

Grundlagsutskottet

Medborgarinitiativ om bevarande av äktenskapet som ett genuint jämställt förbund mellan man och kvinna och om upphävande av den könsneutrala äktenskapslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Medborgarinitiativ om bevarande av äktenskapet som ett genuint jämställt förbund mellan man och kvinna och om upphävande av den könsneutrala äktenskapslagen (MI 2/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- vicehäradshövding Jyrki Anttinen
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- initiativtagare Jukka-Pekka Rahkonen
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Markku Helin
- professor Tuomas Ojanen.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det en lag som upphäver den lag om ändring av äktenskapslagen (156/2015) som träder i kraft den 1 mars 2017. Syftet är att bestämmelserna i den gällande äktenskapslagen förblir i kraft och att äktenskap även i fortsättningen bara kan ingås mellan en man och en kvinna. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt och i varje fall före den 1 mars 2017.

Utlåtande GrUU 1/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Medborgarinitiativet

Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt enligt vad som bestäms genom lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Det uppdrag att stifta lag om medborgarinitiativ som grundlagen föreskriver har genomförts i form av lagen om medborgarinitiativ, där det föreskrivs om det förfarande som ska iakttas när ett sådant initiativ läggs fram. Initiativet ska enligt 4 § 1 mom. i lagen om medborgarinitiativ innehålla ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas samt motivering till förslaget.

Grundlagsutskottet anser att medborgarinitiativen kompletterar det representativa systemet, som ska ses som det primära. Riksdagens lagstiftningsarbete bygger även i fortsättningen huvudsakligen på regeringens propositioner och riksdagsledamöternas lagmotioner, men medborgarinitiativet är ett nytt inslag vid sidan om dessa. Det är ett sätt att väcka ett lagstiftningsärende i riksdagen som faller tillbaka på det civila samhällets aktivitet. Medborgarinitiativet kan också fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt (se GrUB 9/2010 rd, s. 9/I, och GrUB 6/2011 rd).

Utskottet har dessutom inskräpt att man också i riksdagsbehandlingen bör förhålla sig positiv till medborgarinitiativ som ny institution. Men initiativen får inte heller behandlas kritiklöst. Exempelvis bör initiativ som tydligt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna lämnas obehandlade i utskotten, även om sådana initiativ formellt kan väckas i riksdagen (GrUB 6/2011 rd).

I medborgarinitiativet föreslås det nu att en lag om ändring av äktenskapslagen upphävs. Det är meningen att ändringen träder i kraft den 1 mars 2017. Syftet med initiativet är att bestämmelserna i den gällande äktenskapslagen förblir i kraft och att äktenskap även i fortsättningen bara kan ingås mellan en man och en kvinna.

Utskottet anser att lagar bör stiftas med en generell strävan efter konsekvens och stabilitet. Detta accentueras nu särskilt i och med innehållet i det aktuella initiativet. Initiativet gäller äktenskapet, som är en synnerligen viktig rättslig institution och vars grunder riksdagen för inte så länge sedan själv beslutade att ändra.

Bestämmelserna om medborgarinitiativ på grundlagsnivå är tämligen allmänt hållna (GrUB 9/2010 rd). Men initiativen ska dock gälla lagstiftning. Det rör sig om rätten att lägga fram ett initiativ om att en lag ska stiftas. Ett medborgarinitiativ kan vara ett förslag i form av en lagtext eller ett initiativ att lagstiftningsåtgärder ska vidtas, och det kan avse förslag till ändring eller upphävande av gällande lagstiftning eller att en helt ny lag ska stiftas. Det kan också utan grundlags hinder avse ändring eller upphävande av en lag som stiftats till följd av ett medborgarinitiativ.

Utskottet anser att ett medborgarinitiativ där det föreslås ändringar i en lag som nyligen antagits av riksdagen rimmar illa med det syfte som initiativen sades ha när medborgarinitiativen infördes, dvs. att lyfta fram nya frågor för politisk debatt. Samtidigt har lagstiftaren rätt och möjlighet att ändra lagstiftningen på det sätt som samhällsutvecklingen kräver. Grundlagsutskottet vill ock-

Utlåtande GrUU 1/2017 rd

så påpeka att till skillnad från vad som gäller i fråga om propositioner kan riksdagens utskott självständigt besluta om de tar upp ett medborgarinitiativ till behandling och hur det i så fall behandlas (se PeVP 103/2016 vp).

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (se RP 309/1993 rd, s. 46, och t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 2).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen utgör kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering är förbjuden också på grund av någon annan orsak som gäller den enskilde som person. I ljuset av förarbetena till reformen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna ska exempelvis sexuell läggning anses vara en sådan orsak (se RP 309/1993 rd, s. 47, och GrUU 31/2014 rd, s. 3). I sin praxis har grundlagsutskottet sett det som viktigt att det kan säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också betonat att kraven på motiveringen är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 3, och de där nämnda utlåtandena). Utskottet har också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3/II).

I sitt utlåtande från 2001 i fråga om registrerade partnerskap sade utskottet att äktenskapslagstiftningen och med den jämförbara lagar gäller sådana särskilda avgöranden med inverkan på samhällets framtid och värderingar som motiverar att äktenskap mellan kvinnor och män ges specialstatus som parförhållande i lagstiftningen. Samtidigt påpekade det att lagtolkningen i sin tur kan förändras med tiden och tolkningen av grundlagen aktivt påverka värderingar och attityder (GrUU 15/2001 rd, s. 3/I). Utskottet ansåg då att det också i jämförelse med utskottets hävdvunna tolkningspraxis ryms inom den prövningsbehörighet som lagstiftaren har att särbehandla dem som ingått registrerat partnerskap i förhållande till dem som ingått äktenskap bland annat i fråga om rätten att adoptera. Utskottet gjorde en liknande analys av kraven på jämlikhet när den behandlade villkoren för assisterad befruktning (GrUU 59/2002 rd, s. 3/I, GrUU 16/2006 rd, s. 2, och GrUU 25/2006 rd, s. 2). År 2011 hänvisade utskottet också till sin tidigare tolkningspraxis och ansåg att 6 § 2 mom. i grundlagen i den rådande samhällssituationen inte ställer så absoluta krav att andra än äkta makar också måste få rätt till gemensam adoption. Det ligger således på lagstiftaren att bestämma om gemensam adoption ska tillåtas eller inte (GrUU 15/2011 rd, s. 3/II).

Utgångspunkten för bedömningen av det medborgarinitiativ som nu ska granskas är enligt utskottet att den lagstiftning som enligt initiativet ska upphävas ännu inte har trätt i kraft. I en sådan si-

Utlåtande GrUU 1/2017 rd

tuation är det enligt utskottets mening inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det rättsläge som rådde före den lagstiftning som nu föreslås bli upphävd inte ansetts strida mot grundlagen i utskottets praxis (se även GrUU 15/2001 rd och GrUU 15/2011 rd), även om utskottet anser att den lagstiftningen harmonierar bättre med 6 § i grundlagen än det tidigare rättsläget. Det är heller inte ovidkommande att den rätt att ingå äktenskap som garanteras i artikel 12 i Europakonventionen inte i sig innebär någon skyldighet att möjliggöra äktenskap för samkönade par, utan det ligger inom varje fördragsslutande stats prövningsmarginaler (se också Europadomstolens domar Schalk och Kopf mot Österrike 24.6.2010, Härmäläinen mot Finland 16.7.2014 och Chapin och Charpentier mot Frankrike 9.6.2016).

Grundlagsutskottet vill understryka att riksdagen beslutat att främja jämlikheten i samhället i överensstämmelse med 22 § i grundlagen när den utifrån ett medborgarinitiativ antagit de ändringar i äktenskapslagen som träder i kraft den 1 mars 2017 och de andra till den i sak kopplade lagarna utifrån en proposition. Därmed är lagförslaget nu inte oproblematiskt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Däremot följer det inte utifrån det ovan anförda något sådant av 6 § 2 mom. i grundlagen som skulle utgöra ett hinder för att lagen i medborgarinitiativet stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att lagutskottet av konstitutionella skäl måste se till att lagförslaget inte leder till retroaktiva försämringar av rätten att ingå äktenskap eller registrera partnerskap eller i rättsverkningarna av att dessa rättigheter utövas. Det här är en förutsättning för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning om dess retroaktiva verkan beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 10.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent (delvis)
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna

Utlåtande GrUU 1/2017 rd

medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.