

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto

M 10/2013 vp; KANSALAISALOITE AVIOLIITTOLAIN, REKISTERÖIDYSTÄ PARISUHTEESTA ANNETUN LAIN JA TRANSSEKSUAALIN SUKUPUOLEN VAHVISTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan lakivaliokunta 24.4.2014

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan avioliittolakia muutettavaksi siten, että myös samaa sukupuolta olevat parit voisivat solmia avioliiton. Samalla luovuttaisiin samaa sukupuolta olevien parisuhteen rekisteröimismahdollisuudesta. Tarkastelen kansalaisaloitetta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää saman pykälän 2 momentin syrjäntäkielto. 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 mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastuu muun muassa sukupuolinen suuntautuminen (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perusoikeuksien merkitys ei rajaudu perusoikeuksien loukkausten estämiseen, vaan perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain asettamana tavoitteena on nimenomaan perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen, mikä voi edellyttää myös julkisen vallan positiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 75).

Perustuslain yhdenvertaisuussäntelyn kannalta nykytilanne, jossa samaa sukupuolta olevat parit eivät voi solmia avioliittoa, vaan ainoastaan oikeusvaikutuksiltaan rajatumman rekisteröidyn parisuhteen, ei ole optimaalinen tilanne. Nykyisin henkilöt asetetaan parisuhteen solmimisen osalta selvästi eri asemaan sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Perustuslain 6

§:n 2 momentin kannalta tämä on mahdollista vain, jos siihen on perustuslain tarkoittama hyväksyttävä peruste.

Kysymys avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen erilaisista oikeusvaikutuksista oli esillä jo säädettäessä voimassa olevaa lakia rekisteröidystä parisuhteesta vuoden 2001 valtiopäivillä. Tuolloin perustuslakivaliokunta otti nimenomaisesti huomioon, että kysymyksessä oli kokonaan uudenlaisen lainsäädännön aikaansaaminen alalla, joka oli kansainvälisestäikin muutosvaiheessa (PeVL 15/2001 vp, s. 3). Lainsäädännön tavoitteena oli yhdenmukaistaa parisuhteessa elävien asemaa eli lieventää homoseksuaalisten henkilöiden heikompaan asemaan heteroseksuaalisissa parisuhteissa oleviin nähden luomalla uusi avioliittoa muistuttava rekisteröidyn parisuhteen instituutio.

Perustuslakivaliokunta ei tuolloisessa arviointitilanteessa pitänyt ehdotettuja avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen välisiä eroja perustuslainvastaisina, vaan katsoi, että ne mahtuivat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle. Valiokunta totesi, että avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia lakeja säädettäessä on kyse sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan lainsäädännössä oli perusteltua. Valiokunta kuitenkin muistutti, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä (PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan 13 vuotta sitten esittämä kannanotto on ymmärrettävä, kun otetaan huomioon, että tiukempi yhdenvertaisuustulkinta olisi tarkoittanut tuolloin koko avioliittolainsäädännön lähtökohtien kyseenalaistamista perustuslain näkökulmasta. Kun perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan arvokäsitysten muuttumisen merkitykseen, on syytä todeta, että vuoden 2001 jälkeen samaa sukupuolta olevien mahdollisuus solmia avioliitto on tunnustettu esimerkiksi kaikissa muissa pohjoismaissa, jotka muodostavat suomalaisen yhteiskunnan kannalta läheisimmän kansainvälisen vertailuryhmän.

Merkittävimmät erot avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen osalta ovat yhtäältä se, että rekisteröityyn parisuhteeseen ei sovelleta vastaavia säännöksiä puolison sukunimestä kuin avioliiton osalta, toisaalta se, että rekisteröidyn parisuhteessa oleva pari ei voi hakea yhteistä adoptiota. Sukunimen määräytymisen osalta en pysty näkemään minkäänlaisia perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämiä hyväksyttäviä perusteita erilaiselle sääntelylle eri parisuhdemuotojen välillä. On vaikea nähdä, mitään perusteltavissa olevaa intressiä, jonka perusteella samaa su-

kupuolta olevan parin mahdollisuutta ottaa yhteinen sukunimi voitaisiin rajoittaa verrattuna eri sukupuolta olevaan parin vastaavaan oikeuteen. Mielestäni tältä osin nykysääntely on perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta vähintäänkin ongelmallinen.

Kysymys samaa sukupuolta olevan parin mahdollisuudesta yhteisadoptioon on ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä adoptiolainsäädännön muuttamisen yhteydessä vuoden 2011 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin aikaisempaan tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei perustuslain 6 §:n 2 momentista aiheutunut silloisessa yhteiskuntatilanteessa sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muiden kuin aviopuolisoiden mahdollisuutta yhteisadoptioon. Yhteisadoptiomahdollisuuden avaaminen jäi siten perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavallan piiriin (ks. PeVL 15/2011 vp, s. 3-4).

Tältäkin osin kyse on kuitenkin siitä, että perustuslaki edellyttää riittäviä hyväksyttäviä perusteita sille, että parisuhteensa rekisteröineet eivät ole yhteisadoptioon oikeutettuja (riippumatta voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä). Nykysääntelyn taustalla näyttää olevan ennen muuta perinteinen ajatus miehen ja naisen keskenään solmiman avioliiton asettamisesta instituutiona erityisasemaan muihin parisuhteen muotoihin nähden. Nykyistä tilannetta adoptiolainsäädännön osalta on vaikea perustella kestävästi esimerkiksi lapsen edulla. Nykyisin yli 40 prosenttia lapsista syntyy avioliiton ulkopuolella, suuri osa näistä avoliitoissa. Avioliitto ei ole tae parisuhteen kestävydestä, koska nykyisin solmittavista avioliitoista suuri osa, ehkä yli puolet päättyy avioeroon. Tutkimustieto ei tue käsitystä, jonka mukaan samaa sukupuolta olevassa parisuhteessa elävät henkilöt olisivat lapsen kannalta huonompia vanhempia kuin heteroseksuaalisessa parisuhteessa elävät. Pidän tältäkin kannalta nykysääntelyä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmallisena, kun se estää samaa sukupuolta olevan, muut adoption edellytykset täyttävän parin osalta mahdollisuuden yhteisadoptioon.

Merkittävimpana eriarvoistavana tekijänä pidän kuitenkin sitä, että itse avioliittoinstituutio parisuhteen muotona on rajattu vain eri sukupuolta oleviin henkilöihin. Jo se seikka, että samaa sukupuolta olevien parisuhde määritellään avioliiton sijasta rekisteröidyksi parisuhteeksi, on yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Parisuhteen kutsuminen rekisteröidyksi parisuhteeksi avioliiton sijasta on itsessään leimaava ja voi johtaa tällaisessa parisuhteessa olevien syrjivään kohteluun. Ongelmatonta ei ole myöskään se, että jo parisuhteen nimike ilmaisee henkilöiden sukupuolista suuntautumisen.

Nykysääntely, jossa avioliitto rajataan naisen ja miehen väliseksi suhteeksi ja jossa tällaista parisuhdetta suositaan lainsäädännöllisesti verrattuna samaa sukupuolta olevien henkilöiden julkisen vallan toimesta vahvistettuun parisuhteeseen, perustuu traditioon, jossa yhteiskunta ei ole hyväksynyt homoseksuaalisuuteen perustuvaa ihmisten välistä suhdetta täysimääräisesti. Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta pidän selvänä, että avoliittoinstituution avaaminen myös samaa sukupuolta oleville pareille turvaisi nykyistä paremmin ihmisten yhdenvertaisen kohtelun heidän sukupuolisesta suuntautumisestaan riippumatta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että homoseksuaaliset parisuhteet on Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä ulotettu ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suoja piiriin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklassa turvataan oikeus avioliittoon. Tuomiossaan *Schalk ja Kopf v. Itävalta* (24.6.2010) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tosin katsoi, ettei kyseisestä artiklasta voitu johtaa valtiolle velvollisuutta antaa samaa sukupuolta olevien solmia avioliittoa, vaan jätti tämän kysymyksen eurooppalaisen konsensuksen toistaiseksi puuttuessa kunkin jäsenvaltion harkintamarginaaliin.

Suomen näkökulmasta tilanne on kuitenkin selvä. Perustuslaki ei aseta esteitä avioliiton solmimismahdollisuuden ulottamiselle samaa sukupuolta oleviin henkilöihin. Nykytilanne merkitsee sitä, että ihmiset asetetaan eri asemaan parisuhteen muodostamismahdollisuuden osalta sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Tämä taas on lähtökohtaisesti ongelmallinen tilanne perustuslain 6 §:n kannalta ja edellyttää hyväksyttävää perustetta. Nykytilanteen perusteet ovat ennen muuta traditioon liittyviä eli sellaisenaan niitä ei voida pitää erityisen vakuuttavina. Traditio ei riitä perustelemaan hyväksyttävällä tavalla ainakaan kaikkea nykyisen lainsäädännön mukaista avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen erilaista kohtelua. En esimerkiksi näe mitään hyväksyttäviä perusteita sille, että avioliittoon ja rekisteröityyn parisuhteeseen sovelletaan erilaisia kriteerejä suhteessa sukunimen valintaan.

Kansalaisaloite ei puutu avioliittolain 16 §:n säännökseen, jonka mukaan kirkollisen vihkimisen muut ehdot ja muodot määrää se uskonnollinen yhdyskunta, jossa vihkiminen toimitetaan. Kansalaisaloitteen perustelujen mukaan uskonnollinen yhdyskunta voisi esimerkiksi päättää, että he vihkivät avioliittoon vain eri sukupuolta olevia (s. 5). Avioliitolla voi eri uskunnoissa olla kiinteä liityntä uskonnon oppirakennelmiin. Uskonnonvapauden näkökulmasta olisi ongelmallista, että uskonnolliset yhdyskunnat velvoitettaisiin julkisen vallan toimesta hoitamaan tehtäviä, jotka olisivat ristiriidassa uskonnon oppien kanssa. Tässä mielessä kansa-

laisaloitteessa omaksuttu käsitys on perusteltu. Toisaalta pidemmällä aikavälillä ei ole ongelmattonta, että uskonnollisille yhdyskunnille osoitettaisiin lailla tehtäviä, kuten avioliittoon vihkiminen, joihin suoraan lain perusteella liittyisi merkittäviä oikeusvaikutuksia, mutta uskonnollinen yhdyskunta hoitaisi tätä tehtävää tavalla, jota yhteiskunnassa laajalti pidettäisiin syrjivänä. Tästä näkökulmasta olisi aiheellista harkita siirtymistä järjestelmään, jossa avioliiton oikeusvaikutukset tulisivat siviilivihkimisen perusteella, jonka lisäksi pari voisi osallistua myös uskonnollisen yhdyskunnan vihkimis- tai vastaavaan seremoniaan, johon ei kuitenkaan liittyisi varsinaisia oikeusvaikutuksia.

Yhteenvedona totean, että ihmisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta kansalaisaloitteen sisältämä ehdotus sukupuolineutraalista avioliitosta merkitsisi nykytilaan verrattuna olennaista parannusta poistaessaan merkittävän ja heikosti perusoikeusnäkökulmasta puolustettavissa olevan ihmisten eri asemaan asettamisen sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Perustuslaista ei johdu myöskään minkäänlaista estettä kansalaisaloitteen hyväksymiselle.

Kun perustuslakiin lisättiin säännös oikeudesta tehdä kansalaisaloite lain säätämiseksi (PL 53.3 §) synnyttiin samalla kansalaisille perusteltu odotus siitä, että kansalaisaloitteet otetaan vakavasti ja ne käsitellään eduskunnassa asianmukaisesti. Perustuslain näkökulmasta kansalaisaloite on uusi tapa saattaa vireille lain säätäminen eduskunnassa. Tämän perustuslaillisen lähtökohdan kannalta olisi ongelmallista, jos kansalaisaloitteisiin suhtauduttaisiin niin, ettei niiden perustella missään tilanteessa voitaisi säätää lakia (esim. hallitusohjelmaan viitaten). Tällöin kansalaisaloite-instituutio jäisi demokratian kannalta ongelmallisella tavalla näennäisvaikuttamisen muodoksi ja saattaisi jopa heikentää poliittisen järjestelmän legitimaatiota. On selvää, että kansalaisaloitteelta ei voida vaatia vastaavanlaista lakitekniestä loppuun hiomista kuin hallituksen esityksiltä. Yksin tämä seikka ei saa estää lain säätämistä kansalaisaloitteen pohjalta, vaan eduskunnan tulee arvioida kansalaisaloitteen hyväksymistä sisällöllisin kriteerein. Eduskunnan tehtävänä on tarvittaessa asianomaisen ministeriön asiantuntijapuun turvautuen huolehtia siitä, että ehdotus pystytään tarvittaessa hiomaan toteuttamiskelpoiseen lakitekniiseen muotoon. Tämä tehtävä kuuluu tämän kansalaisaloitteen osalta lakivaliokunnalle. En näe estettä sille, että ehdotus tasa-arvoista avioliittoa koskevaksi lainsäädännöksi hyväksytään nyt käsiteltävänä olevan kansalaisaloitteen pohjalta, jos eduskunnan enemmistö kannattaa aloitteen sisältöä. Kansalaisaloite-instituution perustaminen oli jo sellaisenaan perustuslainsäätäjän kannanotto siihen, että laki voidaan säätää myös kansalaisaloitteen pohjalta.