. Pakkoavioliiton uhrin voivat olla myös ihmiskaupan uhreja ja tällöin oikeutettuja erityiseen tukeen ja palveluihin muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) säädetyn mukaisesti. Ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen on myös valmisteilla olevan ihmiskaupan vastaisen poikkihallinnollisen toimintaohjelman ja lainsäädäntöuudistusten tavoitteena. Toimintaohjelman puitteissa olisi mahdollisuus kehittää auttamisjärjestelmää vastaamaan spesifisti myös pakottamalla solmittujen avioliittojen uhrin tarpeisiin.

Uhreille tulee tarjota em. lisäksi myös matalankynnyksen palveluja, joihin on helppoa ottaa yhteyttä myös anonyymisti ja saada tietoa juridisiin sekä käytännön kysymyksiin.

Ulkomailla alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustaminen

Lähtökohtaisesti keskusliitto kannattaa sitä, että ulkomailla solmittua avioliittoa ei tunnusteta, jos toinen tai molemmat osapuolet ovat alle 18-vuotiaita ja ainakin toisella heistä on ollut avioliiton solmimishetkellä asuinpaikka Suomessa. Kuitenkin on tilanteita, kuten esitysluonnoksessa esitetään, että säännökseen on hyvä jättää mahdollisuus painavaista, erityisistä syistä arvioida avioliiton tunnustamista, silloin kun kyse ei ole säännösten kiertämisestä tai pakottamisesta. Harkinnan mahdollisuus on tärkeää, jotta säännöksen soveltaminen sellaisenaan ei aiheuttaisi kohtuutonta tilannetta puolisoille tai heidän lapsilleen. Alaikäisavioliittojen ennaltaehkäiseminen on keskeinen tavoite. Keskeistä sääntelyssä on myös se, että avioliittoon vasten tahtoaan vihitty alaikäinen ei joutuisi erityisiin toimiin saadakseen avioliiton purettua Suomessa, mikä olisi varmasti henkilön edun mukaista.

Tapauskohtaisen harkinnan poistaminen kokonaan alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustamiselta ja niiden kategorinen kieltäminen olisi hallinnollisesti yksinkertaista. Se voisi kuitenkin johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin juuri niiden alaikäisenä avioliiton solmineiden heikompien osapuolten osalta, joita sääntelyn muutoksella pyritään suojaamaan. Sääntelyssä on tämän vuoksi oltava sijaa tapauskohtaiselle harkinnalle ja tietyille joustavuudelle. LSKL korostaa, että kokonaisharkinta ja heikomman osapuolen suojaaminen kohtuuttomilta tilanteilta on olennaista. Jos aviopuolisoilla on yhteinen lapsi, on asiaa arvioitava aina lapsen

edun näkökulmasta. LSKL tuo vielä esille, että käytännössä yhtenä tunnustamiskriteerinä voisi olla, että avioliitto on solmittu suhteellisen lähellä täysi-ikäisyysrajaa.

Luonnoksessa on päädytty esittämään lainmuutosta, jolla täsmennetään alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustamisperusteita. Näin siitäkkin huolimatta, että lainsäädännöllisten keinojen vaikutuksista alaikäisavioliittojen tunnustamiseen tai tunnustamatta jättämiseen liittyvistä tapauksista ja niiden seurauksista ei ole tarkkaa tietoa. Esitysluonnoksessa todetaankin, että voimassa olevan sääntelyn muuttaminen perustuu yleisille oletuksille lainsäädännön vaikutuksista. Kuten ehdotuksen vaikutusarvioinnista ilmenee, alaikäisavioliiton tunnustamista koskevan sääntelyn muuttamistarve ja muutosehdotuksen vaikutukset ovat epäselviä. Tämä lisää riskiä siitä, että ehdotetulla lainmuutoksella on enemmän haitallisia kuin myönteisiä vaikutuksia.

Koska asiasta on hyvin vähän selvityksiä/tutkimuksia, on lausunnonantajan vaikea arvioida asiaa kokonaisvaltaisesti ja tarkasti pelkkien teoreettisten erilaisten vaihtoehtojen pohjalta. Mikäli päädytään esitysluonnoksen mukaiseen lainsäädännölliseen ratkaisuun ja säännösesitys osoittautuisi käytännössä toimimattomaksi tai johtaisi alaikäisten kannalta heidän etunsa vastaisiin tilanteisiin, tulisi asia korjata lainsäädännössä pikaisesti. Lainsäädännön toimeenpanossa vaaditaan perusteellista seuranta ja mahdollisuutta ripeisiin korjausliikkeisiin.

Tilanteita, joissa alaikäinen nuori lähetetään ulkomaille avioitumistarkoituksessa, tulisi tunnistaa paremmin. On kuitenkin epäselvää, millainen tosiasiallinen vaikutus ehdotetulla sääntelyllä on ilmiön vähenemiseen. LSKL korostaa, että sääntelyn lisäksi erityistä panostusta tarvitaan niiden tilanteiden käsittelyyn ja ennaltaehkäisyyn, joissa uhkana on, että alaikäinen on vaarassa joutua vietäväksi ulkomaille tarkoituksena järjestää alaikäinen avioliittoon siellä. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota toimintaan ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön alaikäisen palauttamiseksi takaisin Suomeen. Lastensuojeluun tulee varata asiaan liittyvät resurssit, osaaminen ja eri viranomaistahojen (mm. sosiaalitoimi, koulu, terveydenhuolto (erit. kouluterveydenhuolto), poliisi) yhteistyön tulee olla saumatonta ja ennalta hyvin suunniteltua.

Muut huomiot

LSKL korostaa, että pakkoavioliittojen ennaltaehkäisemiseksi on ensiarvoisen tärkeää toteuttaa lainsäädäntömuutosten ohella myös muita uhrin asemaa vahvistavia toimia. Hyvätkään säännökset eivät yksin turvaa oikeuksien toteutumista, mikäli toimeenpano jää puutteelliseksi. LSKL korostaa riittävien resurssien ja laadukkaan koulutuksen merkitystä, niille viranomaistahoille, jotka työskentelevät näiden asioiden parissa.

GREVIO on em. seurantaraportissaan kehottanut painokkaasti Suomen viranomaisia ryhtymään asianmukaisiin toimiin luodakseen erilaisten valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden ja palveluntarjoajien välille vakiintuneet yhteensovittamisen ja yhteistyön rakenteet, joilla keskitytään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa (ml. pakkoavioliitto) kohdanneiden naisten ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen sekä heidän voimaantumiseensa ja taloudelliseen riippumattomuuteensa. GREVIO on

kehottanut painokkaasti osallistamaan kansalaisjärjestöjen ylläpitämät ja uhreja eri toimijoiden välisessä yhteistyössä edustavat naisten erityistukipalvelut kaikkiin virallisiin ja epävirallisiin yhteistyörakenteisiin.

Tiedollisten oikeuksien merkitys on myös keskeinen, jotta uhri voi ylipäättään tietää oikeuksistaan ja hakea sitä apua ja tukea, joka hänelle kuuluu. Uhri ei myöskään saa joutua kärsimään taloudellisesti esim. oikeudenkäynnin kustannuksista. LSKL tuo tässä yhteydessä esille YK:n lapsen oikeuksien komitean ja CEDAW-komitean yhteisen yleiskommentin (CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18) merkitystä.

Keskusliitto korostaa vielä nuorten tietoisuutta omasta itsemääräämisoikeudestaan asiassa. Nuorten tiedollisia oikeuksia tulee vahvistaa. Em. CEDAW-CRC -yleiskommentti korostaa, että tehokkaimmat pyrkimykset tietoisuuden lisäämisessä ovat osallistavia ja osallistavat asianomaiset sidosryhmät kaikilla tasoilla, etenkin vaikutusten kohteina olevat ryhmät.

LSKL pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa ja säännösten toimeenpanossa tehdään yhteistyötä naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman sekä STM:n marraskuussa 2020 asettaman Lanzaroten sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa laativan ja seurantaa toteuttavan työryhmän kanssa.