

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi avioliittolain 4 ja 109 §:n sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi avioliittolain säännös, jonka mukaan oikeusministeriö voi erityisestä syystä myöntää alle 18-vuotiaalle luvan avioitua. Samalla ehdotetaan muutettavaksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia vastaamaan avioliittolain muutosta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Avioliittolain (234/1929) 4 §:n 1 momentin mukaan alle kahdeksantoistavuotias ei saa mennä avioliittoon. Lain 4 §:n 2 momentissa säädetään oikeusministeriön mahdollisuudesta erityisesti syistä antaa kahdeksatoista vuotta nuoremmalle lupa avioitua. Poikkeussäännöstä pidettiin aikanaan tarpeellisenä, jotta voitaisiin ehkäistä yksittäisissä tapauksissa aiheutuvia kohtuuttomia tilanteita. Laissa ei ole asetettu alaikäraja poikkeuslupan hakijalle. Ennen asian ratkaisemista luvan hakijan huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos hänen olinpaikkansa voidaan kohtuullisin toimenpitein selvittää.

Alaikäisen avioliittoa koskevaa lupaa haetaan oikeusministeriöstä. Päätöksen tekee oikeusministeri virkamiehen valmisteleman päätösehdotuksen perusteella.

Päätöksen hinta on 250 euroa. Päätöksen maksullisuus perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja oikeusministeriön asetukseen oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten maksullisista suoritteista (1035/2017).

Alaikäisen avioliittoa koskevassa asiassa hakijana on alaikäinen itse. Luvan hakijaa ei lain sanamuodon mukaan tarvitse kuulla erikseen. Hakijan mielipide käy kuitenkin ilmi hakemuksesta ja sen perusteluista sekä niistä yhteydenotoista, joita oikeusministeriöllä mahdollisesti on hakijaan ennen asian ratkaisemista. Hakijat ovat usein itse aktiivisesti ministeriöön yhteydessä. Huoltajan suostumus on useimmiten jo hakemuksessa.

Laki ei velvoita sosiaaliviranomaisten kuulemiseen, mutta oikeusministeriö pyytää alaikäisen asuinkunnan lastensuojeluviranomaisen lausunnon hakemuksesta muun muassa silloin, kun hakija on alle 16-vuotias, huoltaja vastustaa avioliittoa tai hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenee jokin muu sellainen syy, minkä vuoksi lastensuojeluviranomaisen lausunto on tarpeen. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi puolisoitten välinen suuri ikäero. Lausunnon antamista varten sosiaaliviranomaiset tapaavat hakijan ja yleensä myös hänen kihlakumppaninsa sekä huoltajat henkilökohtaisesti. Näissä tilanteissa asia on käytännössä ratkaistu sosiaaliviranomaisen lausunnon mukaisesti.

Oikeusministeriössä on viime vuosina käsitelty vuosittain 10—30 poikkeuslupahakemusta. Näistä suurin osa on johtanut myönteiseen päätökseen. Osa hakijoista jättää pyydetyt lisäselvityksen toimittamatta ja asian käsittely jää sillensä. Poikkeuslupan myöntäminen edellyttää erityisiä syitä. Näitä erityisiä syitä ei ole tarkemmin eritelty avioliittolaissa tai sen esitöissä. Hakemuksissa mainittuja, yleisimpiä syitä ovat olleet raskaus, uskonnollinen vakaumus sekä kulttuurilliset syyt. Hakemukset ratkaistaan aina tapauskohtaisesti.

Lupahakemusten ja myönnettyjen lupien määrä on pitkällä aikavälillä laskenut merkittävästi. Vielä 1990-luvun alussa hakemuksia vastaanotettiin vuosittain noin sata. Vuosituhannen vaihteeseen mennessä lukumäärä oli lähes puolittunut. Suuntaus on ollut laskeva myös viimeisen viiden vuoden aikana. Vuonna 2017 hakemuksia saapui 11 ja lupia myönnettiin seitsemän.

Vuosina 2010—2017 myönnettiin yhteensä 126 poikkeuslupaa. Lähes kaikki poikkeuslupan saaneet ovat olleet 17-vuotiaita. 16-vuotiaille hakijoille on tällä aikavälillä myönnetty 11 poikkeuslupaa. Alle 16-vuotiaalle lupa on tällä aikavälillä myönnetty vain kerran vuonna

2012, jolloin poikkeuslupa myönnettiin raskauden perusteella 15-vuotiaalle tytölle ja hänen 18-vuotiaalle kumppanilleen.

Keskeisin peruste poikkeuslupan myöntämiselle on liittynyt uskonnolliseen vakaumukseen. Pelkästään uskonnollisen vakaumuksen tai kulttuurillisten syiden perusteella lupaa ei kuitenkaan ole myönnetty alle 17-vuotiaalle, vaan tällöin perusteena on aina ollut raskaus.

Valtaosa vuosina 2010—2017 luvan saaneista alaikäisistä on tyttöjä. Hakijan puoliso on usein 1—4 vuotta hakijaa vanhempi. Puolisoiden välinen ikäero on ollut yli kuusi vuotta 23 tapauksessa (18 % kokonaismäärästä). Seitsemässä tapauksessa molemmat puoliset ovat olleet alaikäisiä poikkeuslupan myöntämisvaiheessa. Tapauksia, joissa hakija tai hänen puolisonsa ovat ulkomaan kansalaisia, on ollut 28 (22 %).

Tarkemmat tiedot vuosien 2010—2016 aikana myönnettyistä luvista ilmenevät oikeusministeriössä laaditusta arviomuistiosta ja sen liitteestä (Alaikäisavioliittojen sääntelytarve; OM Selvityksiä ja ohjeita 21/2018).

Siitä, kuinka moni myönteisen poikkeuslupapäätöksen saaneista lopulta solmii avioliiton alaikäisenä, ei ole tarkkaa tietoa. Tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan Suomessa oli vuoden 2016 lopussa yhteensä 12 ja vuoden 2017 lopussa yhteensä 5 naimisissa olevaa alaikäistä.

Alaikäisen solmima avioliitto rinnastetaan usein pakkoavioliittoon. Kyse on kuitenkin kahdesta eri asiasta. Pakkoavioliitolla tarkoitetaan yleensä avioliittoa, joka on solmittu vastoin jomankumman puolison suostumusta. Alaikäisen solmima avioliitto voi olla pakkoavioliitto, mutta se on voitu solmia myös molempien osapuolten vapaasta tahdosta. Pakko- ja lapsiavioliittoja koskevassa keskustelussa on tosin ylipäänsä kyseenalaistettu alaikäisen tahdonmuodostuskyky avioliittopäätöksen osalta. On selvää, että kyky itsenäisesti ja harkitusti päättää avioliiton solmimisesta on yksilöllistä. Mitä nuoremasta lapsesta on kyse, sitä suurempia epäilyksiä hänen tahdonmuodostuskykynsä voidaan kuitenkin kohdistaa.

Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti on selvittänyt oikeusministeriön pyynnöstä avioliittoon pakottamisen esiintymistä ja ilmituloa Suomessa. Selvitysmuistio julkaistiin syyskuussa 2017.

1.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

1.2.1 Kansainväliset sopimukset ja suositukset

Kansainvälisillä areenoilla, etenkin YK:n piirissä, on eri yhteyksissä korostettu lapsiavioliittojen ennaltaehkäisemisen tärkeyttä. Alhaista avioitumisikää pidetään vahingollisena muun muassa siksi, että avioliitto ja raskaus nuorella iällä voi olla terveydelle vahingollista ja estää nuorten tyttöjen kouluttautumisen.

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin instrumentteihin, jotka liittyvät alaikäisen oikeuteen solmia avioliitto. Kansainvälisesti ei ole saavutettu yhtenäistä sääntelyä vähimmäisiästään avioliiton solmimiselle, vaikka erinäisissä suosituksissa on esitetty, että vähimmäisiän tulisi olla 18 vuotta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (SopS 60/1991) ei ole alaikäisen avioliittoa koskevia määräyksiä. Sopimuksen 1 artiklassa todetaan, että lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Täysi-ikäisyys voi näin ollen alkaa jo 18 vuotta nuorempana. Tästä syystä sopimusta

ei voida tulkita niin, että kyseinen sopimus velvoittaisi säätämään avioliiton solmimiselle 18 vuoden ikärajan tai olemaan tunnustamatta sitä nuorempana solmittua avioliittoa. Toisaalta ikärajojen lähtökohtaista joustavuutta painotetaan sopimuksen 12 artiklassa, jonka mukaan lapsen tulee voida vaikuttaa omiin asioihinsa kehitystasoaan vastaavasti.

Myöskään muista YK:n yleissopimuksista ei löydy avioliittoon liittyviä ikärajoja. Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskevan yleissopimuksen (SopS 50/1964) 2 artiklassa todetaan, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin määritelläkseen vähimmäisavioiän. Tätä ikää nuorempi henkilö ei saa laillisesti solmia avioliittoa, paitsi milloin toimivaltainen viranomainen on painavista syistä myöntänyt erivapauden ikään nähden avioliittoon aikovien puolisoitten etujen mukaisesti. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 23 artiklassa puolestaan taataan ”avioliittoiässä oleville” miehille ja naisille oikeus solmia avioliitto.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 4 (2003) suosittanut, että sopimusvaltiot tarkistavat ja tarvittaessa muuttavat lainsäädäntöään ja käytäntöjään avioliiton vähimmäisikärajan nostamiseksi 18 vuoteen sekä tyttöjen että poikien osalta riippumatta siitä, ovatko vanhemmat antaneet suostumuksensa avioliitolle. Toisaalta YK:n alainen kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva CEDAW-komitea on yhdessä lapsen oikeuksien komitean kanssa nimenomaisesti todennut suosituksessaan vuonna 2014, että myös alle 18-vuotias voi poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa olla riittävän kypsä avioliittoon. Tällöinkin lapsen tulee olla vähintään 16-vuotias ja päätöksenteko tulee jättää tuomarille.

YK:n ihmisoikeusneuvosto on suosittanut päätöslauselmassaan heinäkuussa 2015, että jäsenvaltiot ryhtyisivät toimenpiteisiin alaikäisten avioliittojen kieltämiseksi. Suomi on myös sitoutunut YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin, jotka tähtäävät muun muassa lapsi- ja pakkoavioliittojen lopettamiseen. Ikärajaa näissä yhteyksissä ei kuitenkaan ole määritelty.

Euroopan neuvoston piirissä solmitun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa säädetään oikeudesta avioliittoon. Artiklan mukaan avioliittoiässä olevilla miehillä ja naisilla on oikeus mennä avioliittoon ja perustaa perhe tämän oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lakien mukaisesti. Avioliittoaika on siis jätetty sopimusvaltioiden kansallisesti päätettäväksi.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on päätöslauselmassaan 1468 (2005)8 suosittanut, että sen jäsenvaltiot asettavat avioliiton solmimisen ikärajan 18 vuoteen ja pidättäytyvät tunnustamasta ulkomailla solmittuja lapsiavioliittoja paitsi tapauksissa, jossa avioliiton tunnustaminen on lapsen intressien mukaista.

Yhteenvedon voidaan todeta, että nykyistä lainsäädäntöä ei voida pitää Suomea sitovien ihmisoikeusasiakirjojen vastaisena. Uusimmat suositukset kuitenkin osoittavat, että alaikäisinä solmittuihin avioliittoihin suhtaudutaan yhä kriittisemmin.

1.2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Alle 18-vuotiaana avioituminen oli aikaisemmin mahdollista myös Ruotsissa lääninhallituksen myöntämällä luvalla. Alaikäisten avioitumisen mahdollistavaa poikkeusta rajoitettiin tuntuvasi vuonna 2004. Kokonaan se poistettiin vuonna 2014. Ratkaisua perusteltiin sillä, että alle 18-vuotiasta ei voida pitää tarpeeksi kypsänä avioliiton solmimiselle. Lisäksi viitattiin muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukseen 18 vuoden alaikärajasta. Poikkeuslupa-

mahdollisuuden poistamisen ajateltiin myös vähentävän perheiden painostusta ja raskaaksi hankkiutumista poikkeuslupan toivossa.

Ruotsissa aikaisemmin voimassa ollut poikkeuslupakäytäntö poikkesi jonkun verran Suomen käytännöstä. Vuosina 2008—2010 yhteensä 68 alaikäistä haki poikkeuslupaa. Lupia myönnettiin em. ajanjaksona yhteensä kuusi, kaikki 17-vuotiaille. Suomen käytännöstä poiketen useimmat ruotsalaiset hakijat olivat ulkomaalaistaustaisia. Lisäksi Ruotsissa lääninhallitukset toimivat lupaviranomaisina, mikä oli johtanut alueellisiin eroavaisuuksiin lupien myöntämiskäytännössä. Ottaen huomioon sekä hakemusten että myönnettyjen poikkeuslupien vähäisen lukumäärän, poikkeuslupajärjestelmän ylläpitämistä pidettiin epätarkoituksenmukaisena.

Lausuntokierroksella esitettiin huoli siitä, että poikkeuslupamenettelyn poistaminen johtaa alaikäisten hakeutumiseen ulkomaille avioituakseen siellä. Pelkoa ei kuitenkaan pidetty perusteltuna ottaen huomioon, että lupia myönnettiin vähän ja ulkomailla solmittu avioliitto voitiin tunnustaa Ruotsissa vain rajoitetusti silloin, kun lapsella on liittymä Ruotsiin. Lisäksi ulkomailla solmittujen avioliittojen tunnustamisen edellytyksiä tiukennettiin samassa yhteydessä.

Ruotsin lainsäädännön mukaan alle 18-vuotiaana solmittu avioliitto ei ole mitätön. Avioliittolain mukaan puolisollla on kuitenkin oikeus avioeroon ilman harkinta-aikaa muun muassa silloin, kun puoliso on pakotettu avioliittoon tai kun hän on ollut alle 18-vuotias solmiessaan avioliiton (avioliittolain 5 luvun 5 §).

Tanska

Tanskassa tuli helmikuussa 2017 voimaan lainmuutos, jolla luovuttiin alaikäisen mahdollisuudesta saada poikkeuslupa avioitumiselleen. Tanskassa solmittavien avioliittojen ehdoton alaikäraja on lainmuutoksen myötä 18 vuotta. Alaikäisenä solmittu avioliitto on mitätön. Muutosta perusteltiin yhteiskunnassa tapahtuneilla muutoksilla ja sillä, että avioliittoian tulisi seurata yleistä täysikäisyyden ikärajaa. Esitöissä katsottiin aikaisemman lainsäädännön olleen ajalta, jolloin avioliiton tehtävä ja merkitys oli erilainen kuin nykyään. Yhteiskunnan kehittymisen ja perheiden moninaistumisen myötä monet pariskunnat elävät yhdessä ja perustavat perheen ilman avioitumista. Myös perheoikeudellinen lainsäädäntö on yhteiskunnan muuttumisen myötä muovautunut sellaiseksi, ettei avioliitolle anneta painoarvoa. Muutokset näkyivät myös poikkeuslupien lukumäärän romahtamisessa.

Norja

Norjassa tuli heinäkuussa 2018 voimaan lainmuutos, jolla poikkeuslupamahdollisuudesta luovuttiin ja avioliiton solmimiselle asetettiin 18 vuoden alaikäraja. Uudistusta perusteltiin yhteiskunnan kehityksellä suuntaan, jossa yhteiselo ja lasten saaminen ilman avioliittoa on hyväksyttävää; ihmisoikeuksien kehittämisellä, muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöuudistuksilla sekä poikkeuslupahakemusten vähäisyydellä. Esitöissä katsottiin muun muassa, että lainsäädännöllä on tärkeämpää ennaltaehkäistä lapsiavioliittojen syntymistä kuin sallia yksittäistapa-uksissa avioliitto esimerkiksi uskonnollisilla perusteilla. Poikkeuslupahakemusten vähäisestä lukumäärästä huolimatta haluttiin antaa signaali siitä, ettei alle 18-vuotiaiden avioliittoja pidä hyväksyä.

Islanti

Islannissa on käytössä vastaavan kaltainen poikkeuslupamenettely kuin Suomessa.

Muut maat

Sveitsissä, Alankomaissa ja Saksassa avioliiton alaikäraja on 18 vuotta. Siitä ei voida poiketa. Englannissa avioliiton alaikäraja on 16 vuotta. Alle 16-vuotiaan solmima avioliitto on mitätön.

Kansainvälistä kehitystä ja ulkomaiden lainsäädäntöä on käsitelty laajemmin edellä mainitussa oikeusministeriön arviomuistiossa OM 21/2018.

1.3 Nykytilan arviointi

Voimassa olevan poikkeuslupamenettelyn etuna on joustavuus. Kussakin yksittäistapauksessa voidaan erikseen arvioida, onko avioliiton solmiminen alaikäisenä kyseisen hakijan edun kannalta perusteltua. Tällaiselle joustavuudelle löytyy tukea myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta, jonka mukaan ikärajojen tulisi olla joustavia ja mahdollistaa alaikäisen yksilöllisen kypsyystason huomioon ottaminen. Tapauskohtainen harkinta antaa mahdollisuuden myös alaikäisenä avioitumiseen liittyvien uskonnollisten ja kulttuuristen piirteiden huomioon ottamiseen niissä rajoissa kuin sen arvioidaan olevan alaikäisen edun mukaista.

Suomessa viime vuosina myönnettyjen poikkeuslupien nojalla solmittujen avioliittojen voidaan arvioida ainakin pääsääntöisesti perustuneen alaikäisen omasta identiteetistä ja vakaumuksesta kummunneeseen avioitumishaluun. Mitään merkkejä näiden avioliittojen solmimiseen liittyvästä epäasiallisesta menettelystä ei ole ollut. Täysin poissuljettuna ei kuitenkaan voida pitää sitä, että alaikäisenä avioitumiseen on joissain tapauksissa ollut vaikuttamassa esimerkiksi alaikäisen vanhempien taikka uskonnollisen tai muun yhteisön painostus.

Huolimatta siitä, että alaikäisten poikkeuslupahakemusten määrä on viime vuosina vähentynyt eikä tapauksiin ole todettu liittyvän alaikäisten kannalta vahingollisia piirteitä, poikkeuslupamenettely on ollut kasvavan kritiikin kohteena kotimaisessa keskustelussa. Myös kansainvälisellä tasolla on korostettu alaikäisenä solmittujen avioliittojen vahingollisuutta nuorille tytöille. On muun muassa esitetty, että alaikäisenä solmittu avioliitto voi altistaa lapsen hyväksikäytölle, keskeyttää hänen koulunkäyntinsä ja estää lapsen omien elämänvalintojen tekemisen. Suomalaisen poikkeuslupamenettelyn osalta on pidetty erityisen ongelmallisena sitä, että poikkeuslupan myöntämiselle ei ole säädetty mitään alaikärajaa. Myös sitä, että laissa ei velvoiteta lapsen henkilökohtaiseen kuulemiseen, on pidetty ongelmallisena muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen kuulemista koskevan 12 artiklan huomioon ottaen.

Kuten edellä on todettu, poikkeusluvalla Suomessa solmittuihin avioliittoihin ei ole todettu liittyvän alaikäisenä avioituneen kannalta vahingollisia piirteitä. Tähän on saattanut vaikuttaa se, että lupia ei viime vuosina enää ole juuri myönnetty alle 17-vuotiaille hakijoille. Lainsäädännön sekä lasten seksuaalioikeuksien ja itsemääräämisoikeuden suojelun johdonmukaisuuden näkökulmasta voidaan joka tapauksessa pitää hyvin ongelmallisena sitä, että poikkeuslupan myöntämiselle ei ole alaikärajaa, vaikka rikoslain 20 luvun 6 §:ssä säädetään 16 vuoden niin kutsutusta suojaikärajasta. Ottaen lisäksi huomioon, että nuoren lapsen kyky itsenäisesti päättää avioitumisen kaltaisesta merkittävästä asiasta voidaan ylipäänsä kyseenalaistaa, nykyistä sääntelyä ei tältä osin voida pitää asianmukaisena.

Jo 16 vuotta täyttäneiden lasten osalta tilanne on monisyisempi. Yhtäältä poikkeuslupamenettelyn joustavuus puoltaa menettelyn säilyttämistä. Kirjalliseen menettelyyn ja kuulemiseen liittyviä epäkohtia olisi mahdollista korjata esimerkiksi säätämällä velvollisuudesta hakijan henkilökohtaiseen kuulemiseen. Toisaalta pienikin mahdollisuus alaikäisen hyväksikäyttöön tai muuhun hänelle vahingolliseen seuraukseen puoltaa menettelystä luopumista. Poikkeuslupamenettelystä luopumisen kielteisiä vaikutuksia lieventää osaltaan avioliittojen voimakas

yleistyminen ja avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen oikeusaseman merkittävä parantuminen.

Käytännössä kysymys alaikäisavioliittojen kieltämisestä on ennen kaikkea periaatteellinen ratkaisu. Kyse on siitä, onko alaikäisten suojelua yleisesti koskeville näkökohdille annettava suurempi painoarvo kuin yksittäistapauksessa avioliiton solmimista toivovan alaikäisen tilanteeseen mahdollisesti liittyville seikoille. Ottaen kuitenkin huomioon alaikäisavioliittoihin liittyvät riskitekijät sekä avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia koskevat muutokset sekä oikeustilassa että yleisessä asenneilmapiirissä, voimassa olevasta poikkeuslupamenettelystä on perusteltua luopua.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että alaikäisten avioliitot mahdollistavasta poikkeuslupamenettelystä luovutaan. Tässä tarkoituksessa avioliittolain 4 §:n 2 momentti, jossa poikkeuslupamahdollisuudesta säädetään, esitetään kumottavaksi. Samalla ehdotetaan lain 109 §:stä poistettavaksi viittaus kumottavaksi ehdotettuun 4 §:ään. Selvyiden vuoksi ehdotetaan poistettavaksi myös edellä mainitussa pykälässä oleva viittaus jo aikaisemmin lailla 23/2012 kumottuun 8 §:ään.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 §:n 2 momentin nojalla lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta tai sitä ennen menee avioliittoon. Kun mahdollisuus avioitua alaikäisenä poistetaan, myös tätä säännöstä on selvyiden vuoksi tarpeen tarkistaa vastaavasti. Tämän mukaisesti viittaus avioliiton solmimisesta ennen kahdeksantoista vuoden ikää ehdotetaan poistettavaksi.

3 Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Poikkeusmenettelystä luopuminen merkitsisi oikeusministeriön hallinnonalalla resurssisäästöä, jonka suuruus olisi kuitenkin tapausten lukumäärän huomioon ottaen hyvin vähäinen. Lisäksi valtion maksuperustelain mukaista tuloa jäisi saamatta 250 euroa/päätös eli vuositasolla enintään 2000—5 000 euroa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Oikeusministeriölle osoitettuja hakemuksia on käsitellyt yksi virkamies muiden virkatehtäviensä ohella. Poikkeuslupamenettelystä luopumisen vaikutus henkilöresursseihin on marginaalinen.

Esityksen siirtymäsäännöksessä ehdotetaan, että hakemukseen, joka on tullut vireille ennen lainmuutoksen voimaantuloa, sovelletaan nykyisiä säännöksiä. Tämä saattaa lisätä hakemuksia juuri ennen muutoksen voimaantuloa. Tälläkään ei kuitenkaan arvioida olevan vähäistä suurempaa vaikutusta henkilöresursseihin.

Maistraateissa kansallisesta poikkeuslupamenettelystä luopuminen tukisi osaltaan niissä nykyisin noudatettua käytäntöä olla lähtökohtaisesti rekisteröimättä alaikäisen ulkomailla solmimaa avioliittoa ennen kuin molemmat osapuolet ovat saavuttaneet täysi-ikäisyyden. Kun nimittäin alaikäisenä avioituminen ei enää ole Suomessa millään perusteella sallittua, on aiempaa vahvemmat perusteet myös olla tunnustamatta ulkomailla alaikäisenä solmittua avioliittoa ennen molempien aviopuolisoiden täysikäisyyttä. Tilanteet tulee kuitenkin jatkossakin

arvioida tapauskohtaisesti. Alaikäisten ulkomailla solmimien avioliittojen tunnustamiskäytännöä on käsitelty laajemmin edellä mainitussa oikeusministeriön arviomuistiossa OM 21/2018.

Vaikutukset lapsiin

Yleisesti ottaen esityksellä on myönteisiä vaikutuksia alaikäisiin. Poikkeuslupamenettelystä luopumisen seurauksena alaikäiset eivät enää voi avioitua Suomessa, mitä voidaan pitää lähtökohtaisesti lapsen edun mukaisena.

Esityksellä saattaa yksittäistapauksissa olla myös kielteisiä vaikutuksia niihin alaikäisiin, joille nykyisen menettelyn nojalla voitaisiin myöntää poikkeuslupa. Poikkeuslupamenettelystä luopumisen haittana onkin luopuminen mahdollisuudesta joustaa niissä yksittäistapauksissa, joissa luvan myöntäminen saattaisi poikkeuksellisesti olla hakijan edun kannalta perusteltua. Poikkeuslupamahdollisuudesta luopuminen saattaa myös heikentää alaikäisen mahdollisuutta osallistua omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon oman kehitystasonsa ja mahdollisen vakaumuksensa mukaisesti. Ehdotuksen mahdolliset kielteiset vaikutukset kohdistuvat käytännössä vain muutamaaan alaikäiseen vuodessa.

Koska uskonnolliset syyt on keskeisin peruste poikkeusluvan hakemiselle, poikkeuslupamenettelyn poistamisen vaikutukset kohdistuisivat alaikäisiin lähinnä niissä uskonnollisissa yhteisöissä, joissa esimerkiksi ajatusta avoliitosta tai avioliiton ulkopuolisesta raskaudesta ei hyväksytä. Vaikka yleinen asenneilmapiiri on muuttunut viime vuosikymmeninä suvaitseväisemmäksi, on mahdollista, että esimerkiksi joihinkin tiiviisiin uskonnollisiin yhteisöihin kuuluvat, seurustelevat alaikäiset voivat joutua yhteisönsä paheksunnan tai jopa sosiaalisen hylkäämisen kohteeksi, jos he eivät voi avioitua. Tämä voi koskea erityisesti alaikäistä, joka on raskaana.

Viime vuosina lupia on myönnetty raskauden perusteella yhdestä kahteen vuodessa. Niissä tapauksissa, joissa alaikäinen on raskaana, lupamenettelystä luopumisen voidaan arvioida jossakin määrin heikentävän syntyvän lapsen oikeutta molempiin vanhempiinsa. Tämä johtuu siitä, ettei avioliiton ulkopuolella syntyvään lapseen sovelleta isyysolettamaa. Isyyden tunnustamismenettelyä on kevennetty vuoden 2016 alusta voimaan tulleen isyyslain myötä, joten vaikutukset syntyvän lapsen asemaan ja oikeuksiin ovat käytännössä vähäiset.

Joissakin tapauksissa poikkeuslupamenettelystä luopuminen saattaa kannustaa alaikäisiä solmimaan joko omasta tahdostaan tai painostettuina niin kutsuttuja uskonnollisia avioliittoja. Lisäksi poikkeuslupamenettelystä luopuminen voi lisätä jossain määrin painetta siihen, että ulkomaalaistaustaiset pariskunnat tai yksittäiset alaikäiset hakeutuvat joko omasta aloitteestaan tai yhteisönsä pakottamana vihittäviksi alkuperävaltioonsa tai muuhun sellaiseen valtioon, jossa alaikäisten solmimiin avioliittoihin suhtaudutaan suopeasti. Molemmat edellä mainitut vaihtoehdot olisivat omiaan lisäämään niin kutsuttujen ontuvien avioliittojen määrää, eli tilanteita, joissa avioliitto on pätevä joko toisessa valtiossa tai sen kulttuurin piirissä, jossa avioliitto on solmittu, mutta ei suomalaisen lainsäädännön silmissä. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia tilanteissa, joissa liiton heikompi osapuoli jää ilman laillisen avioliiton tarjoamaa suojaa. Ottaen huomioon Suomessa vuosittain myönnettyjen poikkeuslupien harvalukuisuus sekä se, että poikkeusluvan saaneet alaikäiset eivät pääsääntöisesti ole ulkomaalaistaustaisia, poikkeuslupamenettelyn poistamisella ei kuitenkaan voine olla vähäistä suurempaa merkitystä ontuvien avioliittojen määrään.

Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Valtaosa viime vuosina poikkeuslupaa hakeneista alaikäisistä on ollut 17-vuotiaita tyttöjä, joiden puoliset ovat olleet muutamia vuosia hakijaa vanhempia. Ehdotettu muutos parantaa yleisesti tyttöjen tasa-arvoista asemaa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että poikkeuslupamenettelystä luopuminen saattaa vaikuttaa yksittäisiin alaikäisiin tyttöihin kielteisesti edellisessä jaksossa selostetuin tavoin.

Yhdenvertaisuusvaikutukset ja vaikutukset eri väestöryhmiin

Arviolta noin viidesosa poikkeuslupamenettelyyn turvautuvista tai heidän puolisoistaan on ulkomaalaistaustaisia. Osa heistä tulee kulttuureista, joissa alaikäisten avioliitot ovat tavallisia tai ainakin niihin suhtaudutaan myönteisemmin kuin Suomessa. Luopumalla poikkeuslupamenettelystä parannetaan näissä kulttuureissa elävien alaikäisten mahdollisuutta päättää omasta elämästään ilman perheen tai muun yhteisön asettamia paineita.

Toisaalta poikkeuslupamenettelystä luopumisen vaarana on, että yksittäiset alaikäiset joutuvat hankaliin tilanteisiin edellisissä jaksoissa selostetuin tavoin.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Alaikäisten avioliittoja koskevaa sääntelyä ja sen soveltamiskäytäntöä koskevasta arviomuistiosta (Alaikäisavioliittojen sääntelytarve; OM Selvityksiä ja ohjeita 21/2018) pyydettiin lausuntoa 46 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin 31. Lausunnon toimittivat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsingin käräjäoikeus, Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö (MOK), Uudenmaan maistraatti (yhteinen lausunto Hämeen ja Länsi-Suomen maistraattien kanssa), Maahanmuuttovirasto, Väestörekisterikeskus, Lapsiasiavaltuutettu, Tasa-arvovaltuutettu, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE), Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Suomen ortodoksinen kirkko, Jehovan todistajat, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala, Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala, Suomen Kuntaliitto ry, Ihmisoikeusliitto, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry (MLL), Naisjärjestöjen Keskusliitto ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry, Plan International Suomi, Suomen UNICEF ry, Tuomariliitto ry, Vapaa-ajattelijoiden liitto ry, Väestöliitto ry sekä professori emeritus Markku Helin ja OTT, tutkijatohtori Sanna Mustasaari. Kaikki lausunnot löytyvät lausuntopalvelusta seuraavasta osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=0a2060e5-1945-41e3-a1e6-28d68bb3b8f1>. Hallituksen esitys on valmisteltu arviomuistion ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.

Lähes kaikki lausunnonantajat katsoivat, että alle 18-vuotiaalle ei tulisi jatkossa voida myöntää poikkeuslupaa avioliiton solmimiseen. Muutama taho ei ottanut kysymykseen selvää kantaa tai ei lausunut asiasta (ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Tuomariliitto, Jehovan todistajat, Suomen Kuntaliitto ry, Väestörekisterikeskus).

Neljä lausunnonantajaa (Helsingin käräjäoikeus, prof. emer. Helin, OTT Mustasaari ja Suomen ortodoksinen kirkko) katsoivat, että poikkeuslupamahdollisuus tulisi jatkossakin säilyttää, jotta joustaminen yksittäistapauksissa olisi mahdollista. Lakiin tulisi kuitenkin kirjata alaikärajaksi 16 vuotta ja alaikäisen kuulemismenettelyä olisi kehitettävä. Prof. emer. Helinin

mukaan nykyinen sääntely, jonka mukaan täysi-ikäisyyttä lähestyvä alaikäinen voi erivapaus- teitse avioitua, ottaa kohtuullisella tavalla huomioon erilaisten uskonnollisten ja kulttuuristen ihmisryhmien tarpeita aiheuttamatta kenellekään haittaa. Näin olisi erityisesti, jos nykysääntelyä täydennettäisiin ehdottomalla 16 vuoden alaikärajalla ja alaikäisen kuulemisvelvoitteella.

Arviomuistiossa käsiteltiin myös kysymystä ulkomailla alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustamisesta Suomessa. Valtaosa ulkomaisten päätösten tunnustamiseen kantaa ottaneista lausunnontajista katsoi, että nykysääntely ei tältä osin ole asianmukaista. Näkemykset kuitenkin jakautuivat sen suhteen, miten ulkomaisten päätösten tunnustamista tulisi säännellä. Moni lausunnontaja esimerkiksi katsoi, että tunnustamisen perusteiden tulisi ilmetä nykyistä selkeämmin laista (muun muassa MLL, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen Unicef ry, Väestörekisterikeskus, Lastensuojelun Keskusliitto, Maahanmuuttovirasto, Suomen Tuomariliitto ry, Kirkkohallitus, OTT Mustasaari, MOK sekä Uudenmaan maistraatti yhdessä Hämeen ja Länsi-Suomen maistraattien kanssa). Jotkut katsoivat, että nykyinen tunnustamiskäytäntö tulisi kirjata lakiin (NYTKIS ry, Väestöliitto ry, TANE, Maahanmuuttovirasto), mutta esimerkiksi Naisjärjestöjen Keskusliiton ja Ihmisoikeusliiton näkemys oli, että alaikäisenä ulkomailla solmittuja avioliittoja ei tulisi tunnustaa Suomessa. Monet olivat sitä mieltä, että sääntelytarvetta arvioitaessa on syytä erottaa toisistaan tapaukset, joissa ainakin toisella osapuolella oli vihkimisen ajankohtana asuinpaikka- tai kansalaisuusliittymä Suomeen, ja tapaukset, joissa tällaista liittymää ei ollut (prof. emer. Helin, työ- ja elinkeinoministeriö, OTT Mustasaari, TANE, Helsingin kaupunki, Suomen Unicef ry). Lisäksi eräissä lausunnoissa tuotiin esiin, että tunnustamista koskevan sääntelyn tulisi estää Suomen lainsäädännön kiertäminen: Jos ulkomailla solmitun avioliiton alaikäinen osapuoli on Suomen kansalainen tai hänen asuinpaikkansa on Suomessa, avioliittoa ei lähtökohtaisesti tulisi tunnustaa (TANE, Suomen Unicef ry, Helsingin kaupunki, työ- ja elinkeinoministeriö).

Neljä lausunnontajaa (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsingin käräjäoikeus, prof. emer. Helin, Suomen ortodoksinen kirkko) pitivät nykyistä kansainvälisessä yksityisoikeudessa vakiintuneesti sovellettuun ehdottomuusperiaatteeseen nojautuvaa tunnustamisääntelyä asianmukaisena. Ulkomaiset avioliitot tulisi siis lähtökohtaisesti tunnustaa, jolleivät ne ole oikeusjärjestyksemme perusteiden vastaisia. Näin ehkäistään myös sellaisten avioliittojen syntymistä, jotka ovat päteviä yhdessä mutta pätemättömiä toisessa valtiossa. Tällaisilla niin sanotuilla on- tuvilla avioliitoilla on usein kielteisiä vaikutuksia juuri heikompaan, usein alaikäiseen osapuoleen ja tämän mahdollisiin lapsiin. Jo nykysääntelyn nojalla voidaan suhtautua tiukemmin niihin tapauksiin, joissa näyttää olevan kyse Suomen lakien kiertämisestä, kuin sellaisiin ulkomailla solmittuihin avioliittoihin, joissa puolisoilla ei avioliiton solmimisaikana ole liittymiä Suomeen.

Esitykseen ei sisälly ulkomailla solmittujen avioliittojen tunnustamista koskevia säädösmuutoksia. Ulkomaalaisen avioliiton tunnustamista Suomessa arvioitaisiin siis jatkossakin tapauskohtaisesti ja avioliitto jätettäisiin ehdottomuusperiaatteen mukaisesti tunnustamatta, jos se kaikki asiaan kuuluvat seikat huomioon ottaen olisi katsottava Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastaiseksi. Viranomaisen verrattain laaja harkintavalta antaa mahdollisuuden alaikäisen tilanteen ja hänen etunsa huomioon ottamiseen kussakin yksittäistapauksessa. Sillä voidaan myös lapsen edun turvaamisen rajoissa estää tilanteita, joissa avioliiton pätevyys vaihtelee valtiosta toiseen.

On huomattava, että alaikäisten ulkomailla solmimat avioliitot jätetään jo nykyisin usein tunnustamatta Suomessa. Nykykäytäntö saisi jatkossa vahvaa tukea siitä, että poikkeuslupamenettelystä luovutaan ja alaikäisten avioliitot ovat siten jatkossa Suomessa kokonaan kiellettyjä. Alaikäisavioliitot olisivat tämän seurauksena nykyistäkin useammin katsottavissa Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisiksi.

Kokoavasti voidaan todeta, että ulkomaisten avioliittojen tunnustamismenettelyyn liittyvän sääntelytarpeen arviointi on moniulotteinen kysymys. Erilaisten sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia suhteessa vallitsevaan tilanteeseen ei ole ollut mahdollista perusteellisesti arvioida tämän esityksen valmistelun yhteydessä. Koska nykyinen sääntely edellä kerrotuin tavoin mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan eikä tiedossa ole sääntelyn mahdollisesta puutteellisuudesta johtuvia merkittäviä konkreettisia epäkohtia, nykytilaa ei tässä yhteydessä esitetä muutettavaksi vaan asiaa on arvioitava perusteellisesti erikseen hyvän lainvalmistelun periaatteita noudattaen.

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

Avioliittolain muuttamista koskevaan lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan jo myönnettyyn poikkeuslupa- ja lupahakemukseen, joka on tullut vireille ennen ehdotetun lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta 4 §:n 2 momenttia ja 109 §:ää. Näin ollen ne alaikäiset, joille on myönnetty poikkeuslupa tai jotka ovat laittaneet poikkeuslupahakemuksensa vireille ennen lain voimaantuloa, voivat avioitua myönnetyn luvan nojalla myös lain voimaantulon jälkeen.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta annettuun lakiin ehdotetavan siirtymäsäännöksen nojalla lapsen huolto päättyisi nykyiseen tapaan avioliiton solmimiseen siinä tapauksessa, että avioliitto on solmittu lain voimaantulon jälkeen joko ennen lain voimaantuloa myönnetyn poikkeusluvan nojalla tai sellaisen poikkeuslupahakemuksen nojalla, joka on ollut vireillä lain voimaantullessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

avioliittolain 4 ja 109 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan avioliittolain (234/1929) 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 411/1987,
ja
muutetaan 109 §, sellaisena kuin se on laissa 1226/2001, seuraavasti:

109 §

Suomen viranomainen voi myöntää 9 §:ssä tarkoitetun luvan avioliiton solmimiseen avioliiton esteestä huolimatta, jos ainakin toinen kihlakumppaneista on Suomen kansalainen tai hänellä on asuinpaikka Suomessa

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu lupa on myönnetty tai sitä koskeva hakemus on tullut viireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 § seuraavasti:

3 §

Lapsen huoltajat

Lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu.
Lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Jos kahdeksaatoista vuotta nuorempi lapsi menee avioliittoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen avioliittolain (234/1929) 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun luvan nojalla, hänen huoltonsa päättymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

avioliittolain 4 ja 109 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan avioliittolain (234/1929) 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 411/1987,
 ja
muutetaan 109 §, sellaisena kuin se on laissa 1226/2001, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Oikeusministeriö voi kuitenkin erityisistä syistä antaa kahdeksaatoista vuotta nuoremalle luvan mennä avioliittoon. Ennen asian ratkaisemista luvanhakijan huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos hänen olinpaikkansa voidaan kohtuullisin toimenpitein selvittää.

(kumotaan)

109 §

109 §

Suomen viranomainen voi myöntää 4, 8 ja 9 §:ssä tarkoitetun luvan avioliiton solmimiseen avioliiton esteestä huolimatta, jos ainakin toinen kihlakumppaneista on Suomen kansalainen tai hänellä on asuinpaikka Suomessa.

Suomen viranomainen voi myöntää 9 §:ssä tarkoitetun luvan avioliiton solmimiseen avioliiton esteestä huolimatta, jos ainakin toinen kihlakumppaneista on Suomen kansalainen tai hänellä on asuinpaikka Suomessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu lupa on myönnetty tai sitä koskeva hakemus on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Lapsen huoltajat

Lapsen huoltajat

Lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu.

Lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu.

Lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta *tai sitä ennen menee avioliittoon.*

Lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos kahdeksatoista vuotta nuorempi lapsi menee avioliittoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen avioliittolain (234/1929) 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun luvan nojalla, hänen huoltonsa päättymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
