

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö VN/12734/2019

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 95/2020

4.12.2020

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liittyen pakottamalla solmitun avioliiton kumoamiseen

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa naiseen kohdistuvaa väkivaltaa vastaan.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Avioliiton kumoaminen, lausuntomme ehdotetuista säädöksistä

Amnesty yhtyy luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että erillissäännöksellä tunnustetaan avioliittoon pakottaminen ihmisoikeusloukkaukseksi. Amnesty kuitenkin katsoo, että nyt lausunnon kohteena olevassa luonnoksessa esitetyt sääntelymalleja on kehitettävä edelleen, jotta valtio täyttää ihmisoikeusvelvoitteensa.

Amnestyn näkemys on, että lakiin on sisällytettävä ehdotetun kumoamisen lisäksi myös mahdollisuus avioliiton mitätöintiin. Näin avioliittoon pakotettu osapuoli voisi arvioida tapauskohtaisesti, mikä päättämismenettely olisi hänen etunsa mukaista ja mahdollisten yhteisten lasten paras etu. Mitätöintimenettelyssä avioliiton päättämällä ei olisi oikeusvaikutuksia, se olisi hallinnollisesti ja taloudellisesti kevennetty vaihtoehto kumoamiseen verrattuna. Pakkoavioliiton mitätöintiä hakevan siviilisääty palautuisi siksi, mikä se oli ennen avioliittoon pakottamista. Avioliiton mitätöinti mahdollistaisi avioliittoon pakotetulle uuden alun ilman oikeudellisia tai hallinnollisia siteitä menneeseen.

Amnestyn näkemys on, että kumoamisvaihtoehdon lisääminen avioliiton päättämismenettelyihin on edistysaskel, koska se laajentaa keinovalikoimaa. Amnesty kuitenkin katsoo, että kumoamisen lisääminen ainoana mahdollisuutena avioeron rinnalle pakkoavioliiton päättämiseen on riittämätön, eikä ota huomioon pakkoavioliiton uhrien moninaisia tarpeita.

Näyttökynnys siitä, että kyseessä on avioliittoon pakottaminen, on tärkeää pitää riittävän matalana. Lain esitöissä on esitettävä kriteerejä tai suuntaviivoja siitä, millaisia selvityksiä vaaditaan, tai miten avioliiton mitätöintiä tai kumoamista hakeva pystyy esittämään uskottavan näytön avioliittoon pakottamisesta. On muistettava, että usein avioliittoon pakotetulla ei ole ollut todellista mahdollisuutta kertoa sen paremmin julkisesti kuin yksityisestikään — kenellekään — vastustavansa avioliittoa. Pakottamisen arvioinnin on oltava tapauskohtaista, vaikka esitöihin sisällytettäisiinkin kriteerejä ja suuntaviivoja näytön osalta. Arvioinnissa on huomioitava olosuhteet kokonaisuudessaan. Mikäli

todetaan, että kyseessä ei ole avioliittoon pakottaminen, tämä tarkoittaa, että molemminpuolinen suostumus avioliittoon on annettu ilman minkäänlaista väkivaltaa, uhkailua, painostusta tai petosta.

Myös taloudellisen edun (kuten myötäjäisten) tarjoamista on arvioitava sen kannalta, miten taloudellisen edun tarjoaminen on vaikuttanut toisen mahdollisuuteen suostua vapaaehtoisesti. Alaikäisten kohdalla on lisäksi arvioitava lapsen kykyä ymmärtää avioliiton vaikutuksia ja antaa avioliittoon pätevää suostumusta. Jos lapsi ei esimerkiksi kehitystasonsa tai terveydentilansa vuoksi voi ymmärtää avioliiton vaikutuksia tai antaa avioliittoon pätevää suostumusta, on avioliitto katsottava pakottamalla solmituksi, vaikka tilanteeseen ei liittyisikään väkivaltaa, uhkailua, painostamista tai petosta.

Luonnoksessa ehdotetaan määräaika avioliiton kumoamisen vaatimiselle: kumoamista voi hakea puoliso, joka on pakotettu avioliittoon viisi vuotta avioliiton solmimisesta (4.1, s. 14-15). Hakemuksen voi tehdä luonnoksen mukaan vielä kolmen vuoden kuluessa rikosasian ratkaisemisesta.

Amnestyn näkemys on, ettei kumoamisen tai mitätöinnin hakemiselle ole perusteita asettaa määräaika. On avioliittoon pakotetun kannalta kohtuutonta, että pakottamisen jatkuessa yli viisi vuotta mahdollisuus avioliiton kumoamiseen poistuisi kokonaan. Joissain tapauksissa pakkoavioliitto on solmittu ennen Suomeen saapumista ja on saattanut kestää jo pitkään. Seurauksiltaan avioliittoon pakotetun tilanne rinnastuu toistuvaa parisuhdeväkivaltaa kokevan henkilön tilanteeseen — mikäli pakkoavioliiton mitätöinti tai kumoaminen raukeaa tietyn ajan kuluessa, tämä on viesti, että riittävän kauan aikaa jatkuessaan tilanne muuttuu lainsäädännön näkökulmasta hyväksyttäväksi. Pakottamisessa on kyse rikollisesta menettelystä¹, eikä pakottajan päätöksen jatkaa menettelyään pitäisi vaikuttaa siihen, voiko pakotettu saada avioliiton kumottua myöhemmin.

Esityksessä ehdotettu rikosasian ratkaisemiseen liittyvä lisäaika ei ole perusteltu, käytännön kokemusten läpi tarkasteltunakaan. Jos avioliittoon pakottamista käsitellään rikosasian, esimerkiksi ihmiskauppaepäilyinä, se saattaa johtaa syyttämättäjättämisspätökseen, eikä siten etene tuomioistuimeen asti. Tällöin ehdotettu kolmen vuoden määräaika ei hyödytä rikosprosessiin uskaltanutta henkilöä.

Luonnosehdotuksessa kumoamisella olisi lähes samat oikeusvaikutukset kuin avioerolla, mutta se olisi kuulemisvelvoitteineen pidempi ja merkittävästi raskaampi kuin avioeromenettely. Ehdotettu sääntelymuutos ei vastaisi avioliittoon pakotettujen tarpeeseen saada avioliitto päättymään Istanbulin sopimuksen² artikla 32 edellyttämällä tavalla, eli aiheuttamatta uhreille kohtuutonta *taloudellista tai hallinnollista* taakkaa. Hallinnollinen taakka on ehdotetussa kumoamisenmenettelyssä merkittävä. Luonnoksessa ehdotettu kumoamisvaihtoehto jäänee toteutuessaan lähinnä symboliseksi.

Ehdotuksen mukaan avioliiton kumoamista koskevan asian käsittelystä tuomioistuimessa ei peritä hakemusmaksua. Luonnostekstissä todetaan, että kumoamista ei todennäköisesti haettaisi vain siksi, että halutaan välttää hakemusmaksu. Mahdolliset oikeudenkäyntikulut voivat silti olla este prosessin aloittamiselle. Kohtuuttoman taloudellisen ja hallinnollisen haitan välttämiseksi pakkoavioliiton uhrille olisi taattava taloudellisesta asemastaan riippumatta oikeusapu, mikäli hän päätyy kumoamisenmenettelyyn.

On huomionarvoista, että pakkoavioliitosta ei aina synny lapsia. Silloin kun avioliittoon pakotetulla ja liiton toisella osapuolella on yhteisiä lapsia yhteishuoltajuuden automaattinen jatkuminen ei aina ole lapsen edun mukaista — se voi pikemminkin olla riski pakkoavioliitossa koetun kontrollin ja väkivallan eskaloitumiselle tai jatkumiselle. Lapsen edun yksilöllinen ja tapauskohtainen huomioiminen edellyttää, että lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden purkaa pakottamalla toteutunut avioliitto lapsen edun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Paras tapa voi olla avioliiton mitätöinti ilman kumoamiseen tai avioeroon verrattavia oikeusvaikutuksia. Lainsäädännössä avioliiton purkamiselle tulee siten olla mitätöinnin mahdollisuus, avioliiton kumoamisen ja avioeron mahdollisuuksien rinnalla.

¹ Oikeusministeriössä on hanke, jossa selvitetään pakkoavioliiton rangaistavuutta koskevan sääntelyn täsmentämistarpeita. Tässä yhteydessä olisi myös selkiytettävä pakkoavioliiton uhrin oikeuksia ja asemaa.

² Euroopan neuvoston yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 53/2015).

Säädettäessä pakkoavioliiton päättämismenettelystä on myös arvioitava ulkomaalaislain muutostarve. Kynnys pakkoavioliitosta irrottautumiseen on korkea, jos avioliittoon pakotettu ei voi olla varma oleskeluoikeudestaan Suomessa, jos avioliitto päättyy. Tällä hetkellä useat kansalaisjärjestöt ovat raportoineet tilanteista, joissa pakkoavioliitosta irtautuvan henkilön oleskeluluvan jatkuminen on ollut epävarmaa silloin, kun kyseisellä henkilöllä on ollut oleskelulupa perheenyhdistämisen perusteella tai hänellä ei ole ollut pysyvää oleskeluoikeutta Suomessa.

On erittäin tärkeää, että pakkoavioliiton mitätöintiä, kumoamista tai avioeron kautta päättämistä hakevan ihmisen oleskelulupaoikeus Suomessa turvataan. Yksi vaihtoehto olisi ulkomaalaislain 54 §:n 7 momentin ulottaminen koskemaan myös pakkoavioliittotapauksia siten, että avioliittoon pakottaminen katsottaisiin momentissa tarkoitetuksi väkivallaksi tai hyväksikäytöksi. Mahdollisuus oleskelulupaansa pakkoavioliiton perusteella pitäisi syntyä riippumatta siitä, onko pakkoavioliitto solmittu Suomessa vai ulkomailla ja päätetäänkö pakkoavioliitto avioerolla vai muussa menettelyssä.

Pakkoavioliiton (kuten lähisuhdeväkivallankin) uhrin oikeutta oleskeluluvan jatkamiseen on vahvistettava nykyisestä sanamuodosta, jotta he voivat olla varmoja oleskeluluvan jatkumisesta ennen kuin päättävät ryhtyä eroprosessiin.

Ulkomailla solmitun alaikäisavioliiton tunnustaminen

Ehdotuksen tavoitteena on suojata lasta ja ennaltaehkäistä alaikäisavioliittoja. Mikäli ulkomailla alle 18-vuotiaana solmittu avioliitto tunnustetaan Suomessa, se tapahtuu vain erityisestä syystä, jos toinen puolisoista on asunut avioliiton solmimishetkellä Suomessa. Luonnostekstissä viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan: uuden pykälän (115 a §) tarvetta perustellaan perhe-elämän suojan kannalta kohtuuttomilla seurauksilla, jos alaikäisenä solmittu avioliitto jätetään kategorisesti tunnustamatta.

Amnesty ei kannata luonnoksessa esitettyä ehdotusta, jotka kytkee alaikäisavioliiton tunnustamisen Suomessa asumiseen. Kynnys lapsena solmitun avioliiton tunnustamiseen pitäisi olla hyvin korkealla riippumatta siitä, onko osapuolilla ollut avioliiton solmimishetkellä side Suomeen vai ei. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa ulkomailla alaikäisenä solmitulla avioliitolla ei ole ollut tarkoitus kiertää Suomen avioliittolainsäädäntöä.

Luonnoksessa korostetaan lapsen edun yksilöllistä ja tapauskohtaista arviointia. Jos lapsi ei voi ymmärtää avioliiton vaikutuksia tai antaa avioliittoon pätevää suostumusta, on avioliitto katsottava pakottamalla solmituksi, vaikka tilanteeseen ei liittyisikään väkivaltaa, uhkailua, painostamista tai petosta. Mitä nuorempi lapsi on kyseessä, sitä epätodennäköisempää on, että hän on voinut antaa avioliittoon pätevän, vapaaehtoisen suostumuksen.

Alaikäisen avioliiton tunnustamisessa on huomioitava tilanne kokonaisuudessaan, kuten ehdotuksessa todetaan (4.1.2, s.15). Mikään yksittäinen syy ei kuitenkaan saa kaavamaisesti johtaa avioliiton tunnustamiseen. Pelkästään esimerkiksi avioliiton aikana syntyneiden lasten olemassaolo ja heidän oikeudellisen asemansa turvaaminen ei ole riittävä peruste avioliiton tunnustamiselle. Jos avioliittoon liittyy hyväksikäyttöä tai lapsi on pakotettu siihen, avioliittoa ei pidä tunnustaa. Avioliitto voidaan tunnustaa vain, jos alaikäisenä avioliiton solminut sitä tahtoo. Häntä kuultaessa on huomioitava mahdollisen pakon vaikutus kannanmuodostukseen.

Muita huomioita

Avioliittoon pakotetun on saatava tietoa oikeuksistaan sekä mahdollisuuksistaan sosiaaliseen ja taloudelliseen tukeen avioliiton päättyessä eri menettelyillä. Hänelle on kerrottava esimerkiksi, että hänen toimeentulonsa ei ole täysin riippuvainen mahdollisesta osituksesta tai elatuksesta. Luonnoksessa tämä on nostettu tekstiin (4.2.3.1, s. 19). Luonnosta olisi täydennettävä: on tärkeää

konkretisoida toimenpiteet, joilla varmistetaan, että avioliittoon pakotettu saa selkeää tietoa ja juridista neuvontaa eri vaihtoehtoista.

Luonnoksessa todetaan (s. 16) että lainsäädännön lisäksi keskeistä on pakkoavioliiton uhrien tukeminen. Teksti kertoo, että ihmiskaupan uhreina pakkoavioliiton uhrin ovat oikeutettuja erityiseen tukeen ja palveluihin, ja että valmisteilla oleva ihmiskaupan vastainen poikkihallinnollinen ohjelma parantaa uhrien asemaa. On tärkeää kehittää palveluja spesifisti avioliittoon pakotetuille. Erilaiset matalan kynnyksen palvelumuodot, kuten jalkautuva työ, ovat palveluja, joiden resurssoinnin on oltava johdonmukaista ja pitkäjänteistä, yli hallituskausien ulottuvaa.

Ehdotuksessa sukupuolivaikutusten arviointi jää pinnalliseksi. Pakkoavioliittoja ja alaikäisenä solmittuja avioliittoja tulisi johdonmukaisesti käsitellä sukupuolittuneena ilmiönä, joka loukkaa erityisesti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Pia Puu Oksanen

Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä

Lisätietoja antaa: Pia Puu Oksanen, 040 8331140, pia.oksanen@amnesty.fi