

Perustuslakivaliokunta

Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta (KAA 2/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten lakivaliokunnan pyynnöllä. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- varatuomari Jyrki Anttinen
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- aloitteen tekijä Jukka-Pekka Rahkonen
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Markku Helin
- professori Tuomas Ojanen

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla kumotaan avioliittolain muuttamisesta annettu, 1.3.2017 voimaan tuleva laki (156/2015). Tarkoituksena on, että nyt voimassa olevan avioliittolain säännökset jäävät voimaan ja avioliitto voitaisiin vastaisuudessakin solmia vain miehen ja naisen välille. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian ja joka tapauksessa ennen 1.3.2017.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansalaisaloite

Vähintään viidelläkymmenellätuhatluvalla äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden ohkeen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp).

Valiokunta on lisäksi tähdentänyt, että uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikittöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (PeVM 6/2011 vp).

Nyt käsillä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan kumottavaksi avioliittolain muuttamisesta annettu laki, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2017. Kansalaisaloitteen tarkoituksena on, että voimassa olevan avioliittolain säännökset jäävät voimaan ja avioliitto voitaisiin vastaisuudessaakin solmia vain miehen ja naisen välille.

Lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan mielestä yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen. Tämän seikan merkitys korostuu nyt käsillä olevan kansalaisaloitteen luonteen vuoksi. Aloite koskee avioliittoa, joka on varsin keskeinen oikeudellinen instituutio ja jonka perusteita eduskunta on omalla päätöksellään vastikään muuttanut.

Kansalaisaloitteesta säädetään perustuslain tasolla suhteellisen väljästi (PeVM 9/2010 vp). Aloiteoikeus kohdentuu kuitenkin vain lainsäädäntöasioihin. Kansalaisaloitteesta kyse on oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Kansalaisaloite voi olla säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite, ja se voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Kansalaisaloite voi myös perustuslain estämättä kohdistua kansalaisaloitteen johdosta säädetyin lain muuttamiseen tai kumoamiseen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä vastikään eduskunnassa hyväksytyin lain muutosehdotuksen sisältävä kansalaisaloite ei hyvin sovi yhteen sen kansalaisaloitteen säätämisvaiheessa esitetyn tarkoituksen kanssa, että kansalaisaloitteella tuodaan uusia aiheita poliittiseen keskusteluun. Toisaalta lainsäätäjälle kuuluu harkintavaltaa muuttaa lainsäädäntöä kulloisenkin yhteiskuntakehi-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2017 vp

tyksen vaatimalla tavalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että eduskunnan valiokunnat voivat esimerkiksi hallituksen esitysten käsittelystä poiketen itsenäisesti päättää siitä, ryhtyvätkö ne käsittelemään kansalaisaloitetta ja miten sitä käsitellään (ks. PeVP 103/2016 vp).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä 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 esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka 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. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sellaisena on pidettävä perusoikeusuu- distuksen esitöiden mukaan esimerkiksi seksuaalista suuntautumista. (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjär- jestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle ase- tettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kielletty- jen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2 ja siinä mainitut lau- sunnot). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2001 rekisteröityjä parisuhteita koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia lakeja säädettäessä on kyse sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä rat- kaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan lainsäädän- nössä on perusteltua. Valiokunta kuitenkin muistutti, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä (PeVL 15/2001 vp, s. 3/I). Valiokunta katsoi tuolloin, että parisuhteensa rekisteröineiden asettaminen muun muassa adop- tio-oikeuden osalta eri asemaan avioliitossa oleviin nähden mahtui valiokunnan pitkäaikaiseen tulkintakäytäntöönkin verrattuna lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle. Samansuuntaisen arvion yhdenvertaisuuden asettamista vaatimuksista valiokunta teki käsitellessään hedelmöi- tyshoidon antamisen edellytyksiä (PeVL 59/2002 vp, s. 3/I, PeVL 16/2006 vp, s. 2 ja PeVL 26/ 2006 vp, s. 2). Valiokunta on vuonna 2011 katsonut myös tähän tulkintakäytäntönsä viitaten, et- tei perustuslain 6 §:n 2 momentista aiheutunut sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka olisivat edellyttäneet muiden kuin aviopuolisoiden mahdollisuutta yhteisadoptioon. Yhteisadoptiomah- dollisuuden avaaminen jäi siten valiokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavallan piiriin (PeVL 15/2011 vp, s. 3/II—4/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2017 vp

Nyt arvioitavana olevan kansalaisaloitteen osalta perustuslakivaliokunta pitää arvion lähtökohtana sitä, että kansalaisaloitteessa kumottavaksi esitetty lainsäädäntö ei ole vielä voimassa. Tällaisessa tilanteessa kyse ei valiokunnan mielestä ole sellaisista lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista, joita pitäisi ehdottomasti suojata. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kumottavaksi esitettyä lainsäädäntöä edeltävää oikeustilaa ei ole valiokunnan käytännössä pidetty perustuslain vastaisena (ks. myös PeVL 15/2001 vp ja PeVL 15/2011 vp), vaikka kumottavaksi esitetty lainsäädäntö onkin valiokunnan mielestä sitä edeltävää oikeustilaa paremmin sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa. Merkityksellistä on myös, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa turvattu oikeus avioliittoon ei sellaisenaan merkitse velvollisuutta mahdollistaa samaa sukupuolta olevien oikeutta solmia avioliittoa, vaan se kuuluu kunkin sopimusvaltion harkintamarginaaliin (ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot Schalk ja Kopf v. Itävalta 24.6.2010, Hämäläinen v. Suomi 16.7.2014 ja Chapin ja Charpentier v. Ranska 9.6.2016).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että eduskunta on hyväksyessään kansalaisaloitteen pohjalta 1.3.2017 voimaan tulevat avioliittolain muutokset ja hallituksen esityksen perusteella siihen asiallisesti liittyvät muut lait tehnyt ratkaisun edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa perustuslain 22 §:n mukaisesti. Näin ollen lakiehdotus ei ole ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentista ei kuitenkaan edellä sanotusta johtuen aiheudu sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka estäisivät kansalaisaloitteen mukaisen lain säätämisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä lakivaliokunnan on kuitenkin perustuslaista johtuvista syistä varmistettava, että lakiehdotus ei johtaisi taannehtiviin heikennyksiin oikeuteen solmia avioliitto, rekisteröidä parisuhde tai näiden oikeuksien käyttämisen oikeusvaikutuksiin. Tämä on edellytys sille, että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen taannehtivuudesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2017 vp

jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk (osittain)
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala