OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Yksityisoikeuden yksikkö

3.12.2015

Asia: HE 65/2015 vp; Vastine esityksestä annettujen lausuntojen johdosta

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Yleistä

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, yhdenvertaisuusvaltuutetun, Itä-Suomen aluehallintoviraston Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön, Väestörekisterikeskuksen, Verohallinnon, Eläketurvakeskuksen, Katolisen kirkon, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon Kirkkohallituksen, Suomen Islamilaisen Neuvoston, Suomen Asianajajaliiton, Kansaneläkelaitoksen, Kevan, professori Markku Helinin, Amnesty International Suomen osaston, Monimuotoiset perheet ry:n, Seta ry:n, Sateenkaariperheet ry:n, Ihmisoikeusliitto ry:n, Trasek ry:n ja Pääkaupunkiseudun ateistit ry:n kirjalliset lausunnot. Lisäksi oikeusministeriölle on 3.12.2015 toimitettu tasa-arvovaltuutetun ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunnot.

Lausunnonantajat ovat pääsääntöisesti suhtautuneet myönteisesti esityksessä ehdotettuihin muutoksiin tai eivät ole nähneet niissä huomautettavaa. Osa lausunnonantajista on kuitenkin pitänyt erityisesti transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta ja hedelmöityshoidoista annettuihin lakeihin

ehdotettuja muutoksia riittämättöminä. Myös näkemykset uskonnonvapauslakiin ehdotetun muutoksen osalta jakautuivat.

Avioliittolaki (1. lakiehdotus)

Ehdotus vihkimismenettelyn käyttöönotosta

Lausunnonantajat ovat kannattaneet ehdotusta rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta ilmoituksella avioliitoksi puolisoiden näin halutessa. Vain Asianajajaliitto on tuonut esiin ajatuksen siitä, että kaikki Suomessa rekisteröidyt parisuhteet muutettaisiin suoraan lailla avioliitoiksi. Muissa kommenteissa on sen sijaan pidetty perusteltuna sitä, että osapuolet voivat itse päättää parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi. Professori Helin ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat ehdottaneet rekisteröidyn parisuhteen muuttamista avioliitoksi ilmoitusmenettelyn ohella myös avioliittoon vihkimisen kautta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotettu ilmoitusmenettely rekisteröidyn parisuhteen muuttamiseksi avioliitoksi on sekä viranomaisten että rekisteröidyssä parisuhteessa elävien parien kannalta vaivaton ja nopea tapa muuttaa rekisteröity parisuhde avioliitoksi. Menettely ei myöskään edellytä maistraateilta lisäresurssia. Kuten Itä-Suomen aluehallintoviraston Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön lausunnosta ilmenee, vihkiminen ja siihen liittyvä esteiden tutkinta aiheuttaisi selkeästi enemmän työtä maistraateille. Rekisteröityjä parisuhteita on voimassa noin 2500 kappaletta. Noin 2000 parin vihkimiseen tarvittava lisäresurssitarve maistraatissa olisi noin 2 htv. Ehdotus vihkimismenettelyn käyttöönotosta ilmoitusmenettelyn ohella ei tullut esiin esitysluonnoksesta aikanaan saadussa palautteessa. Tällaista vaatimusta eivät ole myöskään esittäneet lakivaliokunnan nyt kuulemat järjestöt.

➔ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

Ulkomailla rekisteröityjen parisuhteiden muuttaminen avioliitoksi

Professori Helin, Monimuotoiset perheet ry, Seta ry, Sateenkaariperheet ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Trasek ry ovat pitäneet ongelmallisena esityksessä ehdotettua ratkaisua siitä, että ulkomailla rekisteröityjä parisuhteita ei voi muuttaa ilmoituksella avioliitoksi. Yhdistysten huolena on ollut erityisesti perhe-eläkkeiden ja muiden parisuhteen kestoon perustuvien etuuksien menettäminen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotukseen on päädytty hallituksen esityksessä esitetyistä syistä. Kuten esityksessä on todettu, rekisteröity parisuhde ei ole maailmanlaajuisesti yhtenäinen instituutio. Valtioiden järjestelmissä on merkittäviä eroja sekä rekisteröinnin edellytyksissä että rekisteröidyn parisuhteen oikeusvaikutuksissa.

Rekisteröidyn parisuhteen tunnustamisesta ei ole myöskään yhtenäisiä kansainvälisiä säännöksiä. Suomessa rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain mukaan ulkomailla kahden samaa sukupuolta olevan henkilön rekisteröity parisuhde on pätevä Suomessa, jos se on pätevä siinä valtiossa, jossa rekisteröinti toimitettiin. Joissain valtioissa tunnustetaan vain sellaiset ulkomaiset rekisteröidyt parisuhteet, joiden oikeusvaikutukset ovat samat tai samankaltaiset kuin kotimassa rekisteröidyn pa-

risuhteen oikeusvaikutukset. Rajat ylittävissä tilanteissa rekisteröidyn parisuhteen vaikutuksiin liittyy monenlaisia ongelmia[1].

Esityksen tavoitteena on ollut varmistua siitä, että suomalaisiin avioliittoihin sovelletaan yhtenäisiä avioliiton esteitä koskevia säännöksiä. Lisäksi tarkoituksena on ollut löytää ulkomailla rekisteröityjen parien oikeusturvan kannalta selkeä ratkaisu ja minimoida ongelmia, joita voisi aiheutua ulkomaisen parisuhteen muuttamisesta Suomessa ilmoituksella avioliitoksi.

Jos päädyttäisiin siihen, että ulkomailla rekisteröidyt parisuhteet voitaisiin muuttaa Suomessa ilmoituksella avioliitoksi, olisi välttämätöntä suorittaa näiden osalta avioliiton esteiden tutkinta sen varmistamiseksi, että Suomessa rekisteriin merkittyjä avioliittoja ei jatkossakaan rasittaisi mikään avioliittolaissa säädetyistä esteistä. Muutos olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi lisäämällä avioliittolakiin ehdotettuun uuteen 1 a §:ään toinen momentti seuraavasti:

> Laki avioliittolain muuttamisesta
>
> Eduskunnan päätöksen mukaisesti
> lisätään avioliittolakiin (234/1929) uusi 1 a § seuraavasti:
>
> 1 a §
>
> Suomessa rekisteröidyn parisuhteen osapuolet voivat muuttaa parisuhteensa avioliitoksi tekemällä sitä koskevan yhteisen ilmoituksen maistraatille. Rekisteröity parisuhde jatkuu avioliittona siitä päivästä, jona maistraatti on saanut ilmoituksen.
>
> *Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös ulkomailla rekisteröityyn parisuhteeseen edellyttäen, että avioliiton esteiden tutkinta on suoritettu tämän lain nojalla.*

Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä tätä muutosta tarpeellisena edellä mainituista syistä. Muutos ei myöskään välttämättä johtaisi siihen, että ulkomailla rekisteröity parisuhde voitaisiin muuttaa ilmoituksella avioliitoksi: voisi olla niin, että parisuhteen osapuoli ei saisi kotimaastaan esteettömyystodistusta avioliittoa varten, koska hänen rekisteröity parisuhteensa on siellä voimassa.

Lausunnonantajien suurimpana huolena on ollut liiton kestoon perustuvien perhe-etuuksien säilyminen silloin, jos ulkomailla suhteensa rekisteröinyt pari joutuu muuttamaan liittonsa avioliitoksi eroamalla ensin rekisteröidystä parisuhteesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä huoli voitaisiin ottaa huomioon tätä esitystä täydentävää sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä valmisteltaessa niin, että varmistetaan perhe-etuuksien säilyminen myös parisuhteen muutostilanteessa.

Oikeusministeriö näkee esityksessä ehdotetun ratkaisun ulkomailla rekisteröityjen parien oikeusturvan kannalta selkeimmäksi vaihtoehdoksi. Todettakoon myös, että ehdotettu ratkaisu ainoastaan

[1] Ilmiön kansainvälisitä kehitystä on selostettu Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin julkaisuissa Note on developments in internal law and private international law concerning cohabitation outside marriage, including registered partnerships (Prel. Doc. No 11, Maaliskuu 2008) ja Update on the developments in internal law and private international law concerning cohabitation outside marriage, including registered partnerships (Prel. Doc No 5, Maaliskuu 2015). Julkaisut ovat konferenssin kotisivuilla osoitteessa ww.hcch.net.

kotimaassa rekisteröityjen parisuhteiden muuttamisesta ilmoituksella avioliitoksi vastaa Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntöjä.

➔ Oikeusministeriö ei pidä esityksen muuttamista tältä osin perusteltuna. Perhe-etuuksien säilyminen voidaan ottaa huomioon tätä esitystä täydentävässä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä koskevassa esityksessä.

Siirtymäsääntely

Professori Helin on todennut, että ehdotettuun avioliittolain muutokseen ei sisälly lainkaan siirtymäsäänteyä ja että avioliiton esteiden tutkintaa ei voida suorittaa samaa sukupuolta olevien kihlakumppanien osalta ennen maaliskuun alkua 2017. Helin on ehdottanut siirtymäsäännöksen lisäämistä, jotta avioliiton esteiden tutkinta voitaisiin aloittaa jo ennen avioliittolain muutoksen voimaantuloa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Helinin esille ottama näkökohta liittyy eduskunnan jo hyväksymään avioliittolain muutokseen (156/2015). Parisuhteen rekisteröinnin ja avioliiton esteet vastaavat sisällöltään toisiaan. Ei liene estettä tulkita säännöksiä niin, että parisuhteen rekisteröinnin esteiden tutkinnasta annettu todistus soveltuisi myös vihkimistä varten. Koska esteet kuitenkin tutkitaan muodollisesti eri lakeja soveltaen, on selvyyden vuoksi paikallaan säätää asiasta erikseen. Luonteva paikka tällaiselle siirtymäsäännökselle voisi olla rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa (2. lakiehdotus).

➔ Oikeusministeriö kannattaa muutosehdotuksen tavoitetta. Sen saavuttamiseksi siirtymäsäännös voisi olla sisällöltään esimerkiksi seuraavanlainen:

> Laki rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain muuttamisesta
>
> -
> Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.
>
> Ennen tämän lain voimaantuloa suoritetusta parisuhteen rekisteröinnin esteiden tutkinnasta annettu todistus rinnastetaan avioliittolain nojalla esteiden tutkinnasta vihkimistä varten annettuun todistukseen.

Laki rekisteröidystä parisuhteesta (2. lakiehdotus)

Lausunnonantajat ovat kannattaneet ehdotusta, jonka mukaan uusia parisuhteita ei enää rekisteröitäisi. Professori Helin on kommentoinut sääntelyn lakiteknistä ratkaisua erityisesti lain 6 §:n osalta ja pitänyt myös siirtymäsäännöstä epäselvänä.

Oikeusministeriö toteaa, että valmisteluvaiheessa vertailtiin erilaisia lainsäädäntötekniikoita. Valittu tekniikka, jossa 6 §:n säännös otetaan osaksi siirtymäsääntelyä, osoittautui lain soveltajan näkökulmasta selkeimmäksi.

Siirtymäsäännöksessä käytetyllä termillä ’parisuhteen rekisteröinti’ tarkoitetaan parisuhteen rekisteröintiprosessia kokonaisuudessaan esteiden tutkinta mukaan lukien. Voimaantulohetkellä vireillä oleva parisuhteen rekisteröintiä koskeva asia voi siis olla sellainen, että sen esteet on tutkittu, mutta henkilökohtaista läsnäoloa edellyttävää rekisteröintiä ei ole vielä suoritettu. Oikeusministeriö ei näe tarvetta siirtymäsäännöksen täsmentämiselle.

➔ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (3. lakiehdotus)

Sateenkaariperheet ry ja Seta ry ovat vastustaneet ehdotusta, jonka mukaan väestötietojärjestelmään talletettaisiin tieto rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi. Yhdistykset ovat edellyttäneet, että ihmisen seksuaalisen suuntautumisen osoittava merkintä poistetaan väestötietojärjestelmästä sen jälkeen, kun rekisteröity parisuhde on muutettu avioliitoksi. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt parisuhteen avioliitoksi muuttamista koskevan tiedon kirjaamista ongelmallisena, koska kyseessä on arkaluonteinen tieto ja merkintä ilmaisee osapuolten seksuaalisen suuntautumisen.

Oikeusministeriö toteaa, että väestötietojärjestelmä sisältää monia arkaluontoisia tietoja. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on otettu huomioon väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annettua lakia valmisteltaessa. Väestötietojärjestelmän henkilötietojen pysyvä säilytys on pääsääntö, josta tehdyt poikkeukset on säädetty lain 20 §:ssä tyhjentävästi. Henkilötietojen pysyvä säilytys väestötietojärjestelmässä on perusteltua erityisesti sen vuoksi, että järjestelmän tietoja käytetään hyväksi selvitettäessä henkilön perheoikeudellista asemaa ja toimintakelpoisuutta. Tällaisia selvityksiä joudutaan erilaisten oikeustoimien kohdalla tekemään varsin usein myös historialliseen tietoon pohjautuen esimerkiksi perinnönjako- ja kiinteistöjen luovutustilanteissa (HE 89/2008).

Ehdotettu menettely parisuhteen rekisteröintiä koskevan tiedon poistamisesta olisi vaikeasti sovitettavissa yhteen väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 18 §:ssä säädetyn tietojen luotettavuuden, 20 §:ssä säädetyn tietojen säilyttämisen ja henkilötietolain 9 §:n 2 momentissa säädetyn virheettömyysvaatimuksen kanssa. Menettely johtaisi siihen, että järjestelmään talletettu oikeusvaikutuksia luova tieto ei pitäisikään tosiasiassa paikkaansa. Järjestelmässä olisi tieto avioliiton solmimisesta aikana, jolloin se ei ole ollut lainsäädännöllisesti mahdollista. Väestötietojärjestelmän henkilötiedoilla olisi suoraan lain nojalla julkinen luotettavuus, mutta tieto ei vastaisi tosiasioita eikä rekisterinpitäjä voisi vaikuttaa tähän virheellisyyteen millään tavalla. Tämän vuoksi oikeusministeriö ei kannata ehdotusta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu merkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään tarkoittaisi käytännössä sitä, että väestörekisteriotteessa näkyisi entinen siviilisääty vain, jos siinä halutaan näkyvän myös historiatiedot. Rekisteriotteessa näkyisi muutoin vain nykyinen siviilisääty.

➔ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta (4. lakiehdotus)

Lausunnonantajat ovat kannattaneet transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettuun lakiin ehdotettua muutosta ns. naimattomuusvaatimuksen poistamisesta ja enemmistö myös aviopuolison suostumusvaatimuksen poistamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että maistraatin ilmoitusvelvollisuutta koskevan esityksen merkitys sukupuolensa vahvistavan henkilön oikeussuojan kannalta on harkittava tarkkaan. Tasa-arvovaltuutettu ja Trasek ry ovat puolestaan pitäneet maistraatin ilmoitusvelvollisuutta hyvänä ja esittäneet perusteita puolison suostumuksen poistamiseksi kaikissa tilanteissa. Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt myös muutosta maistraatin ilmoitusvelvollisuutta koskevaan säännökseen niin, että sitä sovellettaisiin jo ennen lain voimaantuloa tapahtuneeseen sukupuolen vahvistamistilanteeseen.

Lakiin ehdotettuja muutoksia ovat kaiken kaikkiaan pitäneet riittämättöminä yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Amnesty International Suomen osasto, Seta ry, Sateenkaariperheet ry, Ihmisoikeusliitto ry ja Trasek ry. Lausunnoissa on korostettu lain kokonaisuudistuksen tarvetta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys sisältää tältäkin osin vain avioliittolain muutoksesta johtuvat välttämättömät muutokset. Kuten lausunnoista ilmenee, transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettuun lakiin kohdistuu lukuisia muutostarpeita. Ne edellyttävät perusteellista lainvalmistelua, joka on tarkoituksenmukaista hoitaa omana kokonaisuutena erikseen. Aviopuolison suostumusvaatimuksen poistaminen on perusteltu hallituksen esityksessä. Ehdotettua muutosta ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen taannehtivasta soveltamisesta oikeusministeriö ei pidä perusteltuna.

➔ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

Uskonnonvapauslaki (5. lakiehdotus)

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi huoltajana olevan äidin oikeus päättää yksin lapsen liittymisestä uskonnolliseen yhdyskuntaan huoltajien välisessä erimielisyystilanteessa. Ehdotusta on vastustanut Katolinen kirkko Suomessa, koska lapsen uskonnollinen asema jäisi nykyistä useammin avoimeksi. Ehdotusta ovat kannattaneet yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Pääkaupunkiseudun ateistit ry, jotka ovat katsoneet muutoksen lisäävän puolisoiden keskinäistä tasa-arvoisuutta. Suomen evankelisluterilaisen kirkon kirkkohallituksen mukaan esitetty ratkaisu lienee kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on todennut, että poikkeussäännöstä ei voida nykyäänkään aina soveltaa, eikä muutos ole ehdottoman välttämätön. Opetus- ja kulttuuriministeriö on toisaalta katsonut ehdotetun ratkaisun eduksi sen, että se saattaa lapsen vanhemmat ja erilaiset perhemuodot yhdenvertaiseen asemaan ja että se korostaa huoltajien yhteistoiminnan periaatetta. Professori Helin on katsonut, ettei ehdotettu muutos ole avioliittolain muutoksesta johtuva välttämätön muutos. Hän on viitannut esimerkkinä vastaavista tilanteista rekisteröidyssä parisuhteessa tapahtuneeseen perheen sisäiseen adoptioon, jolloin lapsella voi olla kaksi äitiä.

Oikeusministeriö toteaa vertauksesta rekisteröityyn parisuhteeseen, että kahden äidin tai isän tilanteet on perheen sisäistä adoptiota koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2008) otettu nimenomaisesti huomioon siten, että näissä tilanteissa valinta kahden isän tai kahden äidin välillä tehdään sen perusteella, kumman juridinen vanhemmuus on kestänyt pidempään. Avioliittolain muutoksen jälkeisissä ns. vieraan lapsen adoptiotilanteissa vastaava tulkinta ei ole mahdollinen. Kuten lausunnoista ilmenee, ratkaisua voidaan pohtia kahdesta eri näkökulmasta: yhtäältä vanhempien yhdenvertaisen kohtelun ja huoltajien yhteistoimintavelvoitteen kannalta ja toisaalta siltä kannalta, jäisikö lapsen uskonnollinen asema nykyistä useammin avoimeksi.

➔ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

Hedelmöityshoidoista annettu laki (6. lakiehdotus)

Lausunnonantajat ovat pitäneet hedelmöityshoitolakiin ehdotettua muutosta perusteltuna. Monimuotoiset perheet ry, Seta ry, Sateenkaariperheet ry, Trasek ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat kuitenkin kritisoineet esitystä siitä, että siinä ei ehdoteta lainmuutoksia laajemmin niin, että laki sallisi hedelmöityshoidot myös samaa sukupuolta oleville pareille ja että hedelmöityshoitojen avulla syntyneen lapsen vanhemmuus voitaisiin vahvistaa nykyistä paremmin.

Oikeusministeriö toteaa, että hedelmöityshoitolaissa hedelmöityshoidot on rajattu pariskuntien osalta eri sukupuolta oleville pareille. Sääntelyn taustalla on lääketieteellinen perusta tahattomasta lapsettomuudesta kärsivien auttamiseksi. Kuten nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa (s. 7) todetaan, perustuslakivaliokunta on hedelmöityshoitolain säätämisen yhteydessä tutkinut sääntelyn perustuslainmukaisuuden (PeVL 16/2006vp ja PeVL 25/2006 vp). Se, että parisuhteen rekisteröinnin sijaan samaa sukupuolta olevilla henkilöillä on jatkossa mahdollisuus solmia avioliitto, ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan automaattisesti muuta edellä mainitun rajauksen perusteita eikä edellytä välttämättä hedelmöityshoitolain soveltamisalan laajentamista.

Jos hedelmöityshoitolain soveltamisalaa päätettäisiin laajentaa siten, että hedelmöityshoidot sallittaisiin myös samaa sukupuolta oleville naispareille yhdessä, olisi lausunnoissa esitettyjen kantojen mukaisesti tarpeen säätää myös hoitojen seurauksena syntyvien lasten vanhemmuuden määräytymisestä nykyistä kattavammin[2].

➔ Oikeusministeriön mielestä lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen.

[2] Oikeusministeriön kanta vastaa professori Viljasen lausunnossa esitettyä argumentointia.