Janne Salminen 30.11.2016
Lausunto
Asiantuntijakuuleminen 1.12.2016

Perustuslakivaliokunta

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

1. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan avioliittolakia muutettavaksi siten, että samaa sukupuolta olevilta ihmisiltä poistettaisiin avioliiton solmimisoikeus, joka heille on annettu lailla 156/2015.

2. Eduskunta hyväksyi (EK 41/2014 vp) joulukuussa 2014 kansalaisaloitteen (KAA 3/2013 vp) pohjalta avioliittolain muutokset, joiden perusteella myös samaa sukupuolta olevat parit voivat solmia avioliiton. Laki (156/2015) on hyväksytty ja vahvistettu. Tämä hyväksytty ja vahvistettu avioliittolain muutos tulee voimaan maaliskuun alussa 2017 tässä vaiheessa ilman enempää toimenpidettä. Oikeustilan muutos on tiedossa, ja olemme tältä osin siirtymäajassa. Kansalaisaloite kohdistuu tähän lainsäädäntöön.

3. Tämän lisäksi eduskunta on hyväksynyt eräitä avioliittolain muutoksen edellyttämiä lainmuutoksia (HE 65/2015 vp, EK 1/2016 vp). Avioliittolain muutoksen toimivuus näet edellytti eräitä seurannaismuutoksia muihin lakeihin. Nämä muutokset tulevat niin ikään voimaan 1.3.2017. Kysymys oli muun muassa muutoksista (249/2016) avioliittolakiin. Avioliittolain muutoksen voimaantultua muun muassa parisuhteen rekisteröinti ei ole enää mahdollista. (Koska myös tämä muutos on jo tehty, aloitteen hyväksyminen itse asiassa saattaisi tilanteen vielä heikommaksi samaa sukupuolta olevien ihmisten parisuhdesääntelyn kannalta kuin se oli ennen aloitteen KAA 3/2013 vp hyväksymistä edeltävänä aikana.) Tällä hetkellä eduskunnan käsiteltävänä on vielä sosiaaliturvalakeihin liittyviä muutoksia (HE 232/2016), joilla niin ikään on yhteys avioliittolain muutokseen.

4. Arvioin aloitetta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän.

Yhdenvertaisuus, syrjintäkielto ja perusoikeuksien edistämisvelvollisuus

5. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös eduskuntaan lainsäätäjänä. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen

muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43 ja PeVL 31/2014 vp).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6.2 §:n sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ja PeVL 31/2014 vp). Nimenomaisesti perustuslain esityöt (HE 309/1993 vp, s. 44) sisältävät maininnan siitä, että sukupuolinen suuntautuminen rinnastuu mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp). Sille seikalle, onko erotteluperuste mainittu itse perustuslain säännöksessä tai sen esitöissä yhtenä muuna henkilöön liittyvänä syynä, ei voida antaa erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon, miten yhteiskuntatodellisuus ja käsitykset myös homeseksuaalisuudesta ovat muuttuneet Suomessa ja laajemminkin siinä valtioiden viiteryhmässä, johon Suomi konstitutionaalisesti kuuluu. Tämä liittyy myös siihen, että perustuslakivaliokunta on itsekin todennut (PeVL 15/2001 vp), että lakien tulkinta tämän tyyppisellä alalla saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta voi myös aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä. Arvokäsitysten muutos näkyy esimerkiksi Pohjoismaissa.

6. Aloitteen perusteella on vastattava kysymykseen siitä, voidaanko perustuslain estämättä tässä tilanteessa palata tilanteeseen, joka vallitsi ennen kuin eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteen KAA 3/2013 vp pohjalta avioliittolain muutokset, jotka on myös vahvistettu tulemaan voimaan.

7. Vastaus tähän sisältyy perustuslain 22 §:n säännöksen ja mainitsemaani perustuslain 6 §:n säännökseen.

8. Perustuslain 22 § koskee otsikkonsa mukaan perusoikeuksien turvaamista. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen esitöiden perusteella perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineellisen turvaamiseen (HE 309/1993 vp, s. 74).

9. Käsillä oleva tilanne on rakentunut niin, että muutos, joka hyväksymällä joulukuussa 2014 muutos avioliittolakiin, korjasi perustuslain yhdenvertaisuuslainsäädännön kannalta epätyydyttävän tilanteen, jossa samaa sukupuolta olevat parit eivät voineet solmia avioliittoa. Samaa sukupuolta olevien ihmisten käytössä oli aikaisemmin yksinomaan mahdollisuus solmia rekisteröity parisuhde, joka on ollut avioliittoa oikeudellisilta vaikutuksiltaan kapeampi. Tämä merkitsi sitä, että henkilöt asetettiin eri asemaan sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Erottelu oli selvä, ja sitä pidetään edelleen yllä, koska samaa sukupuolta olevien avioliitto on mahdollinen 1.3.2017 alkaen. Siirtymäsäännöksen mukaan kuitenkin aikaisempi esteiden tutkinta on validi jo 1.3.2017, minkä vuoksi siirtymäajan voidaan katsoa alkaneen. Perustuslain 6.2 §:n kannalta

tällainen erottelu on puolestaan mahdollinen vain, jos siihen on perustuslain tarkoittama hyväksyttävä peruste. Mitään hyväksyttävä perustetta ei kuitenkaan ole osoitettu. Tiivistetysti voitaneen sanoa, että kokonaisuudessaan nyttemmin jo muutettu järjestely on perustunut ajattelutapaan, jossa homoseksuaalisuuteen perustuvaa parisuhdetta ei ole hyväksytty tasaveroiseksi eri sukupuolta olevien parien suhteiden kanssa. Nytkään esimerkiksi kansalaisaloitteen perustelut eivät ole valtiosääntöisesti kestäviä kääntyessään siihen perinteiseen ajatukseen, että miehen ja naisen solmimalla avioliitolla olisi jonkinlainen erityisasema suhteessa kaikkiin muihin parisuhdemuotoihin nykyisessä yhteiskunnassa.

Aikaisemmassa lainsäädännössä tämä näkyi muun muassa siinä syrjinnässä, joka on toteutunut jo yksinomaan sillä, että yksi instituutio, avioliitto, on ollut rajattu vain miehen ja naisen suhteeksi ja muilta pareilta poissuljettu. Tähän nähden samaa sukupuolta olevien suhde ei puolestaan ole lähtökohtaisesti voinut olla kuin rekisteröity parisuhde, mikä itsessään on leimannut ja syrjinyt niitä, joiden parisuhteen muoto se on. Samoin on huomattava, että kyseinen parisuhde on itse asiassa varsin suoraan myös viestittänyt ihmisen seksuaalisesta suuntautuneisuudesta.

10. Vaikka tämän aloitteen johdosta ei olekaan arvioitavana siinä kumottavaksi tarkoitetun lainsäädännön perustuslainmukaisuus, vaan tämän kansalaisaloitteen perustuslainmukaisuus, voidaan ensinnäkin todeta, että perustuslaki ei ole ollut esteenä avioliittolakiin aikaisemman kansalaisaloitteen (siis KAA 3/2013 vp) johdosta tehdyille muutoksille. Toiseksi on todettava, että itse asiassa päinvastoin edellä tiiviisti esittämäni perusteella muutokset ovat olleet perustuslain kannalta erinomaisen perusteltuja ja yhdenvertaista kohtelua edistäviä. Aikaisempaan nähden tilanne on korjaantunut merkittävästi, koska tältä osin ihmisiä ei enää aseteta sukupuolisen suuntautumisensa perusteella eri asemaan.

11. Nyt käsiteltävänä oleva tilanne kuitenkin pyrkii palaamaan aikaisempaan syrjivään tilanteeseen, johon sisältyneitä selkeästi syrjiviä elementtejä olen edellä pyrkinyt tunnistamaan ja jotka nyttemmin on eduskunnan lainsäädäntöpäätöksin korjattu.

12. Edellä todettuun nähden ei ole mitenkään kiistanalaista, että edellisen kansalaisaloitteen hyväksyminen on edistänyt perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa.

13. Kumoamalla lainsäädäntöä kuitenkin jouduttaisiin takaisin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseen erotteluun: erottelu johtuisi parin saman sukupuolisuudesta ja siten seksuaalisesta suuntautumisesta, joka on perustuslain 6.2 §:ssä mainittu muu henkilöön liittyvä syy ja joka on yhtenä sellaisena nimenomaan mainittu perustuslain 6.2 §:n esitöissä kiellettynä syrjintäperusteena. Ehdotus siis itse asiassa asettaa ihmiset eri asemaan muiden kanssa, ja erottelu johtuu yksinomaan heidän seksuaalisesta suuntautumisestaan. Se taas on kielletty erotteluperuste. Lainsäätäjällä puolestaan ei ole harkintavaltaa perustuslain 6.2 §:n soveltamisalalla asettaa ihmisiä eri asemaan säännöksessä mainittujen kiellettyjen erotteluperusteiden nojalla ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä. Tässä erottelulle ei ole muuta perustetta, eikä sille käsitykseni mukaan ole esitettävissä mitään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta.

14. Sen jälkeen kun nyt kansalaisaloitteessa kumottavaksi ehdotettu, yhdenvertaisuutta edistävä lainsäädäntö on hyväksytty, perustuslain 22 §:n kannalta muutos aikaisempaa näyttäytyy säännöksen vastaisena muutoksena, koska se heikentää yhdenvertaisuutta. Tällaiselle muutokselle perustuslain 22 § on esteenä.

15. Samoin on huomattava, että valtiosääntöoikeudellinen doktriini ja käytäntö tuntevat heikentämiskielto-instituution, jossa positiivisen toimintavelvoitteen täyttäminen tulee arvioitavaksi, kun ehdotuksella pyritään heikentämään perusoikeuden olemassa olevaa toteutumista ilman, että samalla muilla toimenpiteillä kompensoidaan perusoikeuden toteuttamistason heikennystä. Tämä on ollut käytössä sosiaalisten oikeuksien alalla taloudellisissa etuuksissa. Tässä asiassa ei ylipäätään ole kysymys taloudellisista etuuksista eikä mistä tahansa heikennyksestä, vaan se nimenomaan kohdistuu yhdenvertaiseen kohteluun suhteessa eri sukupuolta oleviin pareihin. Kielto on tässä siis aivan toinen luonteeltaan, ja nimenomaan vahvempi. Tämä näkyy myös taloudellisten etuuksien heikennysten osalta perustuslakivaliokunnan käytännössäkin: perustuslakivaliokuntahan on eri yhteyksissä pitänyt valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri etuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 12/2015 vp). Sinänsä tähän kansalaisaloitteeseen ei liity valtiontaloudellisia aspekteja. Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan säästötavoitteenkin merkitystä on eri perustuslain säännösten kannalta arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei valiokunnan mukaan ole voinut sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta, eikä se siten ole voinut muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla eri asemaan sukupuolen perusteella (ks. PeVL 55/2016 vp, PeVL 4/2016 vp). Eli edes taloudellisten etuuksien alalla yhdenvertaisuuteen ei ole voitu puuttua. Tätä vasten on todettavissa, että sitä suuremmalla syyllä heikentämiskielto on esteenä hankkeille itse yhdenvertaisuuden alalla.

16. Mitään epäselvyyttä ei liity siihen, kohdistuuko perustuslain 22 § myös eduskuntaan lainsäätäjänä. Perustuslain 22 § velvoittaa ”julkista valtaa”, eduskunta ja sille kuuluva lainsäädäntövalta mukaan lukien. Eduskunta nimenomaan täyttää turvaamisvelvollisuuttaan säätämällä lakeja. Kansalaisaloitteen 3/2013 vp hyväksyminen on toteuttanut turvaamisvelvoitetta, mutta kansalaisaloitteen 2/2016 vp hyväksyminen sille vastakkaisena toimena ei näin tekisi.

Kansalaisaloitteen käsittelyyn liittyviä näkökohtia

17. Perustuslain 54 §:ssä (1112/2011) säädetty kansalaisaloite on Suomessa edelleen hyvin uusi kansalaisten vaikuttamismahdollisuus valtiollisella tasolla. Sitä koskeva käytäntö on vasta muotoutumassa. Instituutio toimiin tärkeänä demokratiaa täydentävänä vaikuttamiskeinona, jolla äänestäjille luodaan suora mahdollisuuden vaikuttaa poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi (ks. HE 60/2010 vp).

18. Kansalaisaloitetta koskevan hallituksen esityksen (HE 46/2011 vp) mukaan eduskunnalla on velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen ja mahdollinen muuttaminen jäävät eduskunnan arvioitavaksi. Puhemiehen ehdotuksesta täysistunnon päättämä mietintövaliokunta tekee päätöksen siitä, ryhtyykö se käsittelemään kansalaisaloitetta,

miten sitä käsitellään sekä sen käsittelyaikataulusta. Hankkimansa selvityksen johdosta mietintövaliokunta voi tulla myös siihen päätelmään, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua. Käsittelemättä jäänyt kansalaisaloite raukeaa perustuslain 49 §:n nojalla vaalikauden päättyessä. Jos aloite on perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaan perustuslain vastainen, mietintövaliokunnan olisi selkeintä päätyä luopumaan asian enemmästä käsittelystä. (Ks. myös KAA 1/2016 vp, johdosta annettu pöytäkirjakannanotto, PeVP 103/2016 vp). Jos valiokunta puolestaan laatii mietinnön kansalaisaloitteesta, asia tulee täysistuntokäsittelyyn, jossa mietintö toimii käsittelyn pohjana. Viime kädessä puhemies valvoo perustuslain 42.1 §:n mukaan, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Puhemiehen pitää perustuslain 42.2 §:n mukaan kieltäytyä ottamasta asia käsittelyyn, jos se on vastoin perustuslakia. Kansalaisaloitteen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia aloitteita.

19. On huomattava, että käsittelyssä oleva kansalaisaloite koskee yhtä oikeudellista instituutiota, avioliittoa, jota kansalaisaloitteessakin pidetään keskeisenä oikeudellisena instituutiona. Lainsäätäjä on juuri muuttanut omalla päätöksellään sen fundamentteja. Tällaisten avioliittoinstituution kaltaisten instituutioiden muutoksissa ja kun on kysymys ihmisiä suoraan koskettavista oikeuksista, ihmisillä tulisi säilyttää luottamus siihen, että lainsäätäjä on toiminut harkitusti ja turvaa jotenkin oikeusvarmuuden. Käsitykseni mukaan tällaiset oikeudelliset instituutiot eivät helposti kestäisi sitä, että kulloinenkin eduskunta (esimerkiksi uuden kansalaisaloitteen) pohjalta uudelleen ja uudelleen lainsäädännön ennakoitavuusvaatimukset huomioon ottaen muuttaisi lainsäädäntöä. Tässä tapauksessa sille on myös esittämäni mukaiset perustuslaista johtuvat esteet.

20. Sanottu ei tarkoita, etteikö jokaista kansalaisaloitetta tulisi perustuslain vaatimuksen mukaan ottaa käsittelyyn ja tulla sen edellyttämällä tavalla käsitellyksi. Kukin kansalaisaloite tulee nimenomaan käsitellä sen sisällön edellyttämällä tavalla. Sinänsä kansalaisaloite voi perustuslain mukaan koskea mitä tahansa lainsäädäntöasiaa. Kansalaisaloite voi myös kohdistua kansalaisaloitteen johdosta säädettyyn lakiin. Perustuslaki ei sitä estä. Perustuslaki kuitenkin edellyttää, että kuhunkin lainsäädäntöaloitteeseen, myös kansalaisaloitteeseen, kohdistuu samanlainen perustuslakikontrolli.

Lopputulema

Näillä perusteilla pidän kansalaisaloitetta KAA 2/2016 vp perustuslain vastaisena. Perustuslain 22 § ja perustuslain 6 § muodostavat ehdottoman esteen säätää kansalaisaloitteen tarkoittama laki tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ottaen huomioon nykytulkinnan muista mahdollisuuksista, aloitteen mukainen laki ei voisi käsitykseni asianmukaisesti myöskään olla voimassa pysyvänä, rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Lisäksi ihmisillä on oikeus odottaa, että yhden oikeudellisen instituution perusteita muuttaessaan lainsäätäjä on toiminut harkitusti. Tämä koskee myös tilannetta, jossa lainsäätäjä toimii perustuslain 54 §:ssä säädetyn kansalaisaloitteen pohjalta.