EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Kansalaisaloite KAA 2/2016 vp sisältää lakiehdotuksen avioliittolain muutoslain (156/2015) kumoamiseksi ennen sen voimaantulemista. Koska kumoamislain säätäminen on eduskunnan toimivaltaan kuuluva lainsäädäntöasia, on siitä perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaisesti ollut oikeus tehdä kansalaisaloite.

Nyt käsiteltävänä oleva kansalaisaloite sisältää vaatimuksen sukupuolineutraalin avioliittolain uudelleen käsittelemiseksi. Vaatimus on oikeutettu, sillä edeltävän kansalaisaloitteen KAA 3/2013 vp eduskuntakäsittelyssä ilmeni vakavia puutteita.

Avioliittolaki muutettiin sukupuolineutraaliksi ilman hyvään lainvalmisteluun kuuluvia riittäviä selvityksiä ja vaikutusarviointeja. Näitä selvityksiä on sittemmin tehty oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toimesta ja ne ovat koskeneet avioliittolain muuttamisesta johtuvia välttämättömiä lainsäädäntömuutoksia. Tämä prosessi on vielä osittain kesken.

Yksi aivan keskeinen vaikutusarviointi on kuitenkin edelleen tekemättä, nimittäin lapsivaikutusten arviointi. Tämä laiminlyötiin kokonaan, vaikka avioliittolain muuttamisella sukupuolineutraaliksi muutettiin perhelainsäädännön perusteita ja laajennettiin samaa sukupuolta olevien parien adoptio-oikeutta.

Kysymys on lapsen edun huomioimisesta lainsäädäntömenettelyssä. Tämä velvoite voidaan johtaa perustuslain 6 §:n 3 momentista, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Käytännössä kysymys saattaa palautua siihen, niin kuin perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa.

Edellä mainitun lainkohdan perusteluissa (HE 309/1993 vp) todetaan, että perusoikeudet kuuluvat myös lapsille ja lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Tämä erityinen huolenpito lapsiin on tunnustettu useissa ihmisoikeusasiakirjoissa ja erityisesti YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59 ja 60/91).

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsen etu selvitetään lapsivaikutusten arvioinnilla tai, niin kuin lapsiasiavaltuutettu 4.10.2016 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossaan toteaa, lapsen edun toteutuminen todennetaan lapsivaikutusten arvioinnilla.

YK:n lapsen oikeuksin sopimus on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsen edun huomioiminen on siten Suomea lainsäätäjää sitova ihmisoikeusvelvoite.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2013 laajan yleiskommentin, jossa selvitetään miten lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tulisi toteuttaa. Lapsiasiavaltuutettu on todennut, että lapsivaikutusten arvioinnin tulee perustua tutkittuun tietoon ja sisältää muun muassa erilaisten vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen punnintaa. Vaikutusarvioinnin perusteella tulisi valita ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin varmistaa lapsen edun toteutumisen. Jos ratkaisussa päädytään siihen, että jokin muu etu menee lapsen edun edelle, olisi sekin kuvattava ja perusteltava lapsivaikutusten arvioinnissa.

Tästä lapsivaikutusten arvioinnin laiminlyönnistä on julkisessa keskustelussa pitkälti vaiettu. Kun kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä huomautti oikeusministeriön valmisteleman liitännäislakipaketin yhteydessä laiminlyönnistä ja esitti vaikutusarvioinnin tekemistä, niin että voitasiin muodostaa kanta yhteisadoptiokysymykseen, niin on erikoista, että tätä kritiikkiä ei mainita hallituksen esityksen valmistelun kuvauksessa lainkaan. Sen sijaan hallituksen esityksen kohtaa ”Esityksen vaikutukset” muutettiin lisäämällä alkuun lause, että avioliittolain muutoksen vaikutukset on arvioitu lain hyväksymisen yhteydessä eduskunnassa. Tämä ei pidä paikkaansa. Lause toistetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa.

Tällainen lainsäätäminen – lapsivaikutusten arvioinnin tietoinen sivuuttaminen - on vastoin eduskunnan itsensä määrittelemää hyvää lainvalmistelutapaa ja rikkoo YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklaa.

Todettakoon, että eräs suomalainen yhdistys on elokuussa 2016 jättänyt YK:n lapsen oikeuksien komitealle valituksen / kantelun tästä lainsäätäjän menettelystä.

* * *

Valtiosäännöstämme ei ole tehokasta lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa, mikäli ennakkovalvonta on syystä tai toisesta pettänyt. Kansalaisaloitejärjestelmä voisi toimia myös jälkikäteisenä perus- ja ihmisoikeuskontrollina. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kansalaisaloite, jossa eduskunnan menettelyä kritisoidaan, tulee käsitellä asianmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut kansalaisaloitejärjestelmää koskevassa mietinnössään (PeVM 6/2011 vp), että kansalaisaloite tuo uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Kansalaisaloitteisiin tulisi suhtautua myönteisesti, mutta ei kritiikittömästi. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille.

Eduskunnan puhemiesneuvosto on antanut vuonna 2013 suosituksensa kansalaisaloitteiden käsittelystä. Sen mukaan perustuslaki, eduskunnan työjärjestys ja perustuslakivaliokunnan tulkinnat asettavat reunaehdot kansalaisaloitteen valiokuntakäsittelylle. Lisäksi todetaan, että lakiehdotuksen valmistelussa tulee noudattaa hyvää lainvalmistelutapaa, mikä edellyttää huolellista valmistelua, riittäviä asiantuntijakuulemisia ja selvityksiä.

* * *

Arvoisa lakivaliokunta. Tämä kansalaisaloite ajaa lapsen perusoikeuksien asianmukaista selvittämistä, koska sitä ei edellisen eduskunnan aikana tehty.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tulee antaa lausunto lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Koska avioliittolaki muutettiin sukupuolineutraaliksi ilman lapsivaikutusten arviointia, niin katsomme, että tästä kansalaisaloitteesta tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Näin sen vuoksi, koska lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen lasta koskevassa lainsäädäntömenettelyssä on, kuten edellä todettiin, Suomea sitova ihmisoikeusvelvoite.

Perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen myös mahdollisten muiden tähän lakiehdotukseen sisältyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten selvittämiseksi.

Helsinki 27.10.2016

Jyrki Anttinen
VT, Pello
aloitteen tekijöiden avustajana

-liite: jäljennös ja suomennos valituksesta YK:n lapsen oikeuksien komitealle