Veli-Pekka Viljanen

KAA 2/2016 vp avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta 10.11.2016

Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä minua on pyydetty arvioimaan kansalaisaloitetta valtiosääntöoikeuden kannalta ja sitä, onko aloitteesta tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

1. Aloitteen arviointia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta

Vuoden 2014 valtiopäivillä eduskunnan lakivaliokunta käsitteli voimassa ollutta oikeustilaa, joka perustui samaa sukupuolta olevien parien oikeuteen solmia ainoastaan rekisteröity parisuhde, muttei avioliittoa, perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Lakivaliokunnan johtopäätöksenä oli, ettei silloinen oikeustila ollut perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Toisaalta perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei valiokunnan mukaan johtunut kansalaisaloitteessa ehdotettujen muutosten säätämiselle estettä edellyttäen, että uskonnollisten yhdyskuntien asema huomioitiin. Lakivaliokunta perusti kannanottonsa eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisempiin rekisteröityä parisuhdetta koskeviin lausuntoihin (PeVL 15/2001 vp ja PeVL 15/2011 vp) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kantaan, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksesta ei seuraa jäsenvaltiolle velvollisuutta säätää samaa sukupuolta olevien avioliittoa, vaikka samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteet on sinänsä ulotettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan ja 14 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon piiriin (ks. LaVM 14/2014 vp, s. 6-7).

Sukupuolineutraalia avioliittoa koskevasta kansalaisaloitteesta ei viime vaalikaudella pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa, koska oli selvää, ettei kansalaisaloite sisältänyt perustuslain tai ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ongelmallisia ehdotuksia.

Kumottavaksi ehdotetulla avioliittolain muutoksella on kuitenkin vahva kytkentä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyyn. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia

lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää saman pykälän 2 momentin syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentin sisältämä kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksessä nimenomaan mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastuu muun muassa sukupuolinen suuntautuminen (HE 309/1993 vp, s. 44).

Tältä osin on selvää, että vielä voimassa olevassa muodossaan avioliittolaki asettaa henkilöt parisuhteen solmimisen osalta eri asemaan sukupuolisen suuntautumisen perusteella, kun samaa sukupuolta olevat parit eivät voi solmia avioliittoa, vaan ainoastaan oikeusvaikutuksiltaan rajatumman rekisteröidyn parisuhteen. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena tilanteena perustuslain 6 §:n kannalta ja se edellyttää hyväksyttävää perustetta. Tässä mielessä avioliittoinstituution avaaminen samaa sukupuolta oleville pareille turvaa nykyistä paremmin ihmisten yhdenvertaista kohtelua heidän sukupuolisesta suuntautumisestaan riippumatta.

Uudistuksen taustalla olikin vahvasti käsitys siitä, että avioliiton avaaminen samaa sukupuolta oleville pareille toteuttaisi aikaisempaa lainsäädäntöä paremmin perustuslaissa taattua ihmisten yhdenvertaisuutta. Laki hyväksyttiin aikanaan lakivaliokunnan vähemmistön lakivaliokunnan mietintöön liittämän vastalauseen mukaisena. Vastalauseen perusteluissa todettiin, että nykyinen avioliittolaki asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan puolison sukupuolen perusteella ja että ihmiset ovat keskenään eriarvoisessa asemassa seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen johdosta. Vähemmistön mukaan tasa-arvoisella avioliittolailla lainsäätäjä osoittaa, että kaikki ihmiset ovat yhtä arvokkaita ja tasavertaisia lain edessä seksuaalisesta suuntautumisesta ja sukupuolesta riippumatta (Vastalause/LaVM 14/2014 vp, s. 15, 17).

Tämän ohella samaa sukupuolta olevien parisuhteet nauttivat ainakin jonkinasteista perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittamaa yksityis- ja perhe-elämän suojaa.

Arvioitaessa nyt tehtyä kansalaisaloitetta ei arviointimittapuuna voida pitää oikeustilaa ennen avioliittolain muutosta, jota on sinänsä pidetty aikanaan ongelmattomana perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta (LaVM 14/2014 vp, s. 6-7). Eduskunta on näet hyväksynyt ja tasavallan presidentti vahvistanut avioliittolain, joka on antanut oikeuden solmia avioliiton myös samaa sukupuolta oleville pareille. Tässä suhteessa ratkaisevaa ei ole se, että laki ei ole vielä tullut

voimaan, vaan jo lain säätäminen on luonut samaa sukupuolta oleville pareille perusteltuja odotuksia avioliiton solmimiseen.

Kyse on siten nykyiseen oikeustilaan verrattuna olennaisesta samaa sukupuolta olevien parien oikeuksien heikentämisestä. Perustuslain kannalta merkittävää on, että heikennys kohdistuu heidän yhdenvertaiseen kohteluunsa suhteessa eri sukupuolta oleviin pareihin, samoin kuin heidän perhe-elämänsä suojan tasoon.

Perusoikeuksien yleisiin oppeihin sisältyy käsitys perusoikeuksien heikentämiskiellosta. Tämän mukaisesti olennaiset heikennykset perusoikeuksien nykyiseen toteutumistasoon voivat olla ongelmallisia perustuslain näkökulmasta. Käsiteltävänä olevassa asetelmassa tämä konkretisoituu tavalla, jota meillä ei ole aikaisemmin ollut koskaan arvioitavana. Eduskunta on viime vaalikaudella säätänyt lain, jolla on annettu samaa sukupuolta oleville pareille oikeus solmia keskenään avioliitto siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen (oikeus yhteiseen sukunimeen, oikeus yhteisadoptioon). Nyt tämä juuri annettu oikeus ehdotetaan otettavaksi pois ja palattavaksi aikaisempaan oikeustilaan. Pidän tällaista ehdotusta lähtökohtaisesti ongelmallisena perustuslain näkökulmasta ja mielestäni kansalaisaloitteesta on tällä perusteella välttämätöntä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, jos lakivaliokunta päättää ryhtyä käsittelemään kansalaisaloitetta tarkoituksena muuttaa avioliittolakia. Palaan tähän kysymyksen vielä jäljempänä.

Kiinnitän huomiota tässä yhteydessä kansalaisaloitteen perusteluissa esitettyyn virheelliseen käsitykseen, jonka mukaan avioliittolain muutoksen kumoaminen ennen sen voimaantuloa merkitsisi oikeustilan palautumista samansisältöiseksi kuin ennen lain muutoksen hyväksymistä. Perustelujen mukaan samaa sukupuolta olevien parien oikeudet olisi tällöin turvattu rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain mukaisesti. Eduskunta on nyttemmin kuitenkin säätänyt lain rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain muuttamisesta (249/2016), joka tulee voimaan 1.3.2017 ja jonka mukaan jatkossa ei enää voitaisi rekisteröidä parisuhteita. Tätä lakia ei kansalaisaloitteessa ehdoteta kumottavaksi. Kansalaisaloitteen hyväksyminen sellaisenaan merkitsisi siis sitä, etteivät samaa sukupuolta olevat parit voisi 1.3.2017 jälkeen solmia avioliittoa, mutta eivät myöskään rekisteröidä parisuhdettaan.

2. Tarve pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Tätä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevaa perustuslain säännöstä täydentää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti. Sen mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Olen edellä kiinnittänyt huomiota siihen, että kansalaisaloite merkitsee samaa sukupuolta olevien parien osalta eduskunnan jo säätämään ja tasavallan presidentin vahvistamaan lakiin sisältyvän oikeuden solmia avioliitto poistamista. Aloite merkitsisi olennaista heikentämistä suhteessa samaa sukupuolta olevien parien yhdenvertaiseen kohteluun (PL 6 § 1 ja 2 mom.) ja yksityiselämän suojaan sisältyvään perhe-elämän suojaan (PL 10 § 1 mom.). Mielestäni kansalaisaloitteen suhde perustuslakiin on tässä suhteessa sillä tavoin epäselvä kuin eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetaan ja asiasta tulee pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, jos lakivaliokunta päättää jatkaa asian käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei kuitenkaan tarvita, jos lakivaliokunta yksimielisesti päättää ehdottaa aloitteen hylkäämistä.

Kansalaisaloitteen julkisen kuulemisen yhteydessä esitettiin, että kansalaisaloitteesta tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto, koska avioliittolaki muutettiin sukupuolineutraaliksi ilman lapsivaikutuksen arviointia (ks. Jyrki Anttisen lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 27.10.2016). Tältä osin väite mahdollisesta perustuslaki- ja ihmisoikeusongelmasta ei suoraan liity käsiteltävänä olevaan kansalaisaloitteeseen, vaan eduskunnan jo hyväksymään ja vahvistettuun lakiin, joka nyt ehdotetaan kumottavaksi.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa ”sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ei siten tässä yhteydessä voida saattaa voimassa olevan lain perustuslainmukaisuuden arviointitehtävää.

Olen vuoden 2014 valtiopäivillä ollut lakivaliokunnan kuultavana sukupuolineutraalia avioliittoa koskevasta kansalaisaloitteesta ja arvioinut sitä tuolloin nimenomaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta (ks. lausuntoni lakivaliokunnalle 24.4.2014). Pidän selvänä, ettei kyseiseen avioliittolain muutokseen sisältynyt sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet sen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

3. Eräitä periaatteellisia näkemyksiä kansalaisaloitteen käyttämisestä

Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.

Muodollisesti käsiteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa on kyse lain säätämisestä, joten ehdotettu kansalaisaloite mahtuu perustuslain 53 §:n 3 momentin puitteisiin, eikä sen käsittelemiselle eduskunnassa ole oikeudellista estettä.

Perustuslakivaliokunta kuvasi kansalaisaloitteen merkitystä kyseisen perustuslainsäännöksen eduskuntakäsittelyn aikana siten, että kansalaisaloite täydentää edelleen ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu jatkossakin pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan tavan saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Parhaimmillaan kansalaisvaikuttamisen kehittäminen voi osaltaan yleisesti ehkäistä poliittista vieraantumista (PeVM 9/2010 vp, s. 9).

Käsiteltävä kansalaisaloite ei kovin hyvin sovi perustuslakivaliokunnan kansalaisaloitteelle varaamaan rooliin eräänlaisena edustuksellisen demokratian täydennyksenä ja keinona nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Kyse ei nimittäin ole uusien kysymysten nostamisesta poliittisen keskustelun areenalle, vaan päinvastoin edellisen eduskunnan juuri kansalaisaloitteen perusteella hyväksymän lain saattamisesta uudelleen arvioinnin kohteeksi. Kansalaisaloitetta käytetään itse asiassa mitätöimään eduskunnan edellisellä vaalikaudella hyväksymä vastakkainen kansalaisaloite.

Kansalaisaloitteet koskevat usein kysymyksiä, joista yhteiskunnassa vallitsee vastakkaisia näkemyksiä. Kansalaisaloite ei ole kuitenkaan mielestäni luonteva keino haastaa uudelleen eduskunnan hyväksymiä kansalaisaloitteita, periaatteessa loputtomasti. Jos nyt käsiteltävänä oleva kansalaisaloite hyväksyttäisiin ja avioliittolain muutos, joka mahdollistaa samaa sukupuolta olevien parien avioliitot, kumottaisiin, ei olisi vaikea ennakoida, että asia pysyisi kuitenkin poliittisella agendalla, mahdollisesti jälleen uuden kansalaisaloitteen muodossa. Mielestäni tällaisen kansalaisaloiteinstituution käyttöön tulee suhtautua kriittisesti.

Lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen. Hyvän lainsäädäntötavan mukaista ei ole poukkoilla vaalikausittain lainsäädännön sisällöllisessä kehittämisessä. Ihmisten pitää voida luottaa siihen, että lainsäädäntötyö noudattaa vakautta, johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta, etenkin kun on kysymys ihmisten oikeuksiin suoraan vaikuttavasta lainsäädännöstä. Tässäkin suhteessa pidän käsiteltävänä olevaa kansalaisaloitetta erittäin ongelmallisena.