

Lakivaliokunnan mietintö 10/1997 vp

Lakialoite laiksi kahden samaa sukupuolta olevan henkilön parisuhteen virallistamisesta

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä kesäkuuta 1996 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi lakialoitteen 26/1996 vp (Outi Ojala /vas ym.) laiksi kahden samaa sukupuolta olevan henkilön parisuhteen virallistamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Markku Helin oikeusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttunen ja perheasiainkeskuksen johtava sihteeri Martti Esko kirkkohallituksesta, puheenjohtaja Hannele Lehtikuusi ja pääsihteeri, oikeustieteen kandidaatti Rainer Hiltunen Seksuaalinen tasavertaisuus Seta ry:stä sekä apulaisprofessori Martin Scheinin.

Lakialoite

Aloitteessa ehdotetaan, että kaksi samaa sukupuolta olevaa henkilöä voisi virallistaa parisuhteensa. Parisuhteen virallistamiseen ja purkamiseen sovellettaisiin eräin poikkeuksin samoja säännöksiä kuin avioliiton solmimiseen ja purkamiseen.

Parisuhteen virallistamisen oikeusvaikutukset olisivat samat kuin avioliiton solmimisen. Avioliittoa ja aviopuolisoita koskeva lainsäädäntö koskisi eräin, mm. adoptio-oikeutta koskevin poikkeuksin myös virallistettua parisuhdetta ja sen osapuolia. Parisuhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet olisivat samat kuin aviopuolisoilla.

Aloite vastaa pääpiirteittäin neljässä muussa pohjoismaassa jo toteutettua lainsäädäntöä, jolla pyritään turvaamaan parisuhteessa elävien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu lainsäädännössä parisuhteen osapuolten sukupuolesta riippumatta.

Valiokunnan kannanotot

Perustelut

Lähtökohdat

Yleinen suhtautuminen lakialoitteeseen on varsin ristiriitaista ja kahtiajakautunutta. Lakialoite jakaa niin yleisen mielipiteen, asiantuntijat kuin kansanedustajatkin.

Lakialoitteen lähtökohdana on, että avioliitto on juridinen suhde sekä oikeudellinen, ennen kaikkea taloudellisiin vaikutuksiin tähtäävä sääntely, jolla ei enää nykyisin ylläpidetä tiettyjä eettisiä tai uskonnollisia katsomuksia. Sen vuoksi ei ole estettä samaa sukupuolta olevien parisuhteen sääntelylle siten, että siinä käytetään avioliiton sääntelyä muistuttavia ratkaisuja. Lakialoite on siten allekirjoittajien mielestä lähtökohdiltaan ideologisesti ja uskonnollisesti neutraali. Tästä seuraa, ettei lakialoitteeseen sisälly esimerkiksi säännöksiä kihlauksesta tai kirkollisesta vihkimisestä.

Ne, jotka eivät voi hyväksyä lakialoitteen sisältöä, näkevät avioliiton pitkän perinteen omaavana oikeudellisena, sosiaalisena ja uskonnollisena instituutiona, jolle yhteiskuntamme perusyksikkö, perhe, on rakennettu.

Avioliiton merkitys, sisältö ja perusta ovat kautta aikojen vaihdelleet. Perheteroimikunta, joka meillä on viimeksi selvittänyt avioliittoon ja perheeseen liittyvää lainsäädäntöä, totesi mietinnössään vuonna 1992, että oikeuskehityksessä on jouduttu ottamaan huomioon perhe- ja avioliitotkäsitteiden muuttuminen. Varhemmin kokonaisvaltaisesti avioliittoon liitettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia on jouduttu pilkkomaan erityissäännöksiksi. Perheteroimikunta totesi lisäksi seuraavaa:

”Parisuhte ja perhe ovat yksilön tärkeimmät instituutiot. Ne eroavat kaikista muista ihmisten välisistä suhteista suhteen kestoajan, tunteitten voimakkuuden, toiminnan laadun ja merkittä-

vyiden osalta. Ihmiselle on olennaista kuulua johonkin ja kokea pysyvien ihmissuhteiden verkosto ympärillään. Perhe on merkittävä myös jäsentensä elatuksen ja hoivan antajana. Perheen laajamittainen korvaaminen ei tältäkkään osin ole mahdollista.

Kehitys yleisen lainsäädännön piirissä näyttää hitaasti kulkevan kohden läheissuhteiden lisääntymistä huomioon ottamista. Suunta ei kuitenkaan ole täysin vakaa.

Ydinperheestä poikkeavien perhemuotojen huomioon ottaminen on tavallista lainsäädännössä, jolla julkinen valta pyrkiä tukemaan perheitä ja perheenjäseniä. Perhekäsitteellä ei kuitenkaan tälläkkään lohkolla ole yhtenäistä sisältöä, vaan eri säädöksissä on ratkaistu toisistaan poikkeavalla tavalla kysymys siitä, millaiset läheissuhteet otetaan huomioon ja siten hyväksytään perheiksi.”

Neutraalisuusperiaate on ollut pohjoismaisen perhettä koskevan oikeuspolitiikan peruspilareita 1970-luvulta alkaen. Perhetoimikunnan mukaan neutraalisuusperiaatteen tulee olla lähtökohtana perhettä koskevassa sääntelyssä. Periaate on kuitenkin ymmärrettävä väljästi siten, että se merkitsee perusteettoman erilaisen kohtelun välttämistä. Säädetäessä oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista mitään perhemuotoa ei perusteettomasti saa asettaa muista poikkeavaan asemaan. Läheissuhteita koskevan sääntelyn kannalta tämä merkitsee sitä, että sääntelyssä on otettava huomioon erilaisten perhemuotojen olemassaolo, tarkkailtava, miten sääntely tulisi niissä vaikuttamaan, kiinnitettävä huomiota nähtäviin eroihin ja pohdittava, ovatko vaikutusten mahdolliset erot perusteltavissa.

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään, karotittuaan erilaiset käsitykset perheestä ja avioliitosta, pitänyt lähtökohtanaan sitä kiistämättä tosiasiaa, että maassamme on perheitä, jotka muodostuvat kahdesta samaa sukupuolta olevasta henkilöstä. Lisäksi tällaisissa talouksissa asuu lapsia, jotka ovat toisen kumppanin biologisia lapsia. Tämän vuoksi lakivaliokunta on tarkastellut asiaa ensi sijassa arkielämään liittyvistä käytännön ongelmista käsin. Lisäksi valiokunta on selvittänyt muiden pohjoismaiden vastaavaa lainsäädäntöä sekä ihmisoikeuksista ja perusoikeuksista mahdollisesti johtuvia vaatimuksia.

Käytännön epäkohdat

Parisuhteessa elävien ihmisten elämää, velvollisuuksia, vastuuta ja etuisuuksia sääntelee yli 200 lakia, yhteensä yli 2 000 pykälää. Samaa suku-

puolta olevat parit rajautuvat pääasiassa tämän tyyppisen lainsäädännön ulkopuolelle.

Samaa sukupuolta olevien parien asemassa suurimmat ongelmat liittyvät tilanteisiin, joissa parisuhteen toinen osapuoli sairastuu vakavasti tai kuolee. Toista osapuolta ei välttämättä tunnusteta *lähiomaiseksi*, jolle sairaala tai muut viranomaiset suostuisivat antamaan tietoja vakavasti sairastuneesta, kuolemassa olevasta tai kuolleesta osapuolesta. Tämä ei toteudu, vaikka asianomainen olisi itse merkinnyt sairaalan henkilötietolomakkeisiin lähimmäksi omaisekseen elämänkumppaninsa.

Parisuhteen osapuolella ei ole *virallista juridista asemaa toisen osapuolen kuolinpesässä*. Tämä johtaa siihen, että sukulaiset (viralliset omaiset) voivat kieltää toista osapuolta osallistumasta hautajaisten järjestämiseen taikka kieltäytyä jopa ilmoittamasta, mihin henkilö on haudattu. Eloon jäänyttä osapuolta ei tarvitse kutsua perunkirjoitukseen eikä perinnönjakoon, ellei ole olemassa testamenttia. Perintövero määräytyy raskaimman veroluokan mukaan.

Samaa sukupuolta olevat parit jäävät ansioeläkejärjestelmään liittyvän perhe-eläketurvan ulkopuolelle, eivät saa tapaturmaisesti kuolleen puolison kuoleman johdosta pakollisen ryhmähenkivakuutuksen perusteella maksettavaa korvausta ja ovat vapaaehtoisesti otetuissa henki- ja muissa vakuutuksissa avioleskiä huonommassa asemassa.

Samaa sukupuolta olevien kumppanien perheessä elävän toisen puolison biologisen *lapsen* asema on kuolemantapauksen sattuessa turvaton, vaikka kaiken vanhemmuutta ja lapsen asemaa järjestävän lainsäädännön lähtökohtana on lapsen edun korostaminen. Ensi sijassa lapsesta ovat vastuussa hänen biologiset vanhempansa. Jos toista biologista vanhempaa ei ole taikka suhteet toiseen biologiseen vanhempaan ovat kokonaan katkenneet, lapsi ei voi saada juridiseksi vanhemmakseen biologisen vanhempansa lisäksi toista sosiaalista vanhempaansa, jonka kanssa hän on varttunut ja tottunut elämään. Lapsen oikeudet sosiaaliseen vanhempaansa ovat ongelmallisia myös lähiomaisen käsitettä tulkittaessa, perinnönjaossa ja perintöverotuksessa. Lähiomaistulkinnan horjuvuus rasittaa myös aikuistuneen lapsen suhdetta ikääntyvään sosiaaliseen vanhempaansa, jota hän ei välttämättä voi huoltaa ja auttaa esimerkiksi tämän jouduttua sairaalaan.

Silloin, kun lainsäädännössä käytetään termiä *perhe*, termin tulkinta vaihtelee käytännössä virkamiehen ja asuinpaikkakunnan mukaan. Tästä

aiheutuu erilaisia käytännön ongelmia, mm. ajo-opetuslupaa haettaessa ja henkilökuntaetuja käytettäessä ei ennakolta voida olla varmoja yhdenvertaisesta kohtelusta muihin perheisiin verrattuna.

Useimmat mainituista ongelmista ovat sellaisia, ettei ole keinoja niiden hoitamiseen tai poistamiseen, kuten on avoliitossa olevilla pareilla. Testamentin voi tehdä ja lahjan antaa, mutta perintö- ja lahjaveroprosentti pysyy korkeimpana mahdollisena. Lapsen huollosta voi tehdä ns. huoltotestamentin, mutta millään viranomaisella ei ole velvollisuutta sen noudattamiseen.

Pohjoismainen lainsäädäntöyhteisyys

Koska pohjoismaat ovat sitoutuneet yhtenäistämään lainsäädäntöä perheoikeuden alalla, valiokunta on selvittänyt myös asian tätä puolta.

Muissa pohjoismaissa kuin Suomessa on säädetty laki rekisteröidystä kumppanuudesta, jolla on luotu yhtenäinen parisuhteen virallistamista koskeva lainsäädäntö. Pohjoismaiset lait ovat erillislakeja, jotka eivät ole avioliittolain osia eivätkä siten sisällä mahdollisuutta kirkolliseen vihkimiseen.

Ihmisoikeudet ja perusoikeudet

Ihmisoikeussopimusten ne määräykset, jotka koskevat oikeutta solmia avioliitto, oikeutta perustaa perhe ja oikeutta perhe-elämän suojaan, eivät vallitsevan tulkintakäytännön valossa oikeudellisesti velvoita säätämään lakia, jolla samaa sukupuolta olevien parisuhde rinnastetaan avioliittoon. Sukupuolisen suuntautumisen ja identiteetin alalla ihmisoikeuksien tulkintakäytäntö on kuitenkin liiketilassa ja ihmisoikeussopimusten tulkinnan evolutiivisesta luonteesta johtuen tämä johtopäätös saattaa muuttua.

Tulkinnan muuttumista saattaa ennakoida se, että Euroopan parlamentti on 8 päivänä helmikuuta 1994 hyväksynyt päätöslauselman homoseksuaalien ja lesbojen tasavertaisista oikeuksista. Asiakirjassa parlamentti ilmaisee toivomuksen, että päätöslauselma voisi myötävaikuttaa siihen, että Euroopan unioniin kuuluvissa valtioissa annettaisiin samaa sukupuolta oleville henkilöille mahdollisuus antaa rekisteröidä kumppanuutensa ja mahdollisuus olla lapsen vanhempina, ottovanhempina ja kasvattivanhempina.

Ihmisoikeudeksi määriteltyyn oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämään kohdistuvaa kunnioitusta liitetään sopimusvaltion velvoite positiivisin toimin turvata näiden ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä suhteessa jo pelkän ihmisoikeuden tosiasiallista toteutumista rajoittavan lainsäädännön olemassaolo on tulkittu sopimusloukkaukseksi. Tämä puolestaan johtaa siihen, että ihmisoikeussopimukset puoltavat lakialoitteessa tarkoitettua kaltaisen lain aikaansaamista.

Vahvimmin ihmisoikeussopimusten vaikutus ilmenee niillä alueilla, joilla samaa sukupuolta olevien erilainen kohtelu verrattuna avioliitossa eläviin on katsottava syrjinnäksi. Sikäli kuin maan sisäisestä lainsäädännöstä seuraa tällaista syrjintää, lainsäädännön muuttaminen on ihmisoikeussopimuksista johtuva sopimusvaltion oikeudellinen velvollisuus. Myös hallitusmuodon perusoikeuksiin kuuluva yhdenvertaisuuden taakaava 5 § sisältää syrjintäkiellon.

Johtopäätökset

Edellä esitettyjen näkökohtien johdosta lakivaliokunta katsoo, että lainsäädäntötoimet samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteen liittyvien epäkohtien korjaamiseksi ovat tarpeen. Lähtökohtana tulee olla se, ettei parisuhdetta rinnasteta avioliittoon.

Valiokunta ei kuitenkaan pidä oikeana ratkaisuna lakialoitteen hyväksymistä. Kysymyksessä on perhelainsäädännön perusteita koskettava lainsäädäntöhanke. Jotta tällaisen lainsäädännön soveltaminen käytännössä onnistuisi ja se olisi riittävän yhdenmukaista, lainsäädännön perustana pitää olla hyvin laadittu, laajasti perusteltu hallituksen esitys sekä perusteellinen valiokuntakäsittely. Lisäksi tarvitaan asennemuutoksia, koulutusta ja yhteisymmärrystä, mihin ei eripuraisen lakialoitteen pohjalta päästä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakialoite hylätään ja

että eduskunta hyväksyy toivomuksen, että hallitus ryhtyy asianmukaisiin lainsäädäntötoimiin samaa sukupuolta olevien kumppaneiden yhteiselämään liittyvien oikeudellisten epäkohtien poistamiseksi.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd ja jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Juhani Alaranta /kesk, Satu Hassi /vihr, Toimi Kankaanniemi

/skl, Juha Karpio /kok, Anne Knaapi /kok, Pekka Kuosmanen /kok, Annika Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Pekka Saarnio /vas, Säde Tahvanainen /sd ja Jukka Tarkka /nuors.

Vastalauseet

I

En hyväksy homo- ja lesbosuhteita. Niitä on kuitenkin ymmärrettävä, koska kysymys on ihmisen oman tahdon vastaisesta ilmiöstä. Vasenkätistä on vaikea opettaa oikeakätiseksi ja päinvastoin. Kysymyksessä on ilmeisesti inhimillinen asennusvirhe, jossa luoja on kytkenyt piuhat ristiin. Asia ei ole ihmisen tyhjentävästi arvioitavissa.

Valiokuntakäsittelyn aikana on selvinnyt, että monet oikeudelliset kysymykset vaativat oikaisua poikkeavien parisuhteiden osalta. Näin on tehty muissa pohjoismaissa ja siihen suuntaan lienee liikuttava myös meillä, mutta ei siten, että tällainen poikkeava parisuhde miltei osin rinnastettaisiin avioliittoon. Nämä asiat tulee pitää tyystin erillään.

Valiokuntakäsittelyssä ehdotin mietintöluonnoksen perusteluiden ja päätösehdotukseen liittyvän toivomuksen täydentämistä em. kannanotolla. Hallitusryhmiltä oli kuitenkin pallo asian loppukäsittelyn aikana perusteellisesti hukassa. Loppujen lopuksi hallitusryhmät hätäpäissään hyväksyivät esittämäni kompromissin siten, että asia kirjattiin mietinnön perusteluiden jaksoon ”*Johtopäätökset*”. Sen sijaan ehdottamaani toivomuksen täydentämistä ei hyväksytty.

Näin ollen hyväksyn mietinnön muuten, mutta ehdotan,

että perusteluiden ja toivomuksen sanamuotoa tarkistetaan seuraavasti:

Perustelut

Johtopäätökset. Edellä esitettyjen näkökohtien johdosta lakivaliokunta katsoo, että lainsäädäntötoimet samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteeseen liittyvien *oikeudellisten* epäkohtien korjaamiseksi ovat tarpeen. *Asia on kuitenkin kaikilta osin pidettävä erillään avioliittoinstituutioon liittyvästä lainsäädännöstä ja menettelystä.*

Toivomus

Eduskunta hyväksyy toivomuksen, että hallitus ryhtyy asianmukaisiin lainsäädäntötoimiin samaa sukupuolta olevien kumppaneiden yhteiselämään liittyvien *oikeudellisten* epäkohtien poistamiseksi siten, *että asiassa ei luoda yhtymäkohtia avioliittoinstituutioon liittyvän lainsäädännön ja menettelyn kanssa.*

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 1997

Sulo Aittoniemi /kesk

II

Lakivaliokunta ehdottaa, että lakialoite kahden samaa sukupuolta olevan henkilön parisuhteen virallistamisesta hylättäisiin. Tämä on perusteltua, koska lakialoite on heikosti valmisteltu eikä täytä lainsäädännölle asetettavia edellytyksiä kuten valiokuntakin toteaa. Lisäksi lakialoitteen hyväksyminen olisi murentanut kestäväää perhe- ja avioliittokäsitettä. Lakialoitteen oli alikirjoittanut vain 58 kansanedustajaa.

Lakivaliokunta sen sijaan ehdottaa, että eduskunta hyväksyisi toivomuksen, että hallitus ryhtyisi lainsäädäntötoimiin samaa sukupuolta olevien kumppaneiden yhteiselämään liittyvien oikeudellisten epäkohtien poistamiseksi.

Valiokunta kuuli vain kolmea tahoa asiantuntijoina mietintöä valmistellessaan. Epäkohdiksi nykyllä lainsäädännössä mainitaan mm. eräät lähiomaismäärittelyn puutteet, virallisen juridisen aseman puuttuminen toisen osapuolen kuolinpesässä ja lapsen asema. Lisäksi tarkastellaan ns. pohjoismaista lainsäädäntöyhteisyyttä sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnäkökohtia.

Lähiomaismäärittelyn osalta ongelma ei ole lainsäädännöllinen, vaan joissakin, melko harvinaisissa tapauksissa, käytännöllinen. Kuolinpesän osalta kysymys on useimmiten ihmissuhteista. Lapsen aseman suhteen ongelma voi olla päinvastainen kuin se, mihin valiokunta kiinnittää huomiota.

Esille nostettujen asioiden muuttaminen vaatisi homo- ja lesboparisuhteen virallistamista eli rekisteröintiä. Rekisteröinti, joka tapahtuisi jonkin julkisen viranomaisen toimesta, johtaisi väistämättä tällaisen parisuhteen rinnastamiseen avioliittoon. Tämä murentaisi avioliiton asemaa ja vakiintuneen perhekäsityksen pohjaa. Avioliitto perustuu kristilliseen arvoperustaan, jonka asema Suomen kansan keskuudessa on yhä vahva.

Esimerkiksi perintöverotuksen muuttaminen edellyttäisi parisuhteen virallistamista eli rekiste-

röintiä. Muutoin ei voida lähisukulaisilta ottaa heille kuuluvia oikeuksia pois ja antaa muille. Toisaalta sen toteaminen, ketkä muodostavat parisuhteen, edellyttäisi rekisteröintiä. Muutoin väärinkäytösten mahdollisuus olisi ilmeinen. Rekisteröinti puolestaan edellyttäisi virallista merkintää samaa sukupuolta olevien liitosta kirkonkirjoihin ja muihin väestörekistereihin. Esimerkiksi muissa pohjoismaissa parisuhteet rekisteröidään ja näin rinnastetaan tosiasiaassa avioliittoon.

Jos vain homo- ja lesbosuhteissa eläville annetaan avioliitossa eläviin rinnastettavia etuuksia, syrjittäisiin muita yhdessä asuvia samaa sukupuolta olevia henkilöitä. Esimerkiksi kahden iäkään samaa sukupuolta olevan, jotka eivät ole keskenään lähisukulaisia, muodostamia perheitä on melko paljon. Ihmis- ja perusoikeudet edellyttäisivät myös näiden aseman parantamista. Tämä taas johtaisi vaikeisiin tulkintoihin ja määrittelyihin.

Lakivaliokunnan toivomuksen hyväksymisen johtaisi väistämättä parisuhteen rekisteröintikäytäntöön. On kuitenkin huomattava, että homojen ja lesbojen parisuhteen rekisteröinti on hyvin harvinaista sivistysvaltioissa. Euroopan parlamentin päätöslauselma ei ole jäsenmaita velvoittava. Myöskään ihmisoikeussopimukset eivät tätä edellytä.

Edellä olevan perusteella katsomme, että ei ole asiallisia ja riittäviä perusteita lakivaliokunnan ponnessaan esittämään toivomukseen, joten eduskunnan ei tule hyväksyä mietintöön liittyvän ponnin toista osaa. Eduskunnan tulisi hylätä sekä lakialoite että toivomus.

Esitämme,

että lakialoitteen lisäksi myös toivomus hylätään.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 1997

Toimi Kankaanniemi /skl

Kari Myllyniemi /kesk

Juhani Alaranta /kesk

