Tuomas Ojanen
7.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Kysymyksenasettelu

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla kumottaisiin avioliittolain muuttamisesta annettu laki (156/2015), joka tulee yhdessä sen ns. liitännäislakien (249 -254/2016) kanssa voimaan ensi kuun alussa 1.3.2017.

Viittaan kansalaisaloitteen sisällöstä ja tarkoituksesta aloitteesta ilmenevään toistamatta sitä tässä. Huomautan kuitenkin, että aloite vaikuttaa koskevan ainoastaan lain 156/2015, eikä siis sen useiden liitännäislakien, kumoamista mistä syystä aloitteen hyväksyminen sellaisenaan synnyttäisi huomattavan sekavan oikeustilan.

Perustuslain kannalta kysymys on nähdäkseni ensinnäkin siitä, kuinka käsillä olevaan aloitteeseen tulisi suhtautua kansalaisaloitteesta säätävän perustuslain 53 §:ssä kannalta. Toisena valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä on, miten aloitteeseen tulisi suhtautua perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien ja 22 §.n normikokonaisuuden kannalta ottaen huomioon erityisesti se, että eduskunnan hyväksymä ja siis ensi kuun alussa voimaan tuleva laki 156/2015 yhdessä liitännäislakiensa kanssa edistävät merkittävästi yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Se, että laki yhdessä liitännäislakiensa kanssa tulee voimaan vasta ensi kuun alusta alkaen, ei vaikuta tarpeeseen arvioida aloitetta perustuslain 6 ja 22 §:n kannalta, koska ratkaisevaa on nähdäkseni se, että eduskunta lainsäätäjänä on jo hyväksynyt lain ja sen liitännäislait ja siten osaltaan tehnyt oman päätöksensä edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa aineellista perusoikeussuojaa korostavan perustuslain 22 §:n mukaisesti (HE 309/1993 vp, s. 75/I).

Aloite kansalaisaloiteinstituution näkökulmasta

Perustuslain 53 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. kansalaisaloitteen käsittely valiokunnassa poikkeaa esimerkiksi hallituksen esityksen käsittelystä. Perustuslain esitöiden (HE 60/2010 vp, s. 26) mukaan aloiteoikeus kohdentuu lainsäädäntöasioihin. Se voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia.

Perustuslaissa ei aseteta tiukkoja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle vaan perustuslaki sallii niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen. Asiasta säädetään tarkemmin kansalaisaloitelaissa (12/2012).

Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisaloitteen muoto määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnalla on velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen, mutta aloitteen hyväksyminen, samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen, ovat eduskunnan harkinnassa.

Kun käsillä oleva aloite ei tarkkaan ottaen koske voimassa olevan lainsäädännön kumoamista vaan eduskunnan hyväksymän ja tasavallan presidentin vahvistaman muttei vielä voimaantulleen lain kumoamista, tulee esiin kysymys aloitteen yhteensopivuudesta perustuslain 53 §:n kanssa, varsinkin kun käsillä olevan aloitteen hyväksyminen oletettavasti tarkoittaisi sen kumoamista ja lain 156/2015 uudelleen hyväksymistä tarkoittavan kansalaisaloitteen vireille tuloa. Lopputuloksena voisi siis olla toisiaan kumoamaan tarkoitettujen kansalaisaloitteiden kierre.

Perustuslain kannalta estettä ei ole sille, että samasta asiasta voidaan tehdä uusi aloite, jos aloite tulee eduskunnassa hylätyksi. Sitä vastoin sen paremmin perustuslaissa tai kansalaisaloitelaissa kuin niiden esitöissä ei ole tarkastelu tilannetta, jossa kansalaisaloite tehdään eduskunnassa hyväksytyn aloitteen pohjalta hyväksytyn ja tasavallan presidentin jo vahvistaman lain kumoamiseksi.

Arvioni mukaan käsillä oleva kansalaisaloite sinänsä täyttää perustuslain 53 §:ssä kansalaisaloitteelle asetetut perusmuotovaatimukset. Aloite ei ole kuitenkaan hyvin sopusoinnussa perustuslain 53 §:n tarkoituksen kanssa, koska sen paremmin perustuslainsäätäjä kuin kansalaisaloitelain säätäjä eivät ole tarkoittaneet kansalaisaloiteinstituutiota tuoreeltaan kansalaisaloitteen pohjalta hyväksytyn lain kumoamiseen. Näistä varaumista huolimatta aloitteen käsittelylle eduskunnassa ei ole ehdotonta estettä perustuslain 53 §:n kannalta mutta esittämäni varaumat on osaltaan otettava huomioon aloitteen käsittelyssä perustuslain kannalta.

Aloite perustuslain 6 § ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta

Käsillä olevaa aloitetta on ennen muuta arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin nojalla ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momenttiin sisältyvän syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen lueteltujen seikkojen perusteella. Momentin loppuosan yleislausekkeen mukaan eri asemaan asettaminen ei saa perustua myöskään henkilöön liittyvään muuhun syyhyn. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan yleislausekkeen kattavan muun muassa sukupuolisen suuntautumisen (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslain 22 § taas sisältää yleisen julkiseen valtaan kohdistuvan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen. Tämä säännös korostaa perusoikeusuudistuksen esitöiden pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen (HE 309/1993 vp, s. 75/I, ks. myös esim. PeVL 15/2001 vp). Lisäksi aloitteen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa on merkityksellinen perustuslain 1 §:n 2 momentti, jossa perusoikeusjärjestelmän taustaarvona mainittu oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa liittyy erityisen

vahvasti juuri perustuslain 6 ja 22 §:ään sekä vaikuttaa näin ollen niiden tulkintaan (HE 1/1998 vp, s. 73).

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain voimaantulon1.3.2000 jälkeen *ei* nähdäkseni ole ollut esillä nyt käsillä olevan kaltaista asiaa, jossa olisi ollut kysymys yhdenvertaisuutta ja yleensä perus- ja ihmisoikeuksia merkittävästi edistävän lain kumoamisesta. Perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot rekisteröidyistä parisuhteista (PeVL 15/2001 vp) tai hedelmöityshoidon antamisen edellytyksistä (PeVl 59/2002 vp, PeVL 16/2006 vp ja PeVL 26/2006 vp) taikka adoptioista (PeVL 15/2011 vp) eivät nyt sovellu, koska niissä oli yleisesti ottaen kysymys mahdollisuudesta poiketa yhdenvertaisuuden asettamista vaatimuksista parisuhteen oikeudellisen statuksen ja seksuaalisen (tai sukupuolisen[1]) suuntautumisen perusteella.

Sitä vastoin nyt on kysymys siitä, onko ja jos on, millä edellytyksillä, eduskunnan sallittua merkittävästi kaventaa yhdenvertaisuutta siitä, mitä se on lain (156/2015) ja sen liitännäislakien nojalla, hyväksymällä nyt käsillä oleva aloite lain 156/2015 kumoamiseksi. On syytä lisätä, että vaikka näihin kysymyksiin ei ole löydettävissä suoraa vastausta perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä, tämä ei sellaisenaan tarkoita, että eduskunnalla olisi nyt perustuslain kannalta täysin vapaa tai edes laaja harkintavalta hyväksyä käsillä oleva kansalaisaloite.

Nähdäkseni perustuslain 1 §:n 2 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta vastaus kysymykseen eduskunnan oikeudesta hyväksyä käsillä oleva kansalaisaloite lain 156/2015 kumoamiseksi perusteiltaan on, että kansalaisaloitteen hyväksyminen edellyttää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta, joka on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä aloitteen tarkoitukseen.

Vastaukseni tähän peruskysymykseen taas on, että käsillä olevalle kansalaisaloitteelle ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita juuri siinä nykyisessä tilanteessa, jossa eduskunta on jo hyväksynyt lain 156/2015 sekä sen liitännäislait (lait 249-254/2016). Korostan ensinnäkin sitä, että hyväksyttävyyden perustelulle asetettavat vaatimukset ovat nyt sikälikin hyvin korkeat, että aloitteen hyväksymisen myötä samaa sukupuolta olevat ihmiset asetettaisiin uudestaan huonompaan asemaan heidän seksuaalisen suuntautumisensa perusteella. Näin (uudestaan) syntyvää erottelua seksuaalisen suuntautumisen perusteella ei myöskään voida pitää merkitykseltään vähäisenä, vaan huomattavana, mikä on myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painoa saava seikka.

Myöskään seksuaalisen suuntautumisen perusteella tehdyille erotteluille aiemmin esitetyt perustelut eivät enää ole kestäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta nykyisessä tilanteessa. Perustuslakivaliokunta on aiemmin avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia

[1] Ilmaisua ”sukupuolinen suuntautuminen” pidetään nykyään vanhentuneena ja se on korvattu ilmaisulla ”seksuaalinen suuntautuminen”. Ks. esim. yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §.

lakeja säädettäessä katsonut, että kyse on ollut sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan lainsäädännössä on ollut perusteltua (ks. PeVL 15/2011 vp ja siinä mainitut muut lausunnot). Nähdäkseni tämän tyyppinen perustelu ei kuitenkaan ole enää hyväksyttävä nykytilanteessa, jossa eduskunta on jo merkittävästi päättänyt edistänyt yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa hyväksymällä lain 156/2015 sekä lait 249-254/2016. Sitä paitsi lausunnossa PeVL 15/2011 vp perustuslakivaliokunta huomautti, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä. Lain 156/2015 ja sen liitännäislakien hyväksymisen jälkeen tulkintatilanne on juuri muuttunut perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetulla tavalla.

Lopuksi on aloitteen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellistä, että käsillä oleva kansalaisaloite on jännitteessä kansalaisaloiteinstituution tarkoituksen kanssa. Lisäksi aloite on etenkin sen yhteiskunnallinen merkittävyys ja yhdenvertaisuutta olennaisesti kaventava vaikutus huomioiden sisällöltään sikäli puutteellinen ja heikosti valmisteltu, että se koskisi vain lain 156/2015 kumoamista huomioimatta sen lukuisia liitännäislakeja. Lopputuloksena aloitteen hyväksymisestä olisi siis paitsi yhdenvertaisuuden merkittävä kaventuminen myös huomattavan sekava oikeustila.

Päädyn näin ollen kantaan, jonka mukaan kansalaisaloitteeseen on syytä suhtautua torjuvasti perustuslain kannalta.

Helsingissä 7. päivänä helmikuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki