

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Leena Mäkipää

4.9.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 65/2024 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Hallituksen esityksen mukaan rikoslain ihmiskauppaa koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että rikoslain 25 luvun 3 §:stä kävisi nimenomaisesti ilmi, että ihmiskauppana rangaistavaa olisi teko, jonka tarkoituksena olisi pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen.¹ Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

1. Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelman mukaisesti hallitus ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin avioliittoon pakottamisen rangaistavuuden selkiyttämiseksi rikoslaissa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti eri toimenpitein autetaan avioliittolakiin perustumattomaan niin sanottuun uskonnolliseen tai kulttuuriseen avioliittoon pakotettuja henkilöitä. Erityisen tärkeää on ohjelman mukaan pyrkiä vaikuttamaan asenteisiin asianomaisissa uskonnollisissa ja kulttuurisissa yhteisöissä. Merkityksellisiä toimia ovat myös muun muassa tietoisuuden lisääminen sekä uhrien auttaminen tuen ja avun piiriin.

Eduskunta on ponnessaan vuonna 2022 edellyttänyt, että hallitus kiirehtii avioliittoon pakottamista koskevan rangaistussääntelyn tarkastelua ja ryhtyy sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin avioliittoon pakottamisen rangaistavuuden selkeyttämiseksi rikoslaissa (EV 285/2022 vp). Lisäksi avioliittoon pakottamisen rangaistavuuteen rikoslaissa ovat kiinnittäneet huomiota tietyt kansainvälisten so-

¹ Joka

1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa taikka toista painostamalla,

2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä,

3) maksamalla korvauksen toista määräysvallassaan pitävälle henkilölle tai

4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen määräysvaltaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseen 20 luvun 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakotyöhön, **pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon** tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi, on tuomittava ihmiskaupasta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. - -

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

pimusten valvontatoimielimet, kuten niin sanotun Istanbulin sopimuksen eli Euroopan neuvoston naiisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan yleissopimuksen (SopS 53/2015) toimeenpanoa valvova GREVIO.

Hallituksen esityksen valmistelun pohjana on ollut oikeusministeriön marraskuussa 2021 julkaisema arviomuistio ja siitä saatu lausuntopalaute. Oikeusministeriön syyskuussa 2023 asettama työryhmä valmisteli ehdotuksen avioliittoon pakottamisen rangaistavuuden selkiyttämiseksi rikoslaissa. Työryhmän mietintö, johon sisältyy luonnos hallituksen esitykseksi, oli lausuntokierroksella maaliskuussa 2024. Lausuntotiivistelmä on julkaistu kesäkuussa 2024 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165705>).

2. Esityksen tavoite ja keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on selkeyttää avioliittoon pakottamisen rangaistavuutta rikoslaissa (39/1889) ja täsmentää ihmiskauppaa koskevaa rikoslain 25 luvun 3 §:ää lisäämällä säännökseen pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen ihmiskaupparikoksen tarkoitukseksi. Rangaistus-sääntelyn selkeyttämisellä pyritään osaltaan vahvistamaan henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä yksityiselämän suojaa.

Esityksen mukaan rikoslain ihmiskauppaa koskeviin säännöksiin lisättäisiin, että ihmiskauppana rangaistavaa olisi teko, jonka tarkoituksena olisi pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen. Avioliittoon pakottaminen on nykyisen sääntelyn mukaisesti ihmiskauppana rangaistavaa rikoksen tunnusmerkistöön sisältyvän ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamista koskevan tarkoitustunnusmerkin mukaisesti. Ihmiskauppaa koskevan säännöksen ja sitä koskevien lainsäädännön esitöiden perusteella voi kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena sitä, onko avioliittoon pakottaminen ja pakkoavioliittoon saattaminen rangaistavaa sellaisenaan vai tulisiko kyseessä olla sellaisen avioliittoon pakottamisen tai pakkoavioliittoon saattamisen, jota voidaan pitää ihmisarvoa loukkaavia olosuhteita vastaavana. Ehdotuksen myötä sääntelyä selkeytettäisiin näiltä osin, kun pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen säädettäisiin nimenomaisesti ihmiskauppateon tarkoitukseksi.

Sääntely kattaisi sekä pakkoavioliittoon että siihen rinnastettavaan liittoon saattamisen säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Pakkoavioliittoon rinnastettavalla liitolla tarkoitettaisiin pakkoavioliittoa, jossa olisi juridisesti pätevän avioliiton sijasta kyse siihen rinnastettavasta liitosta, joka ei ole juridisesti pätevä, eli esimerkiksi niin sanotusta uskonnollisesta avioliitosta. Rinnastettavuuden kriteerit määriteltäisiin esityksen perusteluissa. Esityksen mukaisesti ihmiskauppaa koskeva säännös antaisi siten suojaa myös sellaiselle henkilölle, joka on pakotettu avioliittoon esimerkiksi tietyn uskonnollisen yhteisön sääntöjen mukaisesti mutta jonka avioliitto ei ole virallisesti solmittu asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Esityksen mukainen pakkoavioliitto kattaisi sekä avioliiton solmimisvaiheen että tilanteen, jossa henkilöä estetään irtautumasta pakkoavioliitoksi muodostuneesta liitosta.

Lisäksi esityksessä määriteltäisiin nykyistä selkeämmin, miten alle 18-vuotiaisiin kohdistuvaa pakkoavioliittoon saattamista tulkittaisiin. Kuten nykyisin, alle 18-vuotiaisiin kohdistuvien tekojen kohdalla ei edellytettäisi ihmiskauppasäännöksessä tarkoitettujen keinojen käyttämistä, jolloin pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen tarkoittaisi alle 18-vuotiaiden kohdalla sitä, että joku saattaa tällaisen henkilön ihmiskauppasäännöksessä tarkoitettulla tavalla avioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon.

Ehdotuksen mukaisen lakimuutoksen voi myös arvioida olevan Suomen lainsäädäntöä tarkastelleiden ja siitä suosituksia antaneiden kansainvälisten sopimusten valvontatoimielinten suosituksia mukaileva siten, että avioliittoon pakottamisen rangaistavuus kävisi esityksen mukaisesti nimenomaisesti ihmiskauppaa koskevasta säännöksestä ilmi ja selkeyttäisi avioliittoon pakottamista koskevaa rangaistussääntelyä.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaisella lakimuutoksella vahvistettaisiin henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaa sekä yksityiselämän suojaa.

Avioliittoon pakottamisen on kansainvälisesti havaittu kohdistuvan erityisesti naisiin ja tyttöihin. Rikoslain säännökset ovat sukupuolineutraaleja, mutta niillä voi olla tosiasiallisia vaikutuksia, jotka ovat erilaisia eri sukupuoliin kuuluvien henkilöiden kohdalla. Ehdotetulla lakimuutoksella ja sääntelyn selkeytymisellä voi siten olla tosiasiallista vaikutusta erityisesti niiden tyttöjen ja naisten elämään, jotka ovat uhatta joutua pakotetuksi avioliittoon. Ehdotetun lakimuutoksen voidaan olettaa olevan merkityksellinen myös erityisesti sukupuolijärjestelmältään vanhakantaisista yhteiskunnista Suomeen muuttaneiden kotoutumisen kannalta.

Ihmiskauppaa koskeva säännös antaa pakkoavioliittoon saatetulle alaikäisille täysi-ikäisiin verrattuna laajempaa suojaa, kun säännöksen mukaisten keinojen käyttämisestä ei edellytetä, eli teon tunnusmerkistö täyttyy alle 18-vuotiaiden kohdalla selvästi helpommin kuin muiden kohdalla. Se, että sääntely koskisi juridisesti pätevän avioliiton ohella sellaiseen rinnastettavaa liittoa, kuten niin sanottua uskonnollista avioliittoa, tekee hankalammaksi sääntelyn kiertämisen siten, että juridisesti pätevän avioliiton sijasta saatettaisiin henkilö tarkoituksella sellaiseen liittoon, jota ei juridisesti pidetä avioliittona, mikä on merkityksellistä alle 18-vuotiaiden suojaamisen näkökulmasta.

Pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattamisen lisäämisen ihmiskaupan tarkoituksiksi ei arvioida juurikaan lisäävän käsiteltäväksi tulevia tapauksia esitutkinnassa, syyttäjien toiminnassa eikä tuomioistuimissa eikä aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Voidaan karkeasti arvioida, että tapauksia voisi tulla tutkittavaksi muutamia tapauksia lisää vuosittain. Esityksen mukaisella lakimuutoksella voi olla esitutkintaviranomaisen työtä jossakin määrin lisäävä vaikutus sekä vaikutusta myös syyttäväviranomaisen työmäärään.

4. Toimenpidealoitteen TPA 25/2024 vp arviointi

Toukokuussa 2024 tehdyssä toimenpidealoitteessa TPA 25/2024 vp (Inka Hopsu vihr ym.) ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin avioliittoon pakottamisen erillisen rikosnimikkeen säätämiseksi ja pakottavan kontrollin rikostunnusmerkistön lisäämisestä lakiin. Toimenpidealoitteen mukaan pakkoavioliittojen ja niihin rinnastettavien liittojen tulisi sisältyä jatkossa ihmiskauppasääntöseen, mutta sen lisäksi rikoslakiin tulisi lisätä erillinen pakkoavioliittopykälä. Aloitteessa todetaan, että avioliittoon pakottamisen sekä siitä irtautumisen estämisen rangaistavuutta vahvistaisi merkittävästi myös pakottavan kontrollin kriminalisointi.

Avioliittoon pakottamista koskeva erillissäännös

Toimenpidealoitteessa tuodaan esiin, että avioliittoon pakottaminen on vakava ihmisoikeusloukkaus, joka voi aiheuttaa uhreilleen fyysistä ja psyykkistä kärsimystä. Aloitteen mukaisesti avioliittoon pakottamisen muodot voivat olla moninaisia ja toisaalta varsin hienovaraisia, mikä tekee sen tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta vaikeaa. Nykyinen lainsäädäntö ja hallituksen esitys avioliittoon pakottamisen rangaistavuuden selkeyttämisestä eivät aloitteen mukaan täysin kata kaikkia avioliittoon pakottamisen muotoja. Tällaisia tapauksia saattavat olla erityisesti kunniaan liittyvän väkivallan kontekstissa solmitut pakkoavioliitot tai avioliitosta irtautumisen estäminen.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että avioliittoon pakottamisessa voidaan käyttää erilaisia keinoja suoranaista väkivallasta ja sillä uhkaamisesta lähtien, mutta monesti on kyse hienovaraisesta painostamisesta, joka voi olla pitkäaikaistakin (s. 28). Muun muassa aiempien selvitysten ja kuulemisten perusteella hallituksen esityksessä on arvioitu, että ihmiskauppaa koskevan rikoslain 25 luvun 3 §:n mukaiset keinot ja tekotavat vastaavat pitkälti niitä keinoja, joita avioliittoon pakottamisessa usein käytetään.

Hallituksen esityksessä ei ole suljettu ihmiskauppaa koskevan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle kunniaan liittyvän väkivallan kontekstissa solmittuja pakkoavioliittoja. Esityksessä on muun muassa tuotu esiin, että avioliittoon pakottamista voidaan perustella kulttuurisilla tekijöillä ja niin sanotuilla kunniakysymyksillä tai yhdistää näihin tekijöihin (s. 21). Tällöin kyse voi olla kollektiivisesta painostuksesta, johon lähiyhteisö osallistuu. Painostuskeinona voidaan käyttää esimerkiksi uhkaa sulkea henkilö yhteisön ulkopuolelle. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 52–60) on säännöksen soveltamisesimerkeissä huomioitu tekijöitä, joilla voi olla yhteyttä kunniaan liittyvään väkivaltaan. Esityksen mukainen sääntely kattaisi avioliitosta irtautumisen estämisen.

Toimenpidealoitteen mukaisesti erillissäännöksellä avioliittoon pakottamisesta voitaisiin tuomita myös silloin, kun ihmiskaupan, laittoman uhkauksen tai pakottamisen tunnusmerkit eivät täyty. Rikoslain 25 luvun 8 §:n pakottamista koskeva säännös ei aloitteen mukaan kata niitä avioliittoon pakottamisen muotoja, joissa pakottaminen tapahtuu muutoin kuin väkivaltaa tai uhkausta käyttämällä. Erillissäännöksellä kaikki pakkoavioliitot tulisivat rangaistaviksi joko ihmiskauppana tai muuna avioliittoon pakottamisena, eikä välinpUTOajaryhmiä jäisi ja uhrien avunsaanti helpottuisi. Aloitteessa viitataan myös samanlaiseen menettelyyn valtaosassa Pohjoismaita.

Lisäksi toimenpidealoitteessa tuodaan esiin, että erillissäännöksellä pystytään myös paremmin kattamaan avioliittoon pakottamisen muodot, joita ei vielä tunnisteta. Esimerkiksi avioliittoon pakottaminen voi tapahtua Suomessa, Suomen kansalaisten välillä. Lisäksi verkon vaikutukset ilmiöön ja puolison kontrollointiin voivat lisääntyä tulevaisuudessa.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että avioliittoon pakottamista ja pakkoavioliittoja koskevien selvitysten mukaisesti näihin tapauksiin liittyy monesti se, että henkilö viedään tai matkustaa toiseen valtioon tai toisesta valtiosta Suomeen (esityksen s. 28). Toisaalta ihmiskauppasäännös ei edellytä esimerkiksi kuljettamista tai liikkumista maasta toiseen, vaan ihmiskauppana rangaistavaksi voi tulla myös kokonaan Suomessa tapahtuva teko. Ihmiskauppaa koskeva säännös voi soveltua yhtä lailla tilanteeseen, jossa osapuolet ovat ulkomaalaisia kuin sellaiseen tilanteeseen, jossa sekä tekijä että uhri ovat suomalaisia. Ihmiskauppasäännöksellä on monia erityispiirteitä, joiden voi katsoa soveltuvan hyvin tilanteisiin, joissa on kyse pakkoavioliitoista (esimerkiksi monipuolinen keinovalikoima, alle 18-vuotiaiden erityissuojelu, rikoksen täytyminen jo varhaisessa vaiheessa ja säännöksen soveltuminen sekä avioliiton solmimisvaiheeseen että avioliitosta irtautumisen estämiseen).

Suomessa ihmiskauppaa koskevan säännöksen soveltamisala on laajempi kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa lainsäädäntö edellyttää ihmiskauppateolta hyväksikäyttötarkoitusta. Tällaista edellytystä ei sisälly rikoslain ihmiskauppaa koskevaan säännökseen. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa avioliittoon pakottamista koskevaa erillissäännöstä valmisteltaessa erillissäännöksen säätämisen tarve on yhdistetty muun muassa yleisestäviin perusteisiin, ei niinkään esimerkiksi rangaistavuuden alan suppeuteen. Muiden Pohjoismaiden lainsäädännössä pakkoavioliittoja ei mainita ihmiskauppaa koskevassa säännöksessä nimenomaisesti teon tarkoituksena.

Suomessa rikoslainsäädännössä pyritään yleisluontoisiin säännöksiin muun muassa sen vuoksi, että tällöin säännökset mukautuvat yksityiskohtaisia, kasuistisia säännöksiä paremmin yhteiskunnan muutoksiin. Lisäksi ihmiskauppaa koskeva säännös, kuten rikoslain sääntely yleensäkin, on Suomessa lähtökohtaisesti teknologianeutraalia. Esimerkiksi ihmiskauppasäännöksen määräysvaltaan ottamista koskevaa tekotapaa voi pitää monenlaisiin tilanteisiin soveltuvana sekä nyt että tulevaisuudessa.

Toimenpidealoitteessa tuodaan myös esiin, että erilliskriminalisointi vastaisi paremmin Istanbulin sopimuksen vaatimuksia ja velvoitteita Suomelle sekä tunnustaisi pakkoavioliiton nimenomaisesti yhdeksi sukupuolistuneen väkivallan, eikä niinkään ihmiskaupan, muodoksi. Erilliskriminalisointi myös nostaisi aloitteen mukaan pakkoavioliittoja ilmiönä esiin ja korostaisi tämän piilorikollisuuden ja sukupuolistuneen väkivallan muodon norminvastaisuutta.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että ehdotuksen mukaisen lakimuutoksen voi arvioida olevan GREVIO:n suosituksia mukaileva siten, että avioliittoon pakottamisen rangaistavuus kävisi esityksen mukaisesti nimenomaisesti ihmiskauppaa koskevasta säännöksestä ilmi ja

selkeyttäisi avioliittoon pakottamista koskevaa rangaistussääntelyä (s. 35). Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka ihmiskauppaa koskeva rikoslain säännös kattaa avioliittoon pakottamisen jo nykyisin, se, että pakkoavioliitto mainitaan säännöksessä nimenomaisesti, voi osaltaan parantaa avioliittoon pakottamisen kohteeksi joutuvien henkilöiden asemaa ja oikeusturvaa (s. 35). Sen, että pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon saattaminen mainitaan ihmiskauppaa koskevassa säännöksessä, voidaan arvioida joiltakin osin vaikuttavan yleisemmin asenteisiin ja sen myötä mahdollisten rikoksentekijöiden käyttäytymiseen sikäli kuin näihin vaikuttaminen rikoslain keinoin ylipäänsä on mahdollista.

Hallituksen esityksessä ehdotettu lakimuutos selkeyttää rikoslain rangaistavuutta avioliittoon pakottamisen osalta, mikä toteuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksen ja mitä on edellytetty eduskunnan ponnassa vuonna 2022. Esitykseen johtaneessa lainvalmistelussa on erittäin perusteellisesti arvioitu erilaisia sääntelyvaihtoehtoja, mukaan lukien erilliskriminalisointia koskeva vaihtoehto, ja päädytty pitämään parhaimpana esityksen mukaista sääntelymallia. Oikeusministeriö ei näin ollen pidä tarpeellisena toimenpiteisiin ryhtymistä erillisen rikosnimikkeen säätämiseksi avioliittoon pakottamisesta.

Pakottavan kontrollin rangaistavaksi säätäminen

Toimenpidealoitteessa esitetään, että avioliittoon pakottamisen sekä siitä irtautumisen estämisen rangaistavuutta vahvistaisi merkittävästi myös pakottavan kontrollin kriminalisointi. Pakottava kontrolli on aloitteen mukaan äärimmäinen henkisen väkivallan muoto, jolle on luonteenomaista pitkäkestoisuus ja se, että yksittäiset teot eivät sinällään ole riittävän vakavia syytteen nostamiseen. Pakottavaa kontrollia esiintyy aloitteen mukaan monenlaisessa sukupuolistuneessa väkivallassa ja erilaissa ihmissuhteissa.

Toimenpidealoitteen mukaan pakottava kontrolli kuuluu olennaisena osana kunniaan liittyvään väkivaltaan. Tilanteessa, jossa henkilö on pitkäkestoisen pakottavan kontrollin kohteena, tämä ei näe muuta mahdollisuutta kuin antaa näennäisen suostumuksensa pakkoavioliittoon. Tällaisessa tilanteessa näytön osoittaminen avioliittoon pakottamisesta voi aloitteen mukaan osoittautua mahdottomaksi. Aloitteessa viitataan rikosoikeuden professori Matti Tolvasen ja Elisa Silvennoisen tekemään selvitykseen, jossa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi pakottavan kontrollin rikostunnusmerkistö.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti tarve pakottavan kontrollin kriminalisoinnille selvitetään. Kirjaus toteutetaan omana asianaan hallituskauden aikana.