EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Oikeudesta tehdä kansalaisaloite

Tämä kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen, jossa ehdotetaan aikaisempaan kanslaisaloitteeseen (KAA 3/2013 vp) sisältyneen lakiehdotuksen pohjalta säädetyn avioliittolain muutoslain (156/2015) kumoamista ennen sen voimaantulemista.

Kansalaisaloitelain (12/2012) 2 §:n mukaan oikeudesta tehdä eduskunnalle kansalaisaloite säädetään perustuslaissa. Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain kansalaisaloitetta koskevissa perusteluissa todetaan aloiteoikeuden voivan koskea *voimassa olevan* lainsäädännön muuttamista tai kumoamista tai kokonaan uuden lain säätämistä (HE 60/2010 vp, s. 40). Aloite muutoslain kumoamisesta ennen sen voimaantulemista on katsottava kuuluvan myös kansalaisaloitteen aloiteoikeuden alaan, koska kysymys on tältäkin osin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta asiasta.

Näin ollen ja koska lain kumoaminen - kumoamislain säätäminen - on eduskunnan toimivaltaan kuuluva lainsäädäntöasia, niin valtiosäännöstämme ei ole johdettavissa menettelyllistä estettä tämän kansalaisaloitteen käsittelylle.

Kansalaisaloitteessa kumottavaksi ehdotettavat säädökset

Kansalaisaloitteessa esitetään kumottavaksi vain avioliittolain muutoslaki. Aloitteessa ei ole huomioitu eduskunnan myöhemmin säätämiä eikä eduskunnassa vireillä olevia tai mahdollisesti vielä säädettäväksi tulevia niin sanottuja liitännäislakeja, jotka lainmuutokset johtuvat avioliiton muuttumisesta sukupuolineutraaliksi.

Kansalaisaloitetta laadittaessa ei liitännäislakien säätämisestä ollut vielä tietoa ja lakiteknisesti ei ole mahdollista ehdottaa lakia kumottavaksi ennen kuin se on säädetty ja vahvistettu. Toisaalta, lainvalmistelussa on omaksuttu myös yksilöimättömän kumoamissäännöksen kielto, joka tarkoittaa sitä, että uuden lakiehdotuksen kanssa ristiriitaiset säännökset tulee kumota yksilöidysti (Lainkirjoittajan opas, kohta 22).

Kansalaisaloitetta ei voi muuttaa tai täydentää sen jälkeen, kun aloite on tarkastettu ja avattu oikeusministeriön kansalaisaloitesivustolle.

Tästä mahdollisesta lainsäädännöllisen ristiriitatilanteen syntymisestä on huomautettu liitännäislakien valmistelun ja säätämisen yhteydessä. Esimerkiksi kun oikeusministeriö

valmisteli hallituksen esitystä avioliittolain muutoksen edellyttämiksi lainmuutoksiksi (HE 65/2015 vp), joka annettiin eduskunnalle lokakuussa 2015, niin kansalaisaloitetta kampanjoinut Aito avioliitto ry antoi 9.9.2015 lausunnon, joka huomioitiin hallituksen esityksen kohdassa ”4. Asian valmistelu” seuraavasti:

> Ainoastaan Aito avioliitto ry vastusti ehdotettuja lainmuutoksia ja huomautti, ettei esityksessä ole huomioitu kansalaisaloitetta (OM 46/52/2015) avioliittolain muutossäännösten kumoamisesta. Yhdistys esitti myös adoptiolain muuttamista niin, että yhteisadoptiota ei sallittaisi samaa sukupuolta oleville aviopareille.

Emme näe tässä liitännäislakikysymyksessä valtiosääntöoikeudellista ongelmaa. Näin siksi, koska pääkysymys on sukupuolineutraalia avioliittoa koskevan muutoslain kumoaminen ja mietintövaliokunnassa on oikeus ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen, mikäli ne ovat yhteydessä käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöasiaan tai asiakokonaisuuteen. Valiokunta voi, asiayhteysvaatimusta rikkomatta, tehdä ehdotuksen sellaisen lain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta, josta ei ole ehdotusta vireilletuloasiakirjassa (Valiokuntaopas 2015, s. 110). Mahdolliset lainsäädäntötekniset muutokset aloitteeseen jäävät siis eduskunnan arvioitavaksi (näin myös HE 60/2010 vp, s. 40).

Johtopäätös edellä mainitusta on, että tätä kansalaisaloitetta voidaan tarkastella paitsi lainsäädäntöteknisesti niin myös perusoikeusnäkökulmasta niin, että kumoamislakiehdotuksen mahdollinen hyväksyminen tulisi tarkoittamaan avioliittolain muutoslain kumoamista siten, että nykyisin vallitseva oikeustila ei tulisi muuttumaan.

Perusteet avíoliittolain muutoslain kumoamiselle

Kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen avioliittolain muutoslain kumoamiseksi paitsi avioliiton säilyttämiseksi miehen ja naisen välisenä liittona niin myös muutoslain valmisteluun ja säätämiseen liittyneiden vakavien puutteiden vuoksi.

Avioliittolaki muutettiin sukupuolineutraaliksi ilman hyvään lainvalmisteluun kuuluvia riittäviä selvityksiä ja vaikutusarviointeja. Näitä liitännäiskysymykseen liittyviä 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 (HE 309/1993 vp, s. 44).

Edellä mainitun perustuslain 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.

Kansalaisaloite perus- ja ihmisoikeuskontrollina

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 lainsäädäntömenettelyä kritisoidaan, tulee käsitellä asianmukaisesti.

Kansalaisaloitteen aloiteoikeuden tarkoitusta kuvataan perustuslain perusteluissa muun muassa seuraavasti (HE 60/2010 vp, s. 39):

> Kansalaisaloite kytkeytyy kiinteästi perustuslain lähtökohtiin kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista. Perustuslain 2 §:n 2 momenttiin on kirjattu osana kansanvaltaisen valtiojärjestyksen perusperiaatteita yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.

Kansalaisaloitejärjestelmä on valtiosääntöoikeudellisesti legitiimi kansalaisvaikuttamisen valtiollisen tason muoto, jonka aloiteoikeuden edellytyksistä ja aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin on säädetty perustuslain tasolla.

Vaikka kansalaisaloitejärjestelmää voidaan pitää ensisijaisesti poliittisen vaikuttamisen keinona, niin kansanvaltaisen valtiojärjestyksen ja perustuslaillisen kansalaisten vaikuttamismahdollisuuden perusteella sitä voidaan käyttää myös oikeudellisen vaikuttamisen keinona suhteessa lainsäätäjään. Mitään valtiosääntöoikeudellista estettä ei tälle pitäisi olla. Tätä kansalaisaloitteen perus- ja ihmisoikeuksien kontrolloivaa puolta tukee myös perustuslain perusteluissa korostettu aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa (HE 60/2010 vp, s. 40):

> Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei myöskään asetettaisi muita

> sisällöllisiä rajoituksia. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainväisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jäisi eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

* * *

Kun eduskunnassa käsiteltiin kansalaisaloitetta avioliittolain muuttamiseksi sukupuolineutraaliksi (KAA 3/2013 vp), niin lapsiasiavaltuutettu edellytti eduskunnan lakivaliokunnalle 2.4.2014 antamassaan lausunnossa tehtäväksi nimenomaisen lapsivaikutusten arvioinnin:

> ”Lopuksi muistutamme, että jos kansalaisaloite etenee lainvalmisteluun, on valmistelussa tehtävä nimenomainen lapsivaikutusten arviointi. Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiseen vaatimukseen asettaa lapsen etu ensisijaiseksi kaikessa lapsiin kohdistuvassa päätöksen teossa. Myös oikeusministeriö suosittaa arvioinnin tekemistä ohjeissaan.”

Myös lakivaliokunta edellytti mietinnössään (LaVM 14/2014 vp) lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä:

> ”Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että ennen näin merkittävien perheoikeudellisten lainsäädäntömuutosten toteuttamista tulisi laatia lapsivaikutusten arviointi. Asia nousi esille valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiseen vaatimukseen asettaa lapsen etu ensisijaiseksi kaikessa lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa. Myös oikeusministeriö suosittaa arvioinnin tekemistä ohjeissaan.”

Tämä velvoite sivuutettiin eduskunnan enemmistöpäätöksellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Vaikka kansalaisaloitteilta ei vaadita lakiteknisesti samanlaista tarkkuutta kuin hallituksen esityksissä, niin tämä ei voi tarkoittaa eduskunnan hyvien menettelytapojen ja Suomen lainsäätäjää sitovien menettelyllisten säännösten ohittamista lain valmistelussa ja säätämisessä.

Edellistä kanslaisaloitetta (KAA 3/2013 vp) käsiteltäessä lakivaliokunnalle annettiin valtiosääntöoikeudellisia lausuntoja, joissa katsottiin, että lakiehdotuksesta ei ole tarpeen hankkia perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että eduskunta voisi tässä kysymyksessä menetellä itseään sitovan normiston ja kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen vastaisesti.

Todettakoon, että perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnalla on paitsi lakien perustuslainmukaisuuden niin myös niiden ihmisoikeussopimusten mukaisuuden valvontatehtävä.

* * *

Jos ajatellaan, että perustuslakivaliokunta ei voisi enää arvioida edellisen kanslaisaloitteen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuskiin, niin on huomattava, että kumottavaksi ehdotettu laki ei ole tullut vielä voimaan ja että sitä esitetään kumottavaksi muun muassa lain valmisteluun ja säätämiseen liittyvien vakavien puutteiden vuoksi.

Joka tapauksessa perustuslakivaliokunta voinee ottaa avioliittolain muutoslain valmistelun ja säätämisen puutteet tämän kansalaisaloitteen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdissa huomioon, kuten esimerkiksi on tehty lausunnossa PeVL 44/2010 vp, joka koski ympäristönsuojelulain muuttamista.

Perusoikeuksien heikentämiskielto

Julkisessa keskustelussa on esitetty näkökanta, jonka mukaan avioliittolain muutoslaki antaisi jo ennen sen voimaantulemista jotain oikeuksia samaa sukupuolta oleville pareille, jonka vuoksi muutoslakia ei voisi yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi enää lailla kumota. Tässä punninnassa unohdetaan kuitenkin se, että lakia säädettäessä jätettiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevan väestöryhmän eli lapsen etu ja oikeudet asianmukaisesti selvittämättä.

Kun lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan lakivaliokunta edellyttivät ennen lain säätämistä nimenomaista lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä, joka siis perustuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan, niin tämä velvoite sivuutettiin eduskuntakäsittelyssä 28.11.2014 (ensimmäinen käsittely) äänin 105-92 ja 12.12.2014 (toinen käsittely) äänin 101-90.

Todettakoon tässä yhteydessä, että eräs suomalainen yhdistys on tehnyt elokuussa 2016 tästä eduskunnan menettelystä valituksen / kantelun YK:n lapsen oikeuksien komitealle, joka asiakirja toimitetaan tämän lausunnon liitteenä myös perustuslakivaliokunnalle.

* * *

Kun sukupuolineutraali avioliittolaki ei ole vielä tullut voimaan, käsityksemme mukaan sen perusteella ei kansalaisille ole syntynyt etuja tai oikeutettuja odotuksia suhteessa julkiseen valtaan. Näin sen vuoksi, koska tämän tyyppisissä luottamuksensuojaan liittyvissä tapauksissa on huomio kiinnitetty myös lainsäätämisprosessiin ja sen yhteydessä tehtyihin selvityksiin tai niiden puutteisiin (näin esimerkiksi Vuoden 2015 hajajätevesityöryhmän raportti, s. 41 ja koskiensuojelulakiin liittyneet tapaukset KKO:2000:28 ja KKO:2006:71).

Joka tapauksessa kansalaisten mahdollisena oikeussuojakeinona ei tällaisessa tapauksessa voi olla eduskunnan perustuslaillisen lainsäädäntövallan rajoittuminen, sillä puutteellisin perustein säädetty laki on voitava kumota. Näin siis lasten edun ja oikeuksien näkökulmasta. Voidaan ajatella, että lapsen edun ja oikeuksien selvittämisen intressi on jopa tärkeämpi kysymys kuin omaisuuden suojan tai esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien resurssointi.

Yhteenveto

Aloitteen tekijöiden puolesta katsotaan, että tämän kansalaisaloitteen käsittelemiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä ja että aloite voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsinki 1.12.2016

Jyrki Anttinen
VT, Pello
aloitteen tekijöiden avustajana

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