Teuvo Pohjolainen
7.2.2016

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta kansalaisaloitteesta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla kumotaan avioliittolain muuttamisesta annettu laki (156/2015), joka voimaan tultuaan mahdollistaisi samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliiton sekä yhteisadoption. Sanotun nyt kumottavaksi ehdotetun lain, joka säädettiin sekin kansalaisaloitteen (KAA 3/2013 vp) johdosta, on määrä tulla voimaan 1.3.2017.

2 Kansalaisaloite parlamentaarisessa järjestelmässä

Kun kansalaisaloiteinstituutio sisällytettiin perustuslakiin, sen tarkoitusta kuvattiin (HE 60/2010 vp) seuraavasti: ”Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Uusi kansalaisaloiteinstituutio ei muuttaisi tätä lähtökohtaa. Mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiseen tukisi ja vahvistaisi edustuksellista demokratiaa. Kansalaisaloitteessa olisi kyse edustuksellista

demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi.”

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 9/2010 vp) puolestaan arvioitiin, 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.

Kansalaisaloitteesta on säädetty perustuslain tasolla (PeL 53 §) suhteellisen väljästi. Aloite tehdään eduskunnalle, ja sen edellytyksenä on 50 000 allekirjoitusta äänioikeutetuilta Suomen kansalaisilta. Aloite kohdentuu lainsäädäntöasioihin.

Perustuslaki ei aseta rajoituksia tai esteitä kansanaloitteen tekemiselle tai sen sisällölle, kunhan aloite koskee lainsäädäntöasiaa. Tällaisena – lainsäädäntöasiaa koskevana - katson, että kansalaisaloitteen (KAA 2/2016) asianmukainen käsittely eduskunnassa on perusteltua.

> *Lainsäädäntötyön johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden kannalta pidän kuitenkin ongelmallisena, jos eduskunnassa kumotaan jo hyväksyttyjä lakeja ennen niiden voimaantuloa, ellei hyväksytyssä laissa ole havaittu virheitä tai perustuslainvastaisuuksia.*

Esillä olevassa kansalaisaloitteessa on viitattu siihen, että eduskunnan hyväksymä avioliittolain muutos, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2017, olisi perustuslain vastainen rikkomalla perustuslain syrjintäkieltoa. Lisäksi muutoslakia pidetään lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (1991) vastaisena.

Edellä mainittu avioliittolain muutoslaki ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Asia käsiteltiin lakivaliokunnassa, jossa kuultiin laajasti asiantuntijoita, myös perustuslakiasiantuntijoita. Lakivaliokunta viittasi mietinnössään (LaVM 14/2014 vp) perustuslakivaliokunnan vuonna 2011 antamaan tulkintaan (PeVL 15/2011 vp) ja päätyi toteamaan, että muutoslakia edeltänyt oikeustila ei ollut perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Toisaalta perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei johtunut myöskään estettä muutoslain säätämiselle edellyttäen, että uskonnollisten yhdyskuntien asema huomioidaan muutoksen yhteydessä.

3 Kysymys yhdenvertaisuudesta

Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6.2 §:n sisältämä 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 kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastuu muun muassa sukupuolinen suuntautuminen (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perusoikeuksien tarkoitus ei ole pelkästään estää niiden loukkaamista, vaan perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien käyttämisen tosiasialliselle toteutumiselle ja käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75).

Tosiasiassa muutoslakia edeltänyt oikeustila, siis se, joka kansalaisaloitteella nyt halutaan palauttaa, ei ollut täysin nykyisen yhdenvertaisuussääntelyn mukainen. Henkilöt asetettiin parisuhteen solmimisen osalta selvästi eri asemaan sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan näin voidaan tehdä vain, jos siihen on perustuslain tarkoittama hyväksyttävä peruste.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen toisistaan poikkeavia oikeusvaikutuksia jo vuoden 2001 valtiopäivillä (PeVL 15/2001 vp) käsitellessään rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakiehdotusta. Valiokunta ei tuolloin pitänyt ehdotettuja avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen välisiä eroja perustuslain vastaisina. Erot todettiin, mutta niiden katsottiin mahtuvan lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan sisälle. Valiokunnan mielestä kyse oli sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa oli perusteltua asettaa avioliitto naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan. Valiokunta muistutti lausunnossaan kuitenkin, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteet on ulotettu ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan ja 14 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon piiriin. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tai Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei kuitenkaan seuraa jäsenvaltioille velvollisuutta säätää samaa sukupuolta olevien avioliittoa. Toisaalta niistä ei myöskään voida johtaa vaatimusta kieltää tällainen avioliitto.

Toisessa yhteydessä perustuslakivaliokunta esitti tulkintoja avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen oikeusvaikutusten eroista käsitellessään adoptiolainsäädännön muutosta vuoden 2011 valtiopäivillä PeVL 15/2011 vp). Valiokunta katsoi lausunnossaan, aikaisempaan tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei PeL 6 §:n 2 momentista aiheutunut sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muiden kuin aviopuolisoiden mahdollisuutta yhteisadoptioon.

Valiokunta jätti kuitenkin arvioimatta, oliko olemassa perustuslain edellyttämiä riittäviä hyväksyttäviä perusteita sille, että yhteisadoptio-oikeus rajattiin vain eri sukupuolta olevien parien oikeudeksi.

> *Esillä olevan kansalaisaloitteen tarkoituksena on palauttaa oikeustila, jossa henkilöt asetettaisiin parisuhteen solmimisen osalta selvästi eri asemaan sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan näin voidaan tehdä vain, jos siihen on perustuslain tarkoittama hyväksyttävä peruste. Tällaista perustetta ei aloitteessa ole nähdäkseni esitetty.*

4 Lapsen oikeudet

Kansalaisaloitteessa viitataan myös siihen, että nyt kumottavaksi esitetyn lain käsittelyn yhteydessä jätettiin lapsivaikutusten arviointi tekemättä. Lausumalla ilmeisesti halutaan sanoa, että eduskunnan hyväksymä avioliittolain muutos ja erityisesti adoptiosäännösten muutos saattaisi olla vastoin perustuslakia tai kansainvälisiä sopimuksia, erityisesti YK:n lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta. Aloitteen mukaan lapsella on syntymästään saakka oikeus tuntea biologinen isänsä ja äitinsä ja olla heidän hoidettavanaan.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 19 §:n 3 momentin

mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19 §:n taustalla on vuonna 1994 tehty perusoikeusuudistus. Säännös sisällytettiin jo tuolloin perustuslakiin. Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 309/1993 vp) todettiin, että ehdotuksen mukaan julkisen vallan tehtävä olisi lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Perusoikeussäännös ei sisällä erityistä kantaa siihen, kenelle vastuu lapsen huolenpidosta kuuluu. Erityisesti on syytä huomata, ettei säännös edellytä, eikä voisikaan edellyttää, että huolenpidosta olisivat kaikissa tapauksissa vastuussa lapsen biologiset vanhemmat.

Suomi on sitoutunut myös YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen vuonna 1991, jonka 3:1 artiklan mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun huomioon ottaminen edellyttää turvallisia kasvuoloja ja sitä, että lapsen huolenpito on turvattu. Juuri näitä kysymyksiä painotetaan myös PeL 19 §:ssä ja sen valmisteluasiakirjoissa (HE 3019/1993 vp). YK:n lapsen oikeuksia koskevasta sopimuksesta ei voida päätellä, että lapsen etu edellyttäisi, että lapsella on kaikissa tapauksissa oikeus olla biologisten vanhempiensa hoidettavana, eikä voida olettaa, että tämä olisi aina mahdollista tai että sillä voitaisiin aina taata turvalliset kasvuolot ja turvata huolenpito.

> *Edellä sanottu osoittaa, että kansainvälisistä lapsen oikeuksia koskevista sopimusmääräyksistä ei voida johtaa vaatimusta, että lapsen etu vaatisi sitä, että lapsen turvallisista kasvuoloista ja huolenpidosta vastaisi kaikissa tapauksissa lapsen biologiset vanhemmat. Kansalaisaloitteessa nyt kumottavaksi esitettävät avioliittolain säännökset eivät ole vastoin lapsen oikeuksia koskevia kansainvälisen sopimuksen määräyksiä.*