

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2014 vp

Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transeksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp)

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi kansalaisaloitteen eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transeksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp) (M 10/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- lainsäädäntöneuvos Assi Salminen, valtiovainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lakimies Henna Huhtamäki, Kansaneläkelaitos
- hallintopäällikkö Kaijus Ervasti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- ylitarkastaja Elina Seppälä, Verohallinto
- neuvontalakimies Torbjörn Sandell, Väestörekisterikeskus
- lakimies Merike Helander, lapsiasiavaltuutetun toimisto
- suunnittelija Arto Jokinen, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- lastenpsykiatri, tutkimusprofessori Tytti Solantaus ja erikoistutkija Eeva Nykänen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- henkikirjoittaja Heidi Huuhtanen, Helsingin maistraatti
- johtava lakimies Karri Välimäki, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
- piispa Irja Askola, Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli
- kansliapäällikkö Jukka Keskitalo, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus
- arkkipiispa Leo, Suomen ortodoksinen kirkko
- piispa Teemu Sippo, Katolinen kirkko Suomessa/Helsingin hiippakunta
- tutkimusjohtaja Juha Ahvio, Patmos Lähetysseätiö
- rehtori Lauri Kotkavuori, Suomen Baptistikirkko
- toiminnanjohtaja Esko Matikainen, Suomen Helluntaikirkko
- hallituksen puheenjohtaja Anas Hajjar, Suomen Islamilainen Neuvosto
- kirkkokunnanjohtaja Hannu Vuorinen, Suomen Vapaakirkko
- hallituksen jäsen Annika Oldenburg ja toiminnanjohtaja Minna Vihavainen, Adopterade Finland rf
- toiminnanjohtaja Anu Uhtio, Adoptioperheet ry
- johtaja Päivi Topo, Ikäinstituutti
- toiminnanjohtaja Anja Ojuva, Interpedia ry
- tietohallintopäällikkö Paula Sivunen, Keva

LaVM 14/2014 vp — M 10/2013 vp

- oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Helena Molander, Lasten perusoikeudet ry
- järjestölakimies Maarit Päivike, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- johtaja Riitta Hyytinen, Pelastakaa Lapset ry
- varapuheenjohtaja Petra Nysten, Regnbågsankan rf
- toiminnanjohtaja Juha Jämsä, Sateenkaariperheet ry
- pääsihteeri Aija Salo, Seksuaalinen tasavertaisuus SETA ry
- lakimies Jean-Tibor IsoMauno, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Olli Joensuu, Suomen Nuorisoyhteistyö — Allianssi ry
- puheenjohtaja Antti Karanki, Trasek ry
- lakimies Arto Nikkarinen, Väestöliitto ry
- apulaisprofessori Suvianne Hakalehto-Wainio
- professori Markku Helin
- professori Mikael Hidén
- professori Ulla Liukkunen
- professori Tapio Puolimatka
- lastenpsykiatri Jari Sinkkonen
- kliinisen psykologian professori Jarl Wahlström
- professori Veli-Pekka Viljanen
- emerituspiispa Eero Huovinen.

- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- maa- ja metsätalousministeriö
 - opetus- ja kulttuuriministeriö
 - Valtiokonttori
 - Eläketurvakeskus
 - Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö
 - Suomen ortodoksinen kirkollishallitus
 - Suomen Asianajajaliitto
 - Vuxna internationellt adopterade VIA i Finland rf.

Lisäksi Suomen Evankelinen Allianssi ry on toimittanut valiokunnalle vetoomuksen.

Julkinen kuuleminen

Lakivaliokunta järjesti 13 päivänä maaliskuuta 2014 kansanedustajille ja tiedotusvälineille sekä verkkolähetyksen kautta yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultavina olivat kansalaisaloitteen tekijöiden edustajat:

- Milla Halme
- Senni Moilanen
- Helleke Heikkinen
- Saara Järvelä
- Nitin Sood.

KANSAL AISALOITE

Kansalaisaloitteen tarkoituksena on, että jatkossa myös samaa sukupuolta olevilla pareilla on oikeus solmia avioliitto. Muutoksella pyritään lisäämään yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi muuttamalla avioliittolakia, lakia rekisteröidystä parisuhteesta ja lakia transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta. Jatkossa myös samaa sukupuolta ole-

viin puolisoihin sovellettaisiin nimilain säännöksiä puolisoitten yhteisestä sukunimestä sekä adoptiolain säännöksiä, jotka koskevat aviopuolisoiden oikeutta adoptoida yhdessä lapsi.

Kansalaisaloitteella ei ole tarkoitus puuttua uskonnollisten yhdyskuntien avioliittolain 16 §:ssä säädettyyn oikeuteen määrätä kirkollisen vihkimisen ehdoista ja muodosta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Avioliiton voivat avioliittolain (234/1929) mukaan solmia mies ja nainen. Samaa sukupuolta olevilla on mahdollisuus rekisteröidä parisuhteensa siten kuin rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa (950/2001) säädetään. Parisuhteen rekisteröinnillä on lähtökohtaisesti samat oikeusvaikutukset kuin avioliiton solmimisella. Myös laissa tai asetuksessa olevaa avioliittoa tai aviopuolisoa koskevaa säännöstä sovelletaan lähtökohtaisesti rekisteröityyn parisuhteeseen tai parisuhteen osapuoleen.

Eräitä eroja kuitenkin on. Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain mukaan rekisteröityyn parisuhteeseen ei sovelleta isyyslain (700/1975) säännöksiä isyyden toteamisesta avioliiton perusteella eikä muitakaan sellaisia säännöksiä, jotka koskevat aviopuolisoa yksinomaan hänen sukupuolensa perusteella (9 §:n 1 mom.). Rekisteröityyn parisuhteeseen ei myöskään sovelleta nimilain (694/1985) säännöksiä puolison sukunimestä eikä lapseksiottamisesta annetun lain (153/1985, kumottu adoptiolailalla 22/2012) säännöksiä, jotka koskevat puolison oikeutta ottaa ottolapsi (9 §:n 2 mom.). Edellinen johtaa siihen, että rekisteröidyn parisuhteen osapuolet eivät voi asianomaiselle viranomaiselle tekemälään ilmoituksella ottaa käyttöön yhteistä sukunimeä eikä toinen heistä kaksoisnimeä, jonka toinen osa on yhteinen sukunimi. Jälkimmäinen merkitsee vuorostaan sitä, etteivät rekisteröidyn parisuhteen osapuolet voi adoptoida yhdessä. Vuodesta 2009 lähtien rekisteröidyn parisuhteen osapuolet ovat voineet adoptoida perheen sisäisesti. Tämä mahdollistaa rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen lapsen adoptoimisen.

Vuonna 2012 solmittiin 28 878 avioliittoa ja rekisteröitiin 329 parisuhdetta. Kyseisen vuoden lopussa aviopareja oli 962 415, kun taas rekisteröidyssä parisuhteessa eli 829 miesparia ja 1 162 naisparia.

Kansalaisaloitteen mukaan eroavaisuudet nimilain säännösten soveltamisessa koetaan epäoikeudenmukaisiksi. Vaikka rekisteröidyn parisuhteen osapuolilla on käytännössä mahdollisuus saada sama sukunimi hakemusmenettelyllä, hakemusmenettely on maksullinen ja parien nimiratkaisut ovat aviopuolisoita rajoitetumpia.

Kansalaisaloitteessa todetaan lisäksi, että rekisteröidyn parisuhteen osapuoli voi hakea adoptiota yksin, mutta adoption vahvistaminen edellyttää parisuhteen toisen osapuolen suostumusta. Käytännössä lapsi tulisi kuitenkin elämään kahden vanhemman perheessä. Aloitteen mukaan olisi yksinkertaisinta ja lapsen edun mukaista, että perheen molemmat aikuiset tulisivat suoraan lapsen huoltajiksi yhteisadoption kautta.

Kansalaisaloitteessa katsotaan, että nykyinen lainsäädäntö asettaa rekisteröidyt parisuhdekumppanit edelleen aviopuolisoita heikompaan, eriarvoiseen asemaan. Aloitteen tarkoituksena on, että jatkossa myös samaa sukupuolta olevilla pareilla on oikeus solmia avioliitto. Muutoksella pyritään lisäämään yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Muutoksen jälkeen aviopareja koskevat oikeudet, kuten adoptio-oikeus ja oikeus ottaa yhteinen sukunimi, koskisivat aviopuolisoita sukupuolesta riippumatta.

Kansainvälinen vertailu

Kansalaisaloitteeseen sisältyy kansainvälistä kehitystä ja ulkomaista lainsäädäntöä kuvaava jaksos, jossa käsitellään sellaisten maiden tilannetta, jotka ovat mahdollistaneet samaa sukupuolta olevien avioliitot.

Oikeusministeriö on lakivaliokunnan pyynnöstä laatinut kansainvälisen vertailun, joka kuvaa samaa sukupuolta olevia pareja koskevaa sääntelyä aloitteen valiokuntakäsittelyn aikana syksyllä 2014. Vertailu on tehty päivittämällä ministeriön vuonna 2010 laatimaa muistiot samasta aiheesta (selvityksiä ja ohjeita 83/2010). Muistoon sisältyy tietoja myös niistä maista, jotka eivät ole mahdollistaneet samaa sukupuolta

olevien avioliittoa, mutta joissa on käytössä avioliitosta erillinen parisuhdemuoto. Lisäksi Pohjoismaiden osalta on selvitetty kirkon suhtautumista samaa sukupuolta olevien pariin vihkimiseen. Tiivistettynä selvityksestä ilmenee seuraavaa.

Samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteiden sääntely eri maissa

Tällä hetkellä samaa sukupuolta olevien avioliitto tunnetaan neljässä Pohjoismaassa viidestä. Euroopan unionissa samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliitto on hyväksytty yhdeksässä maassa 28:sta. Samaa sukupuolta olevat henkilöt voivat solmia avioliiton Ruotsissa, Norjassa, Islannissa, Tanskassa, Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa (voimaan alkuvuodesta 2015), Ranskassa, Espanjassa, Portugalissa, Kanadassa, Argentiinassa, Brasiliassa, Uruguayssa, Etelä-Afrikassa ja Uudessa-Seelannissa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa samaa sukupuolta olevien avioliiton ovat laillistaneet Englanti, Wales ja Skotlanti. Yhdysvalloissa samaa sukupuolta olevat voivat solmia avioliiton useissa osavaltioissa. Samaa sukupuolta olevien avioliitto on mahdollinen paikoin myös Meksikossa.

Samaa sukupuolta olevat parit voivat rekisteröidä suhteensa Euroopan maista Suomessa, Saksassa, Itävallassa, Sveitsissä, Irlannissa, Liechtensteinissa, Tsekin tasavallassa, Unkarissa, Sloveniassa, Kroatiassa, Maltalla, Andorrassa ja Virossa (voimaan vuoden 2016 alusta).

Erot samaa ja eri sukupuolta olevien pariin oikeusasemassa voivat vaihdella esimerkiksi sen suhteen, voivatko samaa sukupuolta olevat parit adoptoida. Toisaalta parit voivat olla aineellisen lainsäädännön kannalta samassa oikeusasemassa, vaikka samaa sukupuolta ja eri sukupuolta oleville pareille olisi eri parisuhdeinstituutit. Esimerkiksi Ruotsissa rekisteröidyssä parisuhteessa olevat olivat adoption suhteen vastaavassa asemassa kuin avioparit jo ennen kuin avioliittoinstituutiota laajennettiin koskemaan myös samaa sukupuolta olevia pareja. Niin ikään eroja samaa sukupuolta olevien ja eri sukupuolta olevien pariin oikeudellisessa asemassa voi olla, vaikka parisuhdeinstituutio olisikin kaikille

sama. Esimerkiksi Portugalissa samaa sukupuolta olevat avioparit eivät voi adoptoida lasta yhdessä.

Osa Euroopan maista torjuu samaa sukupuolta olevien parisuhteet täysin. Samaa sukupuolta olevat eivät voi solmia oikeusvaikutuksellista parisuhdetta Euroopan maista esimerkiksi Venäjällä, Latviassa, Liettuassa, Kreikassa, Kyproksella, Italiassa, Puolassa, Ukrainassa, Valko-Venäjällä, Slovakiassa, Romaniassa, Moldovassa ja Balkanin maissa.

Eri maiden lainsäädäntöratkaisuja koskien samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliittoa

Pohjoismaat. Ruotsissa samaa sukupuolta olevien avioliitto tuli mahdolliseksi toukokuussa 2009. Puolisot voivat adoptoida vain yhdessä, ja rekisteröidyssä parisuhteessa olevat on rinnastettu avioliitossa oleviin vuodesta 2003 alkaen. Lisäksi toinen puolisoista voi adoptoida puolison lapsen tai ottolapsen.

Ruotsin kirkko salli samaa sukupuolta olevien pariin avioliittoon vihkimisen lokakuussa 2009 järjestetyssä kirkolliskokouksessa. Samassa yhteydessä kirkolliskokous vahvisti vihkiköiden sekä samaa sukupuolta että eri sukupuolta oleville pareille. Ruotsin kirkolla on vihkimisoikeus, ja kaikilla kyseiseen kirkkoon kuuluvilla on oikeus sukupuolineutraaliin vihkimiseen kirkon järjestyksen mukaan. Kirkko kutsuu tätä vihkimisvelvollisuudeksi. Kirkkoherralla on velvollisuus huolehtia, että pappi suorittaa vihkimisen. Yksittäisellä papilla on vihkimisoikeus, mutta ei kuitenkaan vihkimisvelvollisuutta. Näin ollen kirkollisella vihkijällä on oikeus kieltäytyä vihkimästä samaa sukupuolta olevia pareja.

Norjassa samaa sukupuolta olevien avioliitto tuli mahdolliseksi avioliittolain uudistuksessa, joka tuli voimaan vuoden 2009 alusta. Avioliittolain muutoksen jälkeen adoptiolain säännös aviopuolisoiden oikeudessa adoptoida lapsi yhdessä koskee myös samaa sukupuolta olevia aviopuolisoihin. Adoptiolakiin lisättiin kuitenkin säännös siitä, ettei puoliso voi adoptoida toisen puolison adoptiolasta, jos puolisot ovat keske-

nään samaa sukupuolta ja lapsi on lähtöisin maasta, joka ei salli tällaista adoptiota.

Norjassa kirkko ei voi tällä hetkellä pätevästi vihkiä samaa sukupuolta olevia pareja avioliittoon. Avioliittolain mukaan kirkossa solmittu avioliitto on pätemätön, jos kirkon omaa avioliittoliturgiaa ei noudateta. Kirkko on jo useamman vuoden ajan yrittänyt laatia avioliittoliturgiaa samaa sukupuolta oleville aviopareille, mutta tässä ei ole vielä onnistuttu. Useat kirkot ovat ratkaisseet ongelman siten, että ne järjestävät samaa sukupuolta oleville pareille kirkollisia toimituksia, joissa rukoillaan parin avioliiton puolesta. Tämän lisäksi parin tulee kuitenkin järjestää siviilivihkiminen normaaliin tapaan.

Tanskassa samaa sukupuolta olevien avioliitto tuli mahdolliseksi kesäkuussa 2012 voimaan tulleella avioliittolain muutoslailla. Avioparit voivat sukupuolesta riippumatta adoptoida yhdessä lapsen, joskin rekisteröidyssä parisuhteessa olevien parien yhteinen adoptio mahdollistettiin jo ennen avioliittolain muutosta vuonna 2010. Tanskan evankelis-luterilainen kirkko hyväksyy samaa sukupuolta olevien parien avioliittoon vihkimisen, ja useita samaa sukupuolta olevia pareja on vihitty kirkossa. Yksittäisellä papilla on kuitenkin oikeus kieltäytyä vihkimästä samaa sukupuolta olevaa paria.

Islannissa samaa sukupuolta olevien avioliitto tuli mahdolliseksi avioliittolain uudistuksessa, joka tuli voimaan kesäkuussa 2010. Avioliitossa olevat henkilöt voivat sukupuolesta riippumatta yhdessä adoptoida lapsen, mutta tämä on koskenut myös rekisteröidyssä parisuhteessa olevia pareja. Islannin evankelis-luterilainen kirkko sallii samaa sukupuolta olevien parien avioliittoon vihkimisen. Yksittäisellä papilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta vihkiä samaa sukupuolta olevia pareja. Kirkossa vihittyjen samaa sukupuolta olevien avioparien määrästä ei ole saatavilla tilastoja, mutta kirkon mukaan samaa sukupuolta olevien parien vihkimiset ovat erittäin harvinaisia.

Eräitä muita Euroopan maita. Alankomaissa parisuhteensa virallistavilla henkilöillä on huhti-

kuusta 2001 saakka ollut käytössään kolme eri tapaa saada parisuhteelleen oikeusvaikutuksia. Pariskunta voi solmia niin sanotun siviiliavioliiton, rekisteröidä parisuhteensa tai tehdä yhteistä taloutta koskevan sopimuksen. Kaikki kolme parisuhdemuotoa ovat sekä hetero- että homoparien käytettävissä. Avioliitto voidaan muuntaa rekisteröidyksi parisuhteeksi tai rekisteröity parisuhde avioliitoksi. Avioliitolla ja rekisteröidyllä parisuhteella on samat oikeusvaikutukset, ja puolisojen oikeuksia ja velvollisuuksia, aviovarallisuutta ja sopimuksia koskevia säännöksiä sovelletaan sekä avioliittoon että rekisteröityyn parisuhteeseen. Kaksi henkilöä voi yhdessä adoptoida lapsen, jos heidän väliselle avioliitolle ei ole estettä ja he ovat asuneet yhdessä kolmen vuoden ajan.

Englannissa ja Walesissa samaa sukupuolta olevien avioliittoa koskeva uudistus tuli voimaan maaliskuussa 2014, kun taas Skotlannissa se tulee voimaan joulukuussa 2014. Oikeusvaikutukset ovat samat riippumatta osapuolten sukupuolesta. Pohjois-Irlannissa samaa sukupuolta olevien välinen avioliitto ei ole mahdollinen, mutta rekisteröidyn parisuhteen osapuolilla on oikeus perheen ulkoiseen adoptioon.

Espanjassa samaa sukupuolta olevien avioliitto on ollut mahdollinen vuodesta 2005, Portugalissa vuodesta 2010 ja Ranskassa vuodesta 2013 lähtien. Espanjassa ja Ranskassa avioparit voivat sukupuolesta riippumatta adoptoida lapsen yhdessä. Portugalissa yhteisadoptio-oikeutta ei ole.

Eräiden maiden lainsäädäntöratkaisuja koskien rekisteröityä parisuhdetta

Saksa, Itävalta ja Sveitsi. Samaa sukupuolta olevien rekisteröity parisuhde on ollut Saksassa mahdollinen vuodesta 2001 ja Itävallassa vuodesta 2010 lähtien. Rekisteröidyn parisuhteen oikeusvaikutukset ovat adoptio-oikeutta lukuun ottamatta pääosin samat kuin avioliitossa. Rekisteröidyssä parisuhteessa oleva pari ei voi yhdessä adoptoida lasta, mutta perheen sisäinen adoptio on mahdollinen.

Sveitsissä samaa sukupuolta olevat parit ovat voineet rekisteröidä parisuhteensa vuodesta

2007 alkaen. Rekisteröidyssä parisuhteessa olevat eivät voi yhdessä adoptoida lasta, eikä heillä ole perheensisäistä adoptio-oikeutta.

Samaa sukupuolta olevien avioliittoa koskeva lakialoite on parhaillaan vireillä sekä Itävaltan että Sveitsin parlamentissa.

Viro. Viron parlamentti on vastikään lokuussa 2014 hyväksynyt sukupuolineutraalin parisuhdelain, joka mahdollistaa sekä samaa että eri sukupuolta olevien pariskuntien parisuhteen rekisteröimisen. Lain mukaan parisuhteensa rekisteröineillä on sukupuolesta riippumatta lähes samat oikeudet kuin aviopareilla perheen ulkoista adoptiota lukuun ottamatta. Laki tulee voimaan vuoden 2016 alussa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemiset

Lakivaliokunta on kuullut kansalaisaloitteesta runsaasti asiantuntijoita saadakseen mahdollisimman laaja-alaisen ja monipuolisen kuvan aloitteesta ja sen vaikutuksista. Asiantuntijoiden näkemykset kansalaisaloitteesta jakaantuivat kolmeen ryhmään: aloitetta kannattaviin ja sitä vastustaviin sekä niihin, joissa ei otettu kantaa aloitteen puolesta tai sitä vastaan. Lukumääräisesti eniten oli jälkimmäisiä.

Aloitetta puoltavat ovat katsoleet, että aloitteeseen sisältyvät muutokset turvaavat yhdenvertaiset oikeudet samaa sukupuolta oleville pareille, mutta ennen kaikkea kyseessä katsotaan olevan yhdenvertaisen aseman tunnustaminen. Nykyinen erottelu avioliitto- ja rekisteröity parisuhdeinstituutioon tuo henkilön seksuaalisen suuntautumisen julkiseksi ja voi altistaa parin ja perheenjäsenet syrjinnälle ja epäasialliselle kohtelulle. Muutoksen katsotaan myös selkeyttävän lainsäädäntöä ja tuovan säästöjä vähentyneen byrokratian myötä.

Aloitteeseen kielteisesti suhtautuneet ovat vedonneet erityisesti uskonnollisiin ja eettisiin arvokysymyksiin ja perinteiseen avioliittokäsitykseen siitä, että avioliitto on vain miehen ja naisen välinen. Avioliiton katsotaan olevan luonnollinen instituutio ja perustuvan biologiseen tosiasiaan siitä, että vain eri sukupuolta olevat parit voivat lisääntyä ja saada lapsia. Sukupuoli-

neutraalin avioliiton hyväksymisen katsotaan muuttavan olennaisesti avioliiton merkitystä ja sisältöä sekä hämärtävän käsitystä avioliiton erityisluonteesta. Muutoksen katsotaan vaikuttavan kaikkiin avioliittoihin. Muutoksen arvioidaan myös heikentävän perheen asemaa yhteiskunnassa ja lapsen oikeuksia, koska avioliiton merkitystä muutettaisiin siten, ettei siihen sisälly lapsen oikeutta isään ja äitiin.

Useat asiantuntijat eivät ole ottaneet kantaa aloitteen puolesta tai sitä vastaan, vaan he ovat arvioineet aloitteen tavoitteita ja siihen sisältyviä lakiehdotuksia oman toimialansa tai asiantuntijuutensa kannalta.

Seuraavassa selvitetään ensin kansalaisaloitteeseen sisältyvien ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä arvioidaan ehdotuksia lakiteknisesti sekä niiden vaikutusten kannalta valiokunnan saaman selvityksen valossa. Tämän jälkeen selvitetään valiokunnan asiaa koskevat johtopäätökset.

Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslakivaliokunta on kahteen otteeseen arvioinut avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen oikeusvaikutusten eroavaisuuksia. Viimeisin kannanotto on vuodelta 2011, joten se on verratun tuore.

Virallistettua (rekisteröityä) parisuhdetta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 200/2000 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta otti huomioon, että kysymyksessä oli kokonaan uudenlaisen lainsäädännön aikaansaaminen alalla, joka oli kansainvälisestikin katsottuna muutosvaiheessa. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt perustuslain vastaisina hallituksen esityksessä ehdotettuja avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen välisiä eroja liittyen nimilain ja lapsiksiottamisesta annetun lain säännöksiin, vaan se katsoi, että ne mahtuivat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle. Perustuslakivaliokunnan mukaan avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia lakeja säädettäessä on kyse sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisen ja miehen parisuh-

teena erityisasemaan lainsäädännössä on perusteltua. Toisaalta valiokunta muistutti, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsitteitä.

Adoptiolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä ei ehdotettu muutettaviksi säännöksiä siitä, että muut kuin aviopuolisot eivät voi adoptoida yhdessä (HE 47/2011 vp). Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että adoptiota koskeva yleissopimus (7 art.) sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö jättävät sopimusvaltioille vapaan harkintavallan tältä osin (PeVL 15/2011 vp). Aikaisempaan tulkintakäytäntönsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoi, ettei perustuslain 6 §:n 2 momentista aiheutu nykyisessä yhteiskuntatilanteessa sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muiden kuin aviopuolisoiden mahdollisuutta yhteisadoption.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteet on ulotettu ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan ja 14 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon piiriin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei kuitenkaan seuraa jäsenvaltioille velvollisuutta säätää samaa sukupuolta olevien avioliittoa.

Nykyinen oikeustila ei siten edellä esitetyn perusteella ole perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Toisaalta perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei johdu kansalaisaloitteessa ehdotettujen muutosten säätämiseksi estettä edellyttäen, että uskonnollisten yhdyskuntien asema huomioidaan. Vaikutuksia uskonnollisiin yhdyskuntiin käsitellään jäljempänä.

Kansalaisaloitteeseen sisältyvät lakiehdotukset

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan avioliittolakea muutettavaksi siten, että myös samaa sukupuol-

ta olevat henkilöt voivat solmia avioliiton (1. lakiehdotus). Rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakia vuorostaan ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei parisuhteita enää jatkossa rekisteröitäisi (2. lakiehdotus). Jo rekisteröidyt parisuhteet jäisivät kuitenkin voimaan ja olisivat muutettavissa avioliitoiksi. Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettua lakia (563/2002) ehdotetaan muutettavaksi vuorostaan siten, ettei avioliitto voi enää muuttua rekisteröidyksi parisuhteeksi (3. lakiehdotus).

Valiokuntakäsittelyssä on tuotu esiin, että samaa sukupuolta olevien pariensa asemaa on mahdollista parantaa myös muuttamalla rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakia siten, että parisuhteen oikeusvaikutukset vastaisivat nykyistä paremmin avioliittoa. Rekisteröity parisuhde jäisi kuitenkin eri instituutioksi. Esille on tullut myös sellainen vaihtoehto, jossa avioliiton rinnalle tulisi samaa sukupuolta olevia varten ns. pariliitto, jolla olisi samat oikeusvaikutukset mutta eri nimi. Rekisteröity parisuhde jäisi myös käyttöön.

Lakivaliokunta pitää kaikkia edellä mainittuja vaihtoehtoja lakiteknisesti mahdollisina. Viimeisimpänä mainittua vaihtoehtoa ei kuitenkaan voida pitää lainsäädännön ja oikeustilan selkeyden kannalta kovin onnistuneena ratkaisuna.

Seuraavassa arvioidaan kansalaisaloitteeseen sisältyviä lakiehdotuksia lakiteknisesti valiokunnan saaman selvityksen valossa:

Avioliittolakiin ehdotetut muutokset (1. lakiehdotus)

Ehdotetut muutokset avioliittolakiin ovat lakiteknisesti pääosin asianmukaisia. Ulkomaisen avioliiton tunnustamista koskeva 115 §:n 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi ilmaisultaan sukupuolineutraaliin muotoon. Valitun ilmaisun "osapuoli" sijasta olisi kuitenkin täsmällisempää ja johdonmukaisempaa käyttää ilmaisua "puoliso". Pykälää koskevat yksityiskohtaiset perustelut eivät kuitenkaan koske kyseistä pykälää.

Rekisteröidystä parisuhteesta annettuun lakiin ehdotetut muutokset (2. lakiehdotus)

Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 1 §:ään ehdotetaan muutosta, joka mahdollistaisi rekisteröidyn parisuhteen muuttamisen puolisoiden yhteisellä ilmoituksella avioliitoksi. Ehdotuksen yleisperustelut ovat säännöksen kanssa ristiriidassa, sillä niiden mukaan rekisteröity parisuhde voitaisiin muuttaa avioliitoksi myös vihkimismenettelyllä.

Osapuolten kannalta olisi tärkeää, että parisuhde jatkuisi automaattisesti oikeudellisena instituutiona ilmoituksen jälkeen ilman, että aiempi oikeussuhde lakkaa ja uusi syntyy. Muussa tapauksessa muutos saattaisi johtaa oikeudenmenetyksiin. Esimerkiksi oikeus perhe-eläkkeeseen riippuu usein siitä, että avioliitto tai rekisteröity parisuhde on solmittu ennen tiettyä ikää. Oikeussuhteen jatkuvuus ei käy selkeästi ilmi ehdotetusta pykälästä eikä sen perusteluista.

Pykälään ehdotetaan 2 momenttia, jonka mukaan avioliiton esteitä ei tutkita muutettaessa rekisteröity parisuhde avioliitoksi. Ehdotettu säännös mahdollistaisi minkä tahansa ulkomailla rekisteröidyn parisuhteen muuttamisen ilmoituksella avioliitoksi Suomessa. Tällainen tilanne olisi ongelmallinen, koska parisuhteen rekisteröinnin edellytykset ja oikeudelliset vaikutukset vaihtelevat eri maissa. Selkeämpää olisi, että rekisteröidyn parisuhteen muuttaminen avioliitoksi ilmoituksella koskisi vain Suomessa rekisteröityjä parisuhteita. Tästä olisi tarpeen säätää laissa.

Jos parisuhde jatkuisi automaattisesti oikeudellisena instituutiona ja jos parisuhteen muuttaminen avioliitoksi voisi tapahtua vain ilmoitusmenettelyllä, ehdotettu 2 momentti samoin kuin ehdotettu avioliittolain 6 §:n muutos olisivat tarpeettomia.

Lisäksi ehdotetaan rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 2—5 ja 6 §:n kumoamista. Muutoksen voimaantulon jälkeen saattaa kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa tarvitaan säännöksiä esimerkiksi parisuhteen rekisteröinnin mitättömyydestä (5—6 §). Toisaalta maksuja koskeva 5 a § olisi muutosten voimaantulon jälkeen tarpeeton.

Lakiehdotukseen ei sisälly siirtymäsäännöksiä. Tällaiset säännökset ovat tarpeen vireillä olevia parisuhteen rekisteröintiä koskevia asioita varten.

Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettuun lakiin ehdotetut muutokset (3. lakiehdotus)

Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 2 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että vahvistettaessa rekisteröidyssä parisuhteessa oleva kuuluvaksi vastakkaiseen sukupuoleen, rekisteröity parisuhde muuttuu ilman eri toimenpiteitä avioliitoksi. Aloitteessa ei ehdoteta muutoksia saman pykälän 1 momenttiin, jolloin avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa olevan henkilön sukupuolen vahvistaminen kuuluvaksi vastakkaiseen sukupuoleen edellyttää aviopuolison tai parisuhteen toisen osapuolen suostumusta. Aloitteen perusteluissa kuitenkin todetaan, että parisuhdekumppanin tai aviopuolison suostumukselle ei ole enää perusteita ja että transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettua lakia on korjattava.

Muu lainsäädäntö

Kansalaisaloitteeseen ei sisälly ehdotuksia muiden kuin edellä mainittujen lakien muuttamiseksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on ilmennyt, että samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliiton mahdollistamisella olisi heijastusvaikutuksia sekä oikeusministeriön että muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvaan lainsäädäntöön. Seuraavassa selvitetään esimerkinomaisesti kyseisiä heijastusvaikutuksia.

Ns. pohjoismaista avioliittokonventiota (SopS 20/1931), joka sisältää eräitä avioliittoon liittyviä kansainvälis-yksityisoikeudellisia määräyksiä, ei sovelleta samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliittoon. Tästä olisi selkeyden vuoksi aiheellista säätää erikseen.

Ehdotetulla lainsäädännöllä ei ole vaikutusta isyyden määrytymiseen tai säännöksiin siitä, kuka on lapsen huoltaja. Selvyden vuoksi voisi kuitenkin olla tarpeen täsmentää sitä, että kahden miehen välisen avioliiton osapuoliin ei so-

velleta isyyslain 2 §:ää, jonka mukaan aviomies on lapsen isä, kun lapsi on syntynyt avioliiton aikana.

Lainsäädäntöön sisältyy erilaisia sukupuoleen sidonnaisia säännöksiä. Esimerkiksi uskonnonvapauslain (453/2003) 3 §:n 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa huoltajat eivät sovi lapsen uskonnollisesta asemasta, voi lapsen huoltajana toimiva äiti vuoden kuluessa lapsen syntymästä yksin päättää lapsen liittymisestä uskonnolliseen yhdyskuntaan. Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain mukaan rekisteröidyn parisuhteen osapuoleen, joka on rekisteröidyn parisuhteen aikana ottanut ottolapsekseen parisuhteen toisen osapuolen lapsen, ei sovelleta, mitä uskonnonvapauslain 3 §:ssä säädetään äidistä (9 §:n 3 mom.). Lain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa sitä, että valinta kahden isän tai äidin välillä säännöstä sovellettaessa tehdään sen perusteella, kumman juridinen vanhemmuus on kestänyt pidempään. Jos samaa sukupuolta olevien parien yhteisadoptio tulisi mahdolliseksi, lapsella voisi kuitenkin olla juridisesti kaksi isää tai kaksi äitiä niin, että kummankin juridinen vanhemmuus on kestänyt yhtä pitkään. Näissä tilanteissa edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuja ratkaisuja ei voitaisi soveltaa. Vastaavanlainen arviointitarve koskee kotikuntalain (201/1994) 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettua väestökirjanpitokuntaa. Myös muussa lainsäädännössä voi olla sellaisia sukupuoleen sidonnaisia säännöksiä, joita on tarpeen muuttaa.

Vanhempain- ja perhevapaat määräytyvät nykyisin eri tavoin riippuen siitä, onko lapsi adoptoitu rekisteröityyn parisuhteeseen tai avioliittoon. Aloitteessa tarkoitetuilla muutoksilla ja samaa sukupuolta olevan parin adoptio-oikeuden laajentamisella voi olla vaikutuksia muun muassa vanhempainvapaita koskevaan sääntelyyn.

Rekisteröimättömän kahden samaa sukupuolta olevan, yhdessä asuvan henkilön välistä parisuhdetta ei kaikissa suhteissa rinnasteta avioliittomaiseen suhteeseen eli avioliittoon (ks. LaVM 15/2001 vp). Esimerkiksi sosiaali- ja velolainsäädännössä on säännöksiä, joissa avioliittomaisena suhteena pidetään vain miehen ja

naisen välistä avioliittoa. Jos samaa sukupuolta olevat henkilöt voisivat solmia avioliiton, tulisi näin ollen myös ottaa kantaa siihen, voidaanko samaa sukupuolta olevien rekisteröimätön parisuhde vastaisuudessa rinnastaa miehen ja naisen väliseen avioliittoon. Tulkinnalla on vaikutusta muun muassa tarveharkintaisiin etuuksiin.

Kansalaisaloitteen vaikutukset

Vaikutukset uskonnollisten yhdyskuntien toimintaan

Kansalaisaloitteen mukaan esityksellä ei puututa uskonnollisten yhdyskuntien avioliittolain 16 §:ssä säädettyyn oikeuteen määrätä kirkollisen vihkimisen ehdoista ja muodosta. Kaikilla uskonnollisilla yhdyskunnilla olisi siten jatkosakin itsenäinen oikeus päättää, vihkivätkö ne avioliittoon samaa sukupuolta olevia pareja.

Vihkiminen toimitetaan kirkollisena vihkimisenä tai siviilivihkimisenä (avioliittolain 14 §). Vuonna 2012 solmittiin 28 878 avioliittoa. Näistä kirkollisia vihkimisiä oli 14 927 ja siviilivihkimisiä 13 844 (lopun ulkomailta vihittyjä). Vuosina 2010—2012 siviilivihkimisten osuus on noussut 43,7 prosentista 47,9 prosenttiin ja kirkollisen vihkimisen laskenut 56 prosentista 51,7 prosenttiin. Kirkollinen vihkiminen toimitetaan evankelis-luterilaisessa kirkossa, ortodoksisessa kirkossa tai rekisteröidyssä uskonnollisessa yhdyskunnassa. Avioliittoon vihkimisessä uskonnolliset yhdyskunnat hoitavat viranomaistehtävää. Myös avioliiton esteet voidaan tutkia, jos kihlakumppani tai toinen heistä on kirkon jäsen. Avioliittolain muuttamisella siten kuin kansalaisaloitteessa ehdotetaan olisi siten uskonnollisille yhdyskunnille ainakin välillisiä vaikutuksia.

Avioliittolain 16 §:stä seuraa, että vihkiminen on uskonnolliselle yhdyskunnalle oikeus, ei velvollisuus. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan, jos kansalaisaloitteessa ehdotetut lainmuutokset hyväksyttäisiin, uskonnollisille yhdyskunnille ei syntyisi oikeudellista velvoitetta muuttaa vihkimiskäytäntöjään.

On kuitenkin mahdollista, että uskonnolliset yhdyskunnat arvioivat vihkimiskäytäntöjään.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi evankelis-luterilaisessa kirkossa on arvioitu, että kirkolla olisi kolme vaihtoehtoa. Ensimmäkin kirkko voisi nykyiseen tapaan jatkaa miehen ja naisen muodostamien pariin vihkimisiä. Toiseksi kirkko voisi muuttaa säännöksiään niin, että se vihkisi jatkossa avioliittoon myös samaa sukupuolta olevia pareja. Kolmas vaihtoehto olisi, että kirkko luopuisi vihkimisoikeudesta ja jatkossa siunaisi avioliitot.

Lakivaliokunta toteaa, että jos evankelis-luterilainen kirkko ja muut uskonnolliset yhdyskunnat luopuisivat vihkimisoikeudestaan, avioliiton vaikutukset tulisivat ainoastaan siviilivihkimisen perusteella. Myöskään avioliiton esteiden tutkimista ei enää olisi tarkoituksenmukaista suorittaa kirkon tai uskonnollisen yhdyskunnan toimesta. Tällainen muutos lisäisi merkittäväsi maistraattien ja muiden siviilivihkimisiä toimittavien viranomaisen tehtäviä. Esimerkiksi maistraattien osalta arvioidaan, että maistraattien toimittamien vihkimisten määrä kaksinkertaistuisi nykyisestä ja että maistraatit tarvitsisivat noin 21 henkilötyövuotta hoitamaan lisääntyneitä vihkimisten määrää. Myös kirkolliseen seremoniaan myönteisesti suhtautuville pareille tämä merkitsisi muutosta, koska kirkollisen seremonian lisäksi tulisi aina toimittaa myös siviilivihkiminen. Lakivaliokunnan mukaan kyse olisi sekä merkitykseltään että vaikutuksiltaan huomattavasta muutoksesta.

Jos avioliittolakia muutettaisiin aloitteessa ehdotetulla tavalla, uskonnollisten yhdyskuntien taholta korostetaan, että niiden tulee voida uskonnonvapauden periaatteiden mukaisesti pitäytyä perinteisessä, oman vakaumuksensa mukaisessa avioliittokäsityksessä, opettaa ja julistaa omien vakaumusten pohjalta sekä myös kieltäytyä vihkimisestä vakaumuksellisista syistä. Uskonnolliset yhdyskunnat kantavat kuitenkin huolta avioliittolain muutosten vaikutuksista uskonnollisten yhdyskuntien sanan- ja uskonnonvapauteen. Vaarana pidetään, että uskonnolliset yhdyskunnat joutuvat syrjittyyn asemaan tai niihin kohdistetaan syrjintäväitteitä opetuksensa ja vihkimiskäytäntöjensä vuoksi.

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että aloitteessa tarkoitettujen muutosten toteutuksessa uskonnollisten yhdyskuntien suhtautumiseen vihkimisoikeuteen saattaisivat vaikuttaa myös ulkoiset, yhteiskunnasta ja seurakunnasta nousevat tosiasialliset paineet. On myös mahdollista, että jollakin aikavälillä tällaiset paineet voivat nostaa esiin kysymyksen siitä, tuleeko oikeudellisia vaikutuksia sisältävä vihkimisoikeus säilyttää uskonnollisilla yhdyskunnilla.

Taloudelliset ja viranomaisvaikutukset

Kansalaisaloitteen mukaan esityksellä ei ole mainittavia taloudellisia vaikutuksia. Valtiolta jäävät saamatta tulot erikseen toimitetuista sukunimen vaihtamisista. Toisaalta byrokratian vähentymisen katsotaan yleensä pienentävän viranomaisten kuluja.

Lisäksi kansalaisaloitteessa katsotaan, että esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Tarkoitus on, että toteutuessaan esitys pitkällä tähtäimellä selkeyttäisi viranomaiskäytäntöjä.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetut lainmuutokset aiheuttaisivat merkittäviä muutoksia väestötietojärjestelmään ja mahdollisesti myös muiden viranomaisten tietojärjestelmiin. Väestörekisterikeskus on karkeasti arvioinut muutoksista aiheutuvan noin 170 000 euron kustannukset, joita ei ole otettu huomioon Väestörekisterikeskuksen nykyisessä määrärahaehyöksessä. Aloitteessa tarkoitettujen lainmuutosten toteuttaminen edellyttäisi siten määrärahaa väestötietojärjestelmään tarvittavien muutosten tekemiseen. Väestörekisterikeskus kiinnittää huomiota myös siihen, että tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen on tarpeen varata riittävästi aikaa.

Valiokunnan saaman arvion mukaan kansalaisaloitteessa ehdotetut lainmuutokset aiheuttaisivat tietojärjestelmämuutoksia myös Kelan, Verohallinnon ja Kevan asiakastietojärjestelmään. Kelan arvion mukaan tästä aiheutuisi noin 147 000 euron ja Verohallinnon mukaan noin 52 000 euron kustannukset. Keva arvioi tietojärjestelmäkustannuksiksi 30 000 euroa ja vaadittavaksi toteutusajaksi kuusi kuukautta.

Vastaavia tietojärjestelmien muutostarpeita on myös muilla viranomaisilla (Eläketurvakeskus) sekä evankelis-luterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkolla. Osa arvioi, että muutosten kulut voitaisiin ottaa huomioon osana järjestelmien normaaleja ylläpito- ja kehittämiskustannuksia.

Jos evankelis-luterilainen kirkko ja muut uskonnolliset yhdyskunnat edellä selostetuin tavoin luopuisivat vihkimiseen liittyvistä tehtävään, erityisesti maistraatin tehtävät lisääntyisivät. Tämä edellyttäisi maistraattien voimavaroitusten arvioimista.

Taloudellisia vaikutuksia voi olla myös aloitteen hyväksymisen edellyttämistä muutoksista muuhun lainsäädäntöön. Tällaisia vaikutuksia voi olla erityisesti sosiaalilainsäädännön, esimerkiksi erilaisten etuuslakien, muutoksilla.

Valiokunnan johtopäätökset

Lakivaliokunta on saamansa selvityksen perusteella ja asiaa arvioituaan päätenyt sille kannalle, ettei se kannata kansalaisaloitteessa ehdotettujen lakiehdotusten hyväksymistä. Tähän liittyen valiokunta lausuu seuraavaa.

Parisuhteen rekisteröimisen mahdollistaminen samaa sukupuolta oleville pareille vuonna 2001 oli merkittävä uudistus, sillä tätä ennen lainsäädännössä ei millään tavalla tunnustettu samaa sukupuolta olevien pariin asemaa. Muutoksella rekisteröidyille parisuhteille avattiin pääsy perhelainsäädännön piiriin ja parannettiin yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Parisuhteen rekisteröinti tuottaa saadun selvityksen mukaan miltei kaikissa suhteissa samat vaikutukset kuin avioliiton solmiminen.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, perustuslaki-valiokunta ei ole aikaisemmassa lausuntokäytännössään pitänyt avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen välisiä eroja perustuslain vastaisina, vaan se on katsonut niiden mahtuvan lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle. Nykyisen tulkinnan mukaan myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei seuraa jä-

senvaltioille velvollisuutta säätää samaa sukupuolta olevien avioliittoa.

Edellä mainittuihin tulkintoihin viitaten valiokunta katsoo, että nykyistä oikeustilaa ei voida pitää perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmallisena, sillä avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen asettamiselle eri asemaan on olemassa erityiset perusteet, ja parisuhteiden sääntely on jätetty kansalliseen harkintavaltaan. Vaikka samaa sukupuolta olevien avioliittojen laillistaminen on kansainvälisesti viime vuosina yleistynyt, on Suomen ohella muitakin Länsi-Euroopan maita, kuten Saksa, joissa tällaisia pareja varten on voimassa erillinen parisuhdeinstituutio.

Avioliitto on vanha, perinteinen perheoikeudellinen instituutio ja parisuhdemuoto, jolla on suuri merkitys ihmisille ja yhteiskunnalle. Avioliiton muuttaminen miehen ja naisen välisestä liitosta sukupuolineutraaliksi aloitteessa ehdotetulla tavalla johtaisi perinteisen avioliittokäsitteen sisällön ja merkityksen muuttumiseen. Muutos koskisi perhelainsäädännön perusteita, ja sillä olisi huomattavaa periaatteellista merkitystä. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että avioliittoon rinnastuvien oikeuksien antaminen rekisteröidyn parisuhteen osapuolille on mahdollista toteuttaa myös rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakia muuttamalla. Tästäkään näkökulmasta avioliiton laajentaminen koskemaan samaa sukupuolta olevia henkilöitä ei valiokunnan mukaan ole tarpeellista.

Aloitteessa ehdotettu muutos johtaisi siihen, että samaa sukupuolta olevalla parilla olisi yhtäläinen oikeus sukunimeen kuin eri sukupuolta olevalla parilla. Samalla se muuttaisi adoptiolainsäädännön soveltamista siten, että ns. ulkoinen adoptio (vieraslapsiadoptio) olisi mahdollista myös samaa sukupuolta oleville pareille. Näiltä osin valiokunta toteaa seuraavaa.

Sitä, ettei rekisteröityyn parisuhteeseen sovelleta nimilain säännöksiä puolison sukunimestä, lakivaliokunta perusteli rekisteröityä parisuhdetta koskevaa lakiehdotusta käsitellessään vuonna 2001 sillä, että sukunimen pysyvyys on nimilain vahva pääperiaate. Tämän vuoksi valiokunta piti hyväksyttävänä sitä, että oikeus yhtei-

seen nimeen suoraan lain nojalla kuuluu vain avioliittoon (LaVM 15/2001 vp). Tämä on käytännössä johtanut siihen, että rekisteröidyn parisuhteen osapuolet joutuvat hakemaan samaa sukunimeä erillisellä hakemuksella, jonka käsittely on maksullinen. Nämä eroavaisuudet ovat korjattavissa muuttamalla rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakia.

Adoptioon liittyvien kysymysten osalta valiokunta toteaa, että rekisteröidyn parisuhteen ja avioliiton eroavaisuuksia kavennettiin vuonna 2009 antamalla rekisteröidyn parisuhteen osapuolelle mahdollisuus adoptoida toisen osapuolen lapsi. Tällaisen perheen sisäisen adoption myötä lapsi saa juridisiksi vanhemmikseen joko kaksi äitiä tai kaksi isää. Tämä merkitsi muutosta vanhemmuutta koskevan sääntelyn periaatteisiin siitä, että vanhemmat ovat vastakkaista sukupuolta ja lapsella on vain yksi äiti ja yksi isä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että perheen sisäinen adoptio koskee lasta, joka jo ennen adoptiota on parisuhteen toisen osapuolen lapsi ja siten rekisteröidyn parin perheenjäsen. Perheen sisäinen adoptio ei siten muuta lapsen tosiasiallista elämäntilannetta. Perheen sisäisellä adoptiolla voitiin parantaa rekisteröidyn parin perheessä asuvien lasten asemaa huolto-, elatus- ja perintöoikeudellisessa suhteessa.

Samaa sukupuolta olevan parin yhteisadoption olisi sen sijaan kyse perheen ulkopuolisen lapsen adoptioimisesta. Tällaiseen adoptioon liittyy käytännössä myös lapsen tosiasiallisen elämäntilanteen muuttuminen, koska hän tulisi samaa sukupuolta olevan parin perheenjäseneksi vasta adoption kautta. Perheen sisäinen adoptio ja samaa sukupuolta olevan parin yhteisadoptio eroavat siten luonteeltaan merkittävästi toisistaan, minkä vuoksi yhteisadoptio-oikeutta tulee arvioida erityisesti lapsen edun ja oikeuksien kannalta.

Nykyisestä adoptiolaista johtuu, että vain aviopuolisot (eli nykyisen oikeustilan mukaan nainen ja mies) voivat adoptoida yhdessä ja adoptiolain (HE 47/2011 vp — LaVM 9/2011 vp) käsittelyn yhteydessä periaate lapsen sijoittamisesta ensisijaisesti kahden vanhemman per-

heeseen kirjattiin lakiin (adoptiolain 27 §). Valiokunta katsoo, että nykyisin voimassa olevat avioliittolain ja adoptiolain säädökset muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jota ei tule laajentaa ulkoisen adoption osalta koskemaan samaa sukupuolta olevia pareja.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhteisadoptio ei myöskään käytännössä lisäisi samaa sukupuolta olevien parien mahdollisuuksia saada lapsia. Tämä johtuu adoptiolasten vähäisestä määrästä suhteessa adoptionhakijoihin sekä siitä, että kansainvälisessä adoptiossa lähtömaat eivät lähtökohtaisesti hyväksy lapsen sijoittamista samaa sukupuolta oleville pareille. Valiokunnan adoptiolain käsittelyn yhteydessä saaman selvityksen mukaan yhtä adoptiolasta kohti on viime vuosina ollut noin viisi adoptiota hakevaa perhettä. Adoptioon annettavien lasten määrä on koko ajan vähentynyt ja samalla odotusajat ovat pidentyneet.

Aloitteen valiokuntakäsittelyssä on noussut esiin myös huoli siitä, että samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliiton hyväksyminen vaikeuttaisi suomalaisten adoptionhakijoiden — myös heteroparien — mahdollisuuksia kansainvälisiin adoptioihin. Venäjällä hyväksyttiin heinäkuussa 2013 laki, joka kieltää ulkomaiset adoptiot samaa sukupuolta olevilta pareilta sekä yksinäisiltä henkilöiltä sellaisiin maihin, jotka hyväksyvät samaa sukupuolta olevien parien avioliiton, ellei maiden välillä ole voimassa olevaa adoptiosopimusta. Saadun selvityksen mukaan Venäjä on lain voimaantulon jälkeen keskeyttänyt kansainvälisen adoption muun muassa Ruotsin kanssa. Edellä esitetyn valossa huolta voidaan pitää varteenotettavana.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että osa hakijoista saattaa joutua keskeyttämään adoptioprosessin, mikäli avioliittolakia muutetaan aloitteessa esitetyllä tavalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että adoptionhakijoiden oikeusturvaan kiinnitetään erityistä huomiota.

Valiokunta toteaa, että nykyisen adoptiolain mukaan yksin adoptioiminen on mahdollista ja myös rekisteröidyn parisuhteen toinen osapuoli voi adoptoida lapsen yksin. Adoptiolain käsittelyn yhteydessä tuotiin esiin, että yksinadoptoin-

ti mahdollistaa voimassa olevan lainsäädännön kiertämisen siten, että ensin toinen parisuhteen osapuolista adoptoi lapsen yksin ja sen jälkeen parisuhdekumppani adoptoi lapsen perheen sisäisesti. Tältä osin valiokunta toteaa, että vieraan lapsen yksinadoptoimismahdollisuuksia heikentää käytännössä kuitenkin merkittävästi se, että adoptoitavia lapsia on huomattavasti vähemmän kuin adoptiota hakevia ja adoptiovanhempia valittaessa avioparit on asetettu säännönmukaisesti yksinhakijoiden edelle. Käytännössä yksin adoptoiminen on ollut mahdollista lähinnä erityistapauksissa esimerkiksi, jos kyse on hakijan lähisukulaisesta (LaVM 9/2011 vp). Tällöin merkitsevää on ensisijaisesti adoptoitavan lapsen edun toteutuminen.

Lopuksi lakivaliokunta huomauttaa, että oikeusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtionvarainministeriöltä saadun selvityksen perusteella kansalaisaloitteeseen sisältyviä lakiehdotuksia ei ole mahdollista hyväksyä sellaisinaan, vaan niitä tulisi vielä lakiteknisesti valmistella, jos sukupuolineutraali avioliitto haluttaisiin toteuttaa niiden pohjalta. Lisäksi tulisi selvittää ja arvioida muutosten vaikutukset muuhun lainsäädäntöön sekä valmistella tarvittavat säännösmuutokset.

Kansalaisaloitteessa ehdotetuilla muutoksilla on valiokunnan saaman selvityksen mukaan

myös taloudellisia vaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia. Aloitteessa ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttäisi siten tällaisten ja mahdollisten muiden vaikutusten huolellista selvittämistä ja arvioimista sekä tarvittavien määrärahojen varaamista kyseiseen tarkoitukseen budjettikäsittelyn yhteydessä. Myös tietojärjestelmien uudistamisen vaatima riittävä aika olisi otettava muutosten voimaantulossa huomioon.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että ennen näin merkittävien perheoikeudellisten lainsäädäntömuutosten toteuttamista tulisi laatia lapsivaikutusten arviointi. Asia nousi esille valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Lapsivaikutusten arviointi perustuu lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiseen vaatimukseen asettaa lapsen etu ensisijaiseksi kaikessa lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa. Myös oikeusministeriö suosittaa arvioinnin tekemistä ohjeissaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että kansalaisaloitteeseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

LaVM 14/2014 vp — M 10/2013 vp

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Kristiina Salonen /sd
vpj.	Stefan Wallin /r	Jani Toivola /vihr
jäs.	James Hirvisaari /m11	Kari Tolvanen /kok
	Mikael Jungner /sd	Ari Torniainen /kesk
	Suna Kymäläinen /sd	Kaj Turunen /ps
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	vjäs. Kalle Jokinen /kok
	Jaana Pelkonen /kok	Mika Niikko /ps.
	Arto Pirttilahti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

VASTALAUSE

*Perustelut***Yleisperustelut**

Suomen perustuslain mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Nykyinen lainsäädäntö sulkee samaa sukupuolta olevat parit avioliiton ulkopuolelle, mitä ei voida pitää enää nykypäivänä hyväksyttävänä ottaen huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Katsomme, että avioliittolakia pitäisi muuttaa kansalaisaloitteessa KAA 3/2013 vp ehdotetulla tavalla siten, että jatkossa myös samaa sukupuolta olevat parit voisivat solmia avioliiton. Lisäksi vastalauseeseen sisältyy lausumaehdotus, jolla edellytetään valtioneuvoston valmistelevan tasa-arvoisen avioliittolain edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Myöhemmin hyväksyttävät muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan avioliittolain muutoksen kanssa 1.3.2017.

Yleistä

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen tai muun henkilöön liittyvän syyn, kuten seksuaalisen suuntautumisen, perusteella.

Suomi on historiansa aikana ollut tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edelläkävijä: olemme muun muassa säätäneet naisille yhdenvertaisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden ensimmäisenä maailmassa. Nykyinen avioliittolaki kuitenkin asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan puolison sukupuolen perusteella — ja juuri sen takia tasa-arvoinen avioliittolaki on paitsi yhdenvertaisuus- myös tasa-arvokysymys. Tällä hetkellä ihmiset ovat keskenään eriarvoisessa asemassa seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen johdosta.

Avioliittolain muuttaminen tasa-arvoiseksi edistäisi kansalaisten hyvinvointia ja yhdenver-

taisuutta. Monet sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvat kärsivät edelleen syrjinnästä ja kiusaamisesta. Kielteiset asenteet vahingoittavat erityisesti identiteettiään hakevia epävarmoja nuoria. Tasa-arvoisella avioliittolaila lainsäätäjät osoittaisi, että kaikki ihmiset ovat yhtä arvokkaita ja tasavertaisia lain edessä seksuaalisesta suuntautumisesta tai sukupuoli-identiteetistä riippumatta.

Kansainvälinen kehitys kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten keräyksen aloittamisen jälkeen

Kuten kansalaisaloitteessa on todettu, Suomi on viimeinen Pohjoismaa, jossa samaa sukupuolta olevien avioliitto ei ole mahdollinen. Tasa-arvoinen avioliittolaki ei kuitenkaan ole vain muutamien liberaaleina pidettyjen maiden erikoinen, vaan se on voimassa myös esimerkiksi Etelä-Afrikassa ja Espanjassa, Portugalissa sekä useissa Latinalaisen Amerikan maissa, joissa katolisella kirkolla on ollut perinteisesti vahva asema. Sen jälkeen, kun kansalaisaloitteen kannatusilmoitusten kerääminen aloitettiin 19.3.2013, tasa-arvoinen avioliittolaki on tullut voimaan ainakin kuudessa valtiossa sekä useissa liittovaltioissa osavaltiotasolla. Euroopassa laki on muuttunut Ranskassa ja Isossa-Britanniassa pois lukien Pohjois-Irlanti. Myös Luxemburgissa avioliittolain muutos on hyväksytty ja tulee voimaan 1.1.2015. Euroopan ulkopuolella tasa-arvoinen avioliittolaki on kansalaisaloitteessa mainittujen valtioiden lisäksi tullut voimaan vuonna 2013 Uruguayssa, Uudessa-Seelannissa ja Brasiliassa liittovaltiotasolla. Lisäksi Yhdysvaltojen osavaltioista jo 32:ssa on tasa-arvoinen avioliittolaki, ja se on piakkoin tulossa voimaan kolmessa muussa osavaltiossa. Keväällä 2013 samaa sukupuolta olevien parien avioliitto oli mahdollinen vain kymmenessä osavaltiossa¹.

¹ Tilanne 20.10.2014.

Syynä nopeaan kehitykseen ovat Yhdysvaltain korkeimman oikeuden ratkaisut.

ILGA-Europe on vuodesta 2009 julkaissut vuosittain tutkimuksen, jossa on selvitetty ja verrattu sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen oikeudellista asemaa eri Euroopan maissa. Toukokuussa 2014 julkaistussa tutkimuksessa Suomi sijoittuu 49:stä Euroopan maasta vasta sijalle 17. Suomen sijoitus on pudonnut listalla, kun muut Euroopan maat ovat kehittäneet lainsäädäntöään yhdenvertaisempaan suuntaan. Tämä osoittaa selvästi, että Suomi on putoamassa tasarvon ja yhdenvertaisuuden kehityksen kärjestä ja jäämässä vanhoillisina tunnettujen valtioiden joukkoon.

Taloudelliset vaikutukset

Lakivaliokunnalle lausunnon antaneet tahot ovat arvioineet lakimuutoksesta niille aiheutuvia kustannuksia. Lausuntojen perusteella lakimuutoksen taloudelliset vaikutukset jäävät merkitykseltään vähäisiksi suhteessa lakimuutoksen yhteiskunnalliseen painoarvoon.

Väestörekisterikeskus totesi, että ehdotetut lainmuutokset aiheuttaisivat merkittäviä muutoksia väestötietojärjestelmään. Väestörekisterikeskuksen lisäselvityksen mukaan lakiehdotuksesta johtuvien Väestötietojärjestelmään tehtä-

vien muutosten kokonaiskustannukset olisivat noin 170 000 euroa. *Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö* on lausunnossaan arvioinut, että esitetty muutos ei vaikuttaisi merkittävästä maistraattien omiin rekistereihin ja järjestelmiin. Muutos saataisi vaikuttaa jonkin verran maistraattien asiantuntijajärjestelmään. Kokonaisuutena muutokset voitaisiin hoitaa osana järjestelmien normaaleja ylläpito- ja kehittämiskustannuksia.

Eläketurvakeskus arvioi, että mikäli Väestörekisterikeskus tekee tietojärjestelmiensä rajapintoihin muutoksia kansalaisaloitteen vuoksi, ne aiheuttanevat Eläketurvakeskukselle ylläpityötä tietojärjestelmiin arviolta muutamien kymmenien tuhansien eurojen edestä. *Keva* arvioi tietojärjestelmäkustannuksista on taas noin 30 000 euroa. *Verohallinto* saa perhesuhde- ja avioliittotiedot väestötietojärjestelmästä ja arvioi tietojärjestelmien muutuskustannuksien olevan yhteensä noin 52 000 euroa. *Kela* toteaa esitykseen liittyvien muutostarpeiden laajuuden riippuvan siitä, miten Väestörekisterikeskus välittää tiedot Kelaan. Muutoksista aiheutuvan työ määrän arvio on 3 000 tuntia ja kustannusarvio 147 000 euroa. Arvio perustuu rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain voimaantuloon liittyvässä projektissa käytettyihin tunteihin.

	Kustannusarvio €	Tarvittava aika
Väestörekisterikeskus	170 000	vuoden 2015 loppuun
Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö	Muutokset voidaan hoitaa osana normaaleja ylläpito- ja kehittämiskustannuksia.	
Eläketurvakeskus	"muutamia kymmeniä tuhansia"	ei arviota
Keva	30 000	6 kuukautta
Verohallinto	52 000	5 kuukautta
Kela	147 000	

Tähän vastalauseeseen sisältyy lausumaehdotus siitä, että hallituksen edellytetään valmistelevan esityksen avioliittolain muutosten edellyttämistä muista lakimuutoksista. Esityksen valmistelun yhteydessä tulee selvittää lainmuutosten ta-

loudelliset ja viranomaisvaikutukset sekä muut mahdolliset vaikutukset. Yllä mainittujen lisäksi mahdollisia muita taloudellisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi lainmuutoksen seurauk-

sena sosiaalietuuksiin aiheutuvien muutosten mahdolliset kustannukset.

Yhdenvertaisuus

Suomen perustuslain yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltö kattavat syrjinnän sukupuolen ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Yhdenvertaisuus lain edessä tarkoittaa, että lainsäädännön tulisi soveltua kaikkiin yhtäläisesti riippumatta esimerkiksi sukupuolesta tai seksuaalisesta suuntautumisesta.

Tätä lainmuutosta käsiteltäessä on usein viitattu siihen, että jokaisella henkilöllä olisi jo nyt yhdenvertainen oikeus solmia avioliitto vastakaista sukupuolta olevan henkilön kanssa. Tämä ei kuitenkaan ole tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Jos avioliiton tarkoitus on perustaa rakastamansa ihmisen kanssa perhe, nykyinen lainsäädäntö asettaa samaa sukupuolta olevat parit väisämättä huonompaan asemaan, sillä he eivät voi solmia avioliittoa. Kääntäen voitaisiin sanoa, että avioliittolaki olisi yhtä vähän yhdenvertainen, jos eri sukupuolta olevat parit saisivat vain rekisteröidä parisuhteensa, kun samaa sukupuolta olevat voisivat solmia avioliiton.

Tasa-arvoinen avioliittolaki on perusoikeuskysymys. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytännössä samaa sukupuolta olevien parien oikeuden avioliiton solmimiseen on kuitenkin katsottu kuuluvan valtioiden harkintamarginaaliin. Tämä tarkoittaa sitä, että kunkin valtion tulee ratkaista, onko olemassa hyväksyttäviä perusteita, joiden perusteella oikeus avioliittoon voidaan evätä. Kuten professori Viljanen on todennut lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, 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.²

Jos avioliittolain muutosta ei hyväksytä, lainsäätäjän tulisi perustella, miksi samaa sukupuol-

ta olevien parien yksityisyyden ja perhe-elämän ydinalueeseen voidaan puuttua ja miksi heiltä evätään oikeus avioliiton solmimiseen. Jos suomalaisen yhteiskunnan tavoitteena on edistää jokaisen hyvinvointia, ehdotetun lainmuutoksen hylkääminen ei edesauta tätä tavoitetta. Lisäksi Suomessa tasa-arvoisella avioliittolainlailla on mielipidemittausten mukaan vankka enemmistön kannatus. Näin ollen katsomme, ettei suomalaisessa yhteiskunnassa voida enää esittää hyväksyttäviä perusteita sille, että samaa sukupuolta olevat parit eivät voi solmia avioliittoa, vaan nykyinen lainsäädäntömme on syrjivä.

Vaikutus adoptioprosessiin

Avioliittolain muuttamisen jälkeen myös samaa sukupuolta olevilla aviopareilla olisi oikeus hakea adoptiota yhdessä. Lapsen etu on lainsäädännön mukaan otettava adoptioharkinnassa aina ensisijaisesti huomioon, ja näin tulee olla jatkossakin. Tutkimustiedon mukaan vanhempien sukupuoli on lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta toissijainen seikka. Adoptiota edeltää aina pitkä prosessi ja perusteellinen arvio, eikä ole syytä olettaa, että tapauskohtainen harkinta ei turvaisi lapsen etua myös silloin, kun adoptiota yhdessä hakeneet puoliset ovat samaa sukupuolta.

Lähtökohtaisesti jokaisella adoptiolain ikävaatimukset täyttävällä henkilöllä on oikeus hakea adoptiota yksin. Yhteisadoptio on tällä hetkellä mahdollinen vain aviopuolisille. Rekisteröidyssä parisuhteessa oleva voi hakea adoptiota yksin parisuhdekumppaninsa suostumuksella. Hänen parisuhdekumppaninsa voi myöhemmin pitkän ja byrokraattisen prosessin kautta adoptoida kumppanin lapsen perheen sisäisellä adoptiolla. On harhaluulo, että nykyinen lainsäädäntö estäisi samaa sukupuolta olevien parien adoptiot. Olisi kuitenkin yksinkertaisempaa ja lapsen edun mukaista, että perheen molemmat aikuiset tulisivat suoraan hänen huoltajikseen yhteisadoption kautta. Myös lapsen edun näkökulmasta olisi tärkeää, että tapauksessa, jossa lapsi käy-

² Ks. HE 309/1993 vp, s. 75.

tännössä tulisi elämään kahden vanhemman perheessä, molempien puolisoitten vanhemmuus arvioitaisiin.

Kansainvälisten adoptioiden vaikeutuminen tasa-arvoisen avioliittolain säätämisen myötä ei vaikuta merkittävältä riskiltä. Adoptiot Venäjältä ovat vaikeutuneet Ruotsissa tasa-arvoisen avioliittolain säätämisen jälkeen, mutta toisaalta Ranskassa, jossa myös on tasa-arvoinen avioliittolaki, vastaavaa vaikutusta ei ole ollut. Venäjän adoptiopolitiikka vaikuttaakin heijastelevan maan poliittista ilmapiiriä yleisemmin, eikä Suomi voi antaa vieraan valtion poliittisen pelin rajoittaa perusoikeuskehitystämme. Muiden maiden osalta, joista lapsia adoptoidaan Suomeen, negatiiviset vaikutukset ovat äärimmäisen epätodennäköisiä.

Sekä tulevat että jo vireillä olevat adoptioprosessit on mahdollista turvata sopimalla luovuttajamaiden kanssa kahdenvälisesti, että näiden niin halutessa lapsia ei luovuteta samaa sukupuolta oleville pareille. Lisäksi adoption tarjoajien on mahdollista hakea uusia luovuttajamaita, jotka hyväksyvät adoption samaa sukupuolta oleville vanhemmille.

Lapsen etu

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen syrjintä on kielletty paitsi hänen omien ominaisuuksiensa vuoksi myös hänen vanhempiansa ominaisuuksien vuoksi. Näin ollen sateenkaari-perheen lapsella tulee olla oikeus itse päättää, milloin hän haluaa kertoa perheestään ja vanhempiensa parisuhteesta. Tällä hetkellä lapsen vanhempien virallinen parisuhdemuoto merkitään lasta koskeviin rekistereihin. Tämä altistaa lapsen sekä hänen perheenjäsenensä syrjinnälle ja epäasialliselle kohtelulle. Tasa-arvoinen avioliittolaki on omiaan vaikuttamaan yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin ja voi näin ennaltaehkäistä syrjintää sekä epäasiallista kohtelua.

Yhteiskunnan asenteiden muokkaaminen on erityisen tärkeää myös sukupuoli- ja seksuaalidentiteetistään epävarmoille nuorille. Nuorisotutkimusseuran ja Setan vuonna 2013 toteutettaman kyselytutkimuksen mukaan sukupuoli- ja

seksuaalivähemmistöön kuuluvilla nuorilla on muita nuoria enemmän masennus- ja ahdistusoireita, enemmän itsetuhoajatuksia ja itsetuhoista käyttäytymistä. Tämä voi johtua sekä koetusta syrjinnästä että ahdistuksesta, jota nuori kokee siksi, että hänen identiteettinsä on enemmistöstä poikkeava. Tasa-arvoinen avioliittolaki voisi tukea nuoren kasvua tasapainoiseksi aikuiseksi, kun nuoren ei tarvitsisikaan identiteettinsä vuoksi luopua esimerkiksi avioliittoon tai perheen perustamiseen liittyvistä haaveistaan.

Lapsen edun toteutumisen määreenä on usein käytetty lapsen oikeutta molempiin vanhempiin eli isään ja äitiin. Suomen hedelmöityshoitolaki tuli voimaan 1.9.2007. Lain mukaan hedelmöityshoitoja voidaan antaa avio- ja avopareille sekä naispareille ja itsellisille naisille. Tämänhetkinen adoptiolainsäädäntö mahdollistaa perheen sisäisen adoption sekä adoption myös yksinhakijalle. Samaa sukupuolta olevat parit voivat toimia sijaisvanhempina. Näiden lakien tavoitteena on lapsen edun turvaaminen. Tasa-arvoinen avioliittolaki ei siis määritä uudelleen lapsen etua vaan pyrkii vahvistamaan sitä. Sateenkaari-perheet ry:n mukaan Suomessa elää tällä hetkellä noin 10 000 lasta erimuotoisissa sateenkaari-perheissä. Näiden lasten etu on niin arvollisesti kuin juridisestikin syrjimätön yhteiskunta.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että syrjintää on aktiivisesti torjuttava eikä pelkkä syrjinnän kieltäminen lainsäädäntötasolla ole riittävää. Tasa-arvoinen avioliittolaki edistäisi lapsen etua yhteiskunnassa turvaamalla lapsen oikeuden syrjimättömyyteen ja oikeuden yksityisyyteen.

Huomioita uskonnollisten yhdyskuntien asemasta

Tällä lainmuutoksella ei puututa uskonnollisten yhdyskuntien oikeuteen määrätä siitä, keitä ne vihkivät avioliittoon. Avioliittolain 16 §:n mukaan kirkollisen vihkimisen muut ehdot ja muodot määrää se uskonnollinen yhdyskunta, jossa vihkiminen toimitetaan. Emme halua tällä lainmuutoksella puuttua uskonnollisten yhdyskuntien sisällä käytävään keskusteluun siitä, keitä ne vihkivät avioliittoon. Edellytämme, että tällä

ehdotetulla lainmuutoksella ei mitenkään puututa tähän uskonnollisten yhdyskuntien oikeuteen määrätä vihkimisen ehdoista.

Avioliitolla on lainsäädännössä tietty merkitys ja määrätyt oikeusvaikutukset. Avioliitolla on ihmisille myös monenlaisia lainsäädännöstä riippumattomia merkityksiä. Ehdotetulla avioliittolain muutoksella asetettaisiin samaa sukupuolta olevat parit juridisesti samaan asemaan eri sukupuolta olevien pariin kanssa. Nyt ehdotetulla lainmuutoksella ei ole tarkoitus puuttua kenenkään henkilökohtaiseen avioliittokäsitykseen. Jokainen pari saa itse päättää, mitä avioliitto juuri heille merkitsee. Lainsäätäjän tulee tehdä päätöksensä oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti perustuslain päämääriä kunnioittaen.

Jatkovalmistelu

Oikeusministeriön lakivaliokunnalle antaman lausunnon mukaan kaikki kansalaisaloitteessa ehdotetut muutokset olisi mahdollista toteuttaa sellaisinaan ilman lakiteknisiiä ongelmia. Koska kyse on kuitenkin periaatteellisesti merkittävää perhelainsäädännön muutoksesta, katsomme tiettyjen yksityiskohtien vaativan vielä perusteellisempaa valmistelua. Näin ollen esitämme, että avioliittolain muutos hyväksytään nyt ja toteutetaan jäljempänä ehdotetulla tavalla. Avioliittolain muutos aiheuttaa muutostarpeen lakiin rekisteröidystä parisuhteesta sekä lakiin transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta. Tämän lisäksi ehdotuksella on välillisiä vaikutuksia esimerkiksi sosiaali- ja perhelainsäädäntöön. Jotta tasa-arvoisen avioliittolain säätämisestä muuhun lainsäädäntöön aiheutuvat muutostarpeet ehditään selvittää ja toteuttaa huolellisesti, edellytämme, että muut kansalaisaloitteessa esitetyt ja muut tarvittavat lainmuutokset toteutetaan myöhemmin annettavalla hallituksen esityksellä (*Vastalauseen lausumaehdotus*). Myöhemmin hyväksyttävät lainmuutokset tulisivat voimaan samaan aikaan avioliittolain muutoksen kanssa. Ehdotukseen sisältyvä siirtymäaika takaa sen, että tarvittavat muutokset voidaan toteuttaa hallitusti. Toisaalta avioliittolain hyväksyminen nyt asettaa myös seuraavalle hallitukselle pelkkää

pontta vahvemman velvollisuuden saattaa muutokset loppuun.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki avioliittolain muuttamisesta

1 §. Kansalaisaloitteessa pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa avioliiton solmimisen edellytyksenä ei enää olisi, että puoliset ovat mies ja nainen, vaan avioliittoon voisivat mennä ketkä tahansa kaksi luonnollista henkilöä. Muita avioliiton solmimisen edellytyksiä ei tässä yhteydessä ole tarkoitus muuttaa.

Vastalauseessa ehdotettu momentti vastaa kansalaisaloitteessa ehdotettua. Momentin jälkeen on lisätty katkoviiva sen ilmentämiseksi, että voimassa olevan pykälän 2 ja 3 momenttia ei ole tarkoitus muuttaa.

6 §. Tarkoitus on, että tulevaisuudessa parisuhteensa rekisteröineet voivat muuttaa suhteensa avioliitoksi tekemällä tätä koskevan ilmoituksen maistraattiin. Kansalaisaloitteessa ehdotettu lisäys 6 §:än on oikeusministeriön lausunnossa todettu tarpeettomaksi, sillä muutettaessa rekisteröity parisuhde avioliitoksi ilmoitusmenettelyllä ei suoriteta uutta esteiden tutkintaa. Näin ollen rekisteröidyn parisuhteen muuttaminen avioliitoksi on mahdollista avioliittolain 6 §:n sitä estämättä. Edellä esitetyn perusteella vastalauseessa ehdotetaan, että pykäläehdotus poistetaan.

108 §. Aikaisemmin rekisteröityyn parisuhteeseen ja avioliittoon liittyvät kansainvälisyksitysoikeuden alaan kuuluvat säännökset ovat poikenneet hieman toisistaan. Tarkoitus on, että jatkossa kahden luonnollisen henkilön oikeus avioliiton solmimiseen Suomen viranomaisen edessä määräytyy niin kuin se on avioliittolain mukaan tähän asti määräytynyt. Koska samaa sukupuolta olevilla henkilöillä ei monissa valtioissa ole oikeutta avioliiton solmimiseen, ei heillä ole välttämättä oikeutta avioliiton solmimiseen Suomen viranomaisen edessä, jos kum-

pikaan heistä ei ole Suomen kansalainen eikä kummallakaan ole asuinpaikkaa Suomessa. Tällä pyritään välttämään se, että Suomessa solmittu avioliitto jäisi täysin vaille oikeusvaikutuksia.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan muutoksia pykälän 1 ja 2 momenttiin. Vastalauseessa ehdotetut momentit vastaavat kansalaisaloitteessa ehdotettua. Momenttien jälkeen on lisätty katkoviiva sen ilmentämiseksi, että voimassa olevan pykälän 3 momenttia ei ole tarkoitus muuttaa.

115 §. Kansalaisaloitteessa pykälän 1 momentin sanamuotoa muutetaan korvaamalla sanat "nainen ja mies" sanalla "osapuolet". Vastalauseessa ehdotetaan, että tämä ilmaisu muutetaan selkeys- ja johdonmukaisuussyistä ilmaisuksi "puolisot". Muutoin ulkomailla solmitun avioliiton tunnustamisedellytykset pysyvät ennallaan.

Momentin jälkeen on lisätty katkoviiva sen ilmentämiseksi, että voimassa olevan pykälän 2 momenttia ei ole tarkoitus muuttaa.

Voimaantulosäännös. Sekä avioliittolain muutoksen että lausumaehdotuksella edellytettävien, myöhemmin hyväksyttävien muutosten olisi määrä tulla voimaan 1.3.2017. Jotta samaa sukupuolta olevat parit voisivat solmia avioliiton jo ensimmäisenä voimassaolopäivänä, on tarpeen säätää siirtymäsäännökset ainakin avioliiton esteiden tutkimisen osalta. Edellytämme, että hallitus valmistelee tarvittavat siirtymäsäännökset.

2. Laki rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain muuttamisesta

Edellä yleisperusteluissa esitettyyn viitaten vastalauseessa ehdotetaan, että 2. lakiehdotus hylätään.

tään. Vastalauseen tarkoituksena kuitenkin on, että hallitus valmistelee esityksen, jossa rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain parisuhteen rekisteröimistä koskevat pykälät kumottaisiin, niin ettei uusia parisuhteita voitaisi enää rekisteröidä. Lain tulisi kuitenkin muilta osin jäädä voimaan niin, että ennen lain muutosta rekisteröityihin parisuhteisiin sovellettaisiin jatkossakin rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain säännöksiä. Myös ulkomailla rekisteröityjä tai rekisteröitäviä parisuhteita voitaisiin pitää jatkossakin rekisteröityinä parisuhteina.

Edellytämme, että hallitus valmistelee myös esityksen siitä, miten parisuhteensa jo rekisteröineet voisivat halutessaan muuttaa suhteensa avioliitoksi niin, että oikeussuhde ei katkea. Oikeussuhteen jatkuvuus on tärkeää esimerkiksi tiettyjen perhe-etuuksien kannalta.

3. Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 2 §:n 2 momentin muuttamisesta

Edellä yleisperusteluissa esitettyyn viitaten ehdotetaan, että 3. lakiehdotus hylätään. Vastalauseen tarkoituksena kuitenkin on, että hallitus valmistelee avioliittolain muutoksen edellyttämät muutokset muihin lakeihin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus),

että 2. ja 3. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

*Vastalauseen muutosehdotus***1.****Laki
avioliittolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan avioliittolain (234/1929) 1 §:n 1 momentti, (*poist.*) 108 §:n 1 ja 2 momentti ja 115 §:n 1 momentti,
 sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 1 momentti laissa 411/1987 *sekä* (*poist.*) 108 §:n 1 ja 2 momentti ja 115 §:n 1 momentti laissa 1226/2001, seuraavasti:

1 §

Kaksi henkilöä, jotka ovat sopineet menevän-
 sä avioliittoon keskenään, ovat kihlautuneet.

6 §

(*Poist.*)

108 §

Kahden henkilön oikeus solmia avioliitto
 Suomen viranomaisen edessä määräytyy Suo-
 men lain mukaan.

Jos henkilöt eivät kumpikaan ole Suomen
 kansalaisia eikä kummallakaan ole asuinpaik-
 kaa Suomessa, heillä on oikeus solmia avioliitto
 Suomen viranomaisen edessä vain, jos avioliitto
 on sallittu Suomen lain mukaan ja jos kummal-
 lakin on oikeus solmia avioliitto sen valtion lain
 mukaan, jonka kansalainen hän on tai jossa hän-
 nellä on asuinpaikka, tai sen valtion lain mu-
 kaan, jota jommassakummassa näistä valtioista

on sovellettava avioliiton esteiden tutkintaan.
 Kihlakumppani on velvollinen esittämään hy-
 väksyttävän selvityksen oikeudestaan solmia
 avioliitto vieraan valtion lain mukaan.

115 §

Avioliitto, johon (*poist.*) *puolisot* ovat men-
 neet vieraassa valtiossa sen valtion viranomai-
 sen edessä, on pätevä Suomessa, jos se on päte-
 vä siinä valtiossa, jossa avioliitto solmittiin, tai
 siinä valtiossa, jossa jommallakummalla puoli-
 solla oli asuinpaikka tai jonka kansalainen hän
 oli avioliittoa solmittaessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuu-
 kuuta 2017.

Vastalauseen lausumaehdotus

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryh-
 tyi viivytyksettä valmistelemaan esityk-*

*sen tasa-arvoisen avioliittolain edellyt-
 tämistä muutoksista tarvittaviin muihin
 lakeihin ja antaa esityksen eduskunnan
 käsiteltäväksi 31.12.2015 mennessä.*

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2014

Jani Toivola /vihr
Mikael Jungner /sd
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok
Kristiina Salonen /sd
Stefan Wallin /r