

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2014 rd

Medborgarinitiativ till riksdagen med förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (MI 3/2013 rd)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 februari 2014 medborgarinitiativet med förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (MI 3/2013 rd) (Ö 10/2013 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- lagstiftningsråd Assi Salminen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Outi Kemppainen, justitieministeriet
- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet
- referendarieråd Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- jurist Henna Huhtamäki, Folkpensionsanstalten
- förvaltningschef Kaijus Ervasti, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- överinspektör Elina Seppälä, Skatteförvaltningen
- rådgivande jurist Torbjörn Sandell, Befolkningsregistercentralen
- jurist Merike Helander, barnombudsmannens byrå

- planerare Arto Jokinen, delegationen för jämställdhetsärenden
- barnpsykiater, forskarprofessor Tytti Solantaus och specialforskare Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd
- häradsskrivare Heidi Huuhtanen, Magistraten i Helsingfors
- chefsjurist Karri Välimäki, Helsingfors stad, social- och hälsovårdsverket
- biskop Irja Askola, domkapitlet för Helsingfors stift
- kanslichef Jukka Keskitalo, kyrkostyrelsen för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland
- ärkebiskop Leo, ortodoxa kyrkan i Finland
- biskop Teemu Sippo, katolska kyrkan i Finland/Helsingfors stift
- forskningschef Juha Ahvio, Patmos Missionsstiftelse
- rektor Lauri Kotkavuori, Baptistkyrkan i Finland
- verksamhetsledare Esko Matikainen, Pingstkyrkan i Finland
- styrelseordförande Anas Hajjar, Suomen Islamilainen Neuvosto
- kyrkosamfundsföreståndare Hannu Vuorinen, Frikyrkan i Finland
- styrelseledamot Annika Oldenburg och verksamhetsledare Minna Vihavainen, Adopterade Finland rf

LaUB 14/2014 rd — Ö 10/2013 rd

- verksamhetsledare Anu Uhtio, Adoptivfamiljer rf
- direktör Päivi Topo, Äldre-institutet
- verksamhetsledare Anja Ojuva, Interpedia rf
- dataadministrationschef Paula Sivunen, Keva
- juris licentiat, vicehäradshövding Helena Mollerander, Lasten perusoikeudet ry
- organisationsjurist Maarit Päivike, Mannerheims Barnskyddsförbund
- direktör Riitta Hyytinen, Rädda Barnen rf
- vice ordförande Petra Nysten, Regnbågsankan rf
- verksamhetsledare Juha Jämsä, Regnbågsfamiljer rf
- generalsekreterare Aija Salo, Seta ry
- jurist Jean-Tibor IsoMauno, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Olli Joensuu, Finlands Ungdomssamarbete - Allians rf
- ordförande Antti Karanki, Trasek rf
- jurist Arto Nikkarinen, Finska Befolkningsförbundet rf
- biträdande professor Suvianna Hakalehto-Wainio
- professor Markku Helin
- professor Mikael Hidén
- professor Ulla Liukkunen
- professor Tapio Puolimatka
- barnpsykiater Jari Sinkkonen
- professor i klinisk psykologi Jarl Wahlström

- professor Veli-Pekka Viljanen
- emeritusbiskop Eero Huovinen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Statskontoret
- Pensionsskyddscentralen
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland, enheten för styrning och utveckling av magistrater
- Finlands ortodoxa kyrkostyrelse
- Finlands Advokatförbund
- Vuxna internationella adopterade VIA i Finland rf.

Dessutom har Evangeliska Alliansen i Finland rf gett in en petition till utskottet.

Öppen utfrågning

Lagutskottet ordnade den 13 mars 2014 en öppen utfrågning riksdagsledamöter och massmedier och via webbsändning till allmänheten. Följande av initiativtagarna till medborgarinitiativet deltog:

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

MEDBORGARINITIATIVET

Syftet med medborgarinitiativet är att även samkönade par i fortsättningen ska ha rätt att ingå äktenskap. En sådan ändring avser att öka jämlikheten i samhället. Detta ska genomföras genom ändringar i äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet. Avsikten är att namnlagens bestämmelser om ge-

mensamt släktnamn (efternamn) för makar och adoptionslagens bestämmelser om makars rätt till gemensam adoption i fortsättningen också ska gälla samkönade makar.

Initiativet avses inte påverka den rätt som religionssamfund enligt 16 § i äktenskapslagen har att bestämma villkor och former för kyrklig vigsel.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering**Allmänt**

Enligt äktenskapslagen (234/1929) kan äktenskap ingås mellan en kvinna och en man. Personer av samma kön kan låta registrera partnerskap i enlighet med lagen om registrerat partnerskap (950/2001). I princip har registrering av partnerskap samma rättsverkningar som ingående av äktenskap. En bestämmelse om äktenskap eller make i en lag eller en förordning tillämpas också i princip på ett registrerat partnerskap eller en part i ett partnerskap.

Det finns dock vissa skillnader. Enligt lagen om registrerat partnerskap tillämpas inte de bestämmelser i lagen om faderskap (700/1975) som gäller konstaterande av faderskap på grund av äktenskap på ett registrerat partnerskap. Det samma gäller andra bestämmelser som gäller make enbart på grund av dennes kön (9 § 1 mom.). På ett registrerat partnerskap tillämpas inte heller bestämmelserna i namnlagen (694/1985) om makes släktnamn eller bestämmelserna i adoptionslagen (153/1985, upphävd genom lag 22/2012) om makes rätt att adoptera. Detta innebär för det första att de som lever i registrerat partnerskap inte kan anta gemensamt efternamn genom anmälan till den berörda myndigheten eller den andra anta dubbelt efternamn där ena delen består av det gemensamma efternamnet. För det andra innebär detta att registrerade partner inte heller kan adoptera gemensamt. Adoption inom familjen har varit möjlig för personer i registrerat partnerskap sedan 2009. Det betyder att en partner i ett registrerat partnerskap kan adoptera den andra partners barn.

År 2012 ingicks 28 878 äktenskap och registrerades 329 partnerskap. Vid utgången av det året fanns det 962 415 gifta par, medan 829 manliga par och 1 162 kvinnliga par hade registrerat partnerskap.

Enligt medborgarinitiativet har skillnaderna i tillämpningen av namnlagen upplevts vara orätt-

visa. Registrerade partner kan visserligen i praktiken få samma efternamn på ansökan, men det rör sig om ett avgiftsbelagt förfarande och registrerade par har färre namnlösningar att tillgå.

Initiativtagarna påpekar att rätten att ensam ansöka om adoption också gäller dem som lever i registrerat partnerskap, men att adoption kräver samtycke från den sökandes registrerade partner. I praktiken kommer barnet ändå att leva i en familj med två föräldrar. Den enklaste lösningen, som också motsvarar barnets bästa, vore att familjens båda vuxna direkt blir vårdnadshavare genom gemensam adoption, menar initiativtagarna.

Enligt initiativet är den gällande lagstiftningen fortfarande diskriminerande och ojämlig gentemot registrerade partner i förhållande till äkta makar. Syftet med initiativet är att även samkönade par i fortsättningen ska ha rätt att ingå äktenskap. En sådan ändring avser att öka jämlikheten i samhället. Om äktenskapslagen ändras på detta sätt kommer de rättigheter som gifta par har att gälla alla äkta makar oavsett kön. Till dessa rättigheter hör rätten att adoptera och att anta gemensamt efternamn.

Internationell jämförelse

Initiativet inbegriper ett avsnitt som beskriver den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet. Det behandlar situationen i länder där samkönade par kan ingå äktenskap.

Justitieministeriet har på begäran av lagutskottet tagit fram en internationell jämförelse av reglering av parförhållanden mellan personer av samma kön hösten 2014, då initiativet behandlas i utskottet. Jämförelsen gjordes genom uppdatering av ministeriets promemoria i samma ämne från 2010 (utredningar och anvisningar 83/2010) Promemorian innehåller uppgifter också om de länder som inte tillåter samkönade äktenskap men där man i regleringen infört ett parförhållande avskilt från äktenskapet. I fråga om de nordiska länderna finns också en redogörelse för hur kyrkan förhåller sig till vigsel av

samkönade par. Sammanfattningsvis framgår följande av utredningen.

Regleringen av parförhållanden mellan personer av samma kön i olika länder

För närvarande tillåter fyra av de fem nordiska länderna samkönade äktenskap. I Europeiska unionen kan samkönade par ingå äktenskap i 9 av de 28 medlemsländerna. Äktenskap mellan personer av samma kön är tillåtna i Sverige, Norge, Island, Danmark, Nederländerna, Belgien, Luxemburg (från ingången av 2015), Frankrike, Spanien, Portugal, Kanada, Argentina, Brasilien, Uruguay, Sydafrika och Nya Zeeland. I Förenade kungariket tillåter lagstiftningen samkönade äktenskap i England, Wales och Skottland. I Förenta staterna tillåter flera delstater äktenskap för samkönade par. Också i Mexiko tillåts samkönade äktenskap på sina håll.

I Europa får samkönade par registrera partnerskap i Finland, Tyskland, Österrike, Schweiz, Irland, Liechtenstein, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Kroatien, Malta, Andorra och Estland (från ingången av 2016).

Skillnaden mellan samkönade och olikkönade pars rättsliga ställning kan variera exempelvis i fråga om rätten att adoptera. Men samtidigt är den rättsliga ställningen densamma när det gäller materiell lagstiftning, även när parförhållandena regleras genom olika institutioner. Som exempel kan nämnas Sverige där registrerade partner hade samma ställning som äkta par i fråga om adoption redan innan äktenskapsinstitutionen utvidgades till att gälla samkönade par. Skillnader i rättslig ställning mellan par av samma kön och par av olika kön kan också finnas trots att institutionen är densamma. Exempelvis tillåter Portugal inte gemensam adoption för samkönade par.

Vissa länder i Europa förhåller sig helt avvissande till reglering av parförhållanden mellan personer av samma kön. Samkönade par kan inte ingå partnerskap med rättslig verkan i bl.a. följande europeiska länder: Ryssland, Lettland, Litauen, Grekland, Cypern, Italien, Polen, Ukrai-

na, Vitryssland, Slovakien, Rumänien, Moldavien och de flesta länderna på Balkanhalvön.

Lagstiftningen om samkönade äktenskap i olika länder

De nordiska länderna. I Sverige blev samkönade äktenskap möjliga i maj 2009. Makar får inte adoptera annat än gemensamt, och registrerade partner likställdes med makar från ingången av 2003. Dessutom får den ena maken adoptera den andres barn eller adoptivbarn.

Svenska kyrkan godkände vigsel av samkönade par vid kyrkomötet i oktober 2009. Samtidigt fastställde kyrkomötet vigselformuläret för både samkönade och enkönade par. Svenska kyrkan har vigselrätt och alla som hör till kyrkan har rätt till en könsneutral vigsel enligt kyrkans ordning. Kyrkan kallar detta vigselplikt. Kyrkoherden ska se till att en präst förrättar vigsel. En enskild präst har vigselrätt men inte vigselkyldighet. Med andra ord får en vigselförrättare vägra viga samkönade par.

I Norge blev äktenskap mellan personer av samma kön möjliga genom en översyn av äktenskapslagen som trädde i kraft vid ingången av 2009. Efter den ändringen gäller adoptionslagen bestämmelser om äkta makars rätt att gemensamt adoptera barn också makar i samkönade par. Samtidigt kompletterades ändå adoptionslagen med en bestämmelse om att makar inte får adoptera den andres adoptionsbarn, om makarna är av samma kön och barnet kommer från ett land som inte tillåter sådana adoptioner.

Norska kyrkan har för närvarande inte rätt att viga par av samma kön till äktenskap. Enligt äktenskapslagen är ett äktenskap som ingåtts i kyrkan ogiltigt om den kyrkliga äktenskapsordningen inte följs. Kyrkan har redan i flera år försökt utarbeta en vigselordning för samkönade par utan att lyckas. Flera kyrkor har löst problemet med att ordna kyrkliga förrättningar för par av samma kön där man ber för parets äktenskap. Därutöver måste paret emellertid ordna civil vigsel i normal ordning.

I Danmark blev det möjligt för samkönade par att ingå äktenskap när en ändring av äktenskapslagen trädde i kraft i juni 2012. Äkta par får oav-

sett kön adoptera barn gemensamt, men i och för sig blev detta möjligt för registrerade partner redan innan 2010 års ändring av äktenskapslagen. Danska evangelisk-lutherska kyrkan godkänner vigsel av samkönade par, och många sådana har redan vigts i kyrkan. Enskilda präster har ändå rätt att vägra viga personer av samma kön.

I Island blev äktenskap mellan personer av samma kön möjliga genom en översyn av äktenskapslagen som trädde i kraft i juni 2010. De som lever i äktenskap får oavsett kön adoptera barn gemensamt, men detsamma har gällt registrerade partner. Isländska evangelisk-lutherska kyrkan tillåter vigsel av samkönade par, Men samtidigt har en enskild präst ingen skyldighet att förrätta sådana vigslar. Det finns ingen statistik att tillgå över antalet samkönade äkta par, men enligt kyrkan är det ytterst sällsynt att samkönade par vigs.

Andra länder i Europa. I Nederländerna har det sedan april 2001 funnits tre olika sätt för dem som vill ha en officiellt bekräftad parrelation att ha en relationen med rättslig verkan. Ett par kan ingå civilt äktenskap, registrera partnerskap eller ingå ett avtal om gemensam ekonomi. Alla tre former av parförhållande är öppna för både olikkönade och samkönade par. Äktenskapet kan ändras till ett registrerat partnerskap eller tvärtom. Äktenskap och registrerat partnerskap har samma rättsverkan, och reglerna om makarnas rättigheter, skyldigheter, förmögenhetsförhållande och avtal tillämpas på såväl äktenskap som registrerat partnerskap. Två personer kan adoptera barn gemensamt, om det inte föreligger något hinder för äktenskap dem emellan och de har bott ihop i tre år.

I England och Wales trädde reformen om äktenskap mellan personer av samma kön i kraft i mars 2014, medan den införs i Skottland i december 2014. Äktenskapets rättsliga verkningar är desamma oavsett parternas kön. I Nordirland är det inte möjligt för samkönade par att gifta sig, men registrerade partner har rätt till extern adoption.

I Spanien blev samkönade äktenskap möjliga 2005, i Portugal 2010 och i Frankrike 2013. Äkta

makar får adoptera barn gemensamt oavsett föräldrarnas kön i Spanien och Frankrike, medan Portugal inte tillåter gemensam adoption.

Lagstiftningen om registrerat partnerskap i vissa länder

Tyskland, Österrike och Schweiz. Registrerat partnerskap mellan personer av samma kön har varit tillåtet i Tyskland sedan 2001 och i Österrike sedan 2010. De rättsliga verkningarna är med undantag av adoptionsrätt huvudsakligen desamma som vid äktenskap. Registrerade partner får inte adoptera barn gemensamt, men intern adoption är tillåten.

I Schweiz har personer av samma kön kunnat registrera partnerskap sedan 2007. Registrerade partner kan inte adoptera barn gemensamt och inte heller intern adoption är tillåten.

En lagmotion om samkönade äktenskap är aktuell i både det österrikiska och det schweiziska parlamentet.

Estland. Den estniska riksdagen har alldeles nyligen, i oktober 2014, antagit en könsneutral partnerskapslag som medger registrering av partnerskap för såväl olikkönade som samkönade par. Den lagen ger oavsett kön registrerade par så gott som samma rättigheter som äkta makar med undantag av extern adoption. Lagen träder i kraft vid ingången av 2016.

Sakkunnigutfrågningen

Lagutskottet ville få en bred och mångsidig uppfattning om medborgarinitiativet och dess verkningar och gjorde därför en omfattande utfrågning av sakkunniga. De sakkunnigas synpunkter på initiativet kan delas in i tre grupper: anhängare, motståndare och de som inte tog ställning för eller emot. Den största gruppen tog inte ställning.

De ställde sig bakom initiativet ansåg att de föreslagna ändringarna garanterar lika rättigheter för samkönade par, men framför allt anser de det vara fråga om att erkänna en jämlik ställning. I dagens läge innebär åtskillnaden mellan institutionerna äktenskap och registrerat partner-

skap att en persons sexuella läggning blir offentlig, vilket kan utsätta paret och familjemedlemmarna för diskriminering och osakligt bemötande. Dessutom ansågs det att den föreslagna reformen gör lagstiftningen klarare och medför besparingar tack vare minskad byråkrati.

De negativt inställda hänvisade i synnerhet till religiösa och etiska värderingar och det traditionella äktenskapsbegreppet, dvs. att äktenskapet är förbehållet man och kvinna. Äktenskapet ansågs vara en naturlig institution baserad på det biologiska faktum att bara olikkönade par kan föröka sig och få barn. Det ansågs att ett könsneutralt äktenskap väsentligt ändrar äktenskapets innebörd och innehåll samt att det fördunklar uppfattningen om äktenskapets särskilda karaktär. Det ansågs att ändringen påverkar alla äktenskap. Enligt uppskattningar kommer en reform att försvaga familjens ställning i samhället och barnets rättigheter, eftersom äktenskapets innebörd ändras så att det inte längre inbegriper barnets rätt till en mor och en far.

Många av de sakkunniga har inte tagit ställning för eller emot initiativet, utan har i stället bedömt målsättningarna och de ingående lagförslagen med avseende på sitt eget verksamhetsområde och sin expertis.

I det följande granskas förslagen in medborgarinitiativet med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och vidare görs en lagteknisk bedömning och konsekvensbedömning av förslagen i ljuset av inhämtad information. Sedan redogör utskottet för sina slutsatser.

Förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Grundlagsutskottet har behandlat hur de rättsliga verkningarna av äktenskap och registrerat partnerskap skiljer sig åt. Senaste gång utskottet tog ställning var 2011. Det rör sig således om ett relativt färskt ställningstagande.

I sitt utlåtande om propositionen med förslag till lag om registrerat partnerskap (RP 200/2000 rd) beaktade grundlagsutskottet att det gällde en helt ny typ av lagstiftning inom

ett område som befann sig i en brytningsfas även i ett internationellt perspektiv. Utskottet ansåg då att de föreslagna skillnaderna mellan äktenskap och registrerat partnerskap med avseende på namnlagen och den dåvarande adoptionslagen inte står i strid med grundlagen, utan att de rymms inom den prövningsbehörighet som lagstiftaren har. 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, menade grundlagsutskottet. Samtidigt påpekade det att lagtolkningen i sin tur kan förändras med tiden och tolkningen av grundlagen aktivt påverka värderingar och attityder.

Inga ändringar föreslogs i bestämmelserna om att bara äkta makar får adoptera gemensamt i samband med att adoptionslagen sågs över (RP 47/2011 rd). I sitt utlåtande om den propositionen konstaterade grundlagsutskottet att adoptionskonventionen (artikel 7) samt Europakonventionen och dess tolkningspraxis ger konventionsstaterna fria händer i detta avseende (GrUU 15/2011 rd). Grundlagsutskottet ansåg med hänvisning till sin tidigare tolkningspraxis 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.

Enligt Europadomstolens rättspraxis gäller skyddet för familjeliv enligt artikel 8 och förbudet mot diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen också samkönade partnerskap. Enligt inhämtad utredning medför Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis emellertid inte någon skyldighet för medlemsstaterna att införa samkönade äktenskap.

Det rådande rättsläget står således utifrån det som sägs ovan inte i strid med grundlagen eller Europakonventionen. Men samtidigt följer heller inga hinder av grundlagen eller konventionen för att införa de föreslagna reformerna i initiativet, förutsatt att religionssamfundens ställning beaktas. Konsekvenserna för religionssamfund tas upp nedan.

Lagförslagen i medborgarinitiativet

Initiativtagarna föreslår att äktenskapslagen ändras så att också personer av samma kön kan ingå äktenskap (lagförslag 1). Lagen om registrerat partnerskap ska i sin tur enligt förslaget ändras så att partnerskap i fortsättningen inte längre kan registreras (lagförslag 2). Partnerskap som registrerats tidigare kommer dock att förbli i kraft, och de kan dessutom omvandlas till äktenskap. Också lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (563/2002) ska enligt förslaget ändras. Den ändringen innebär att äktenskap inte längre kan börja gälla som registrerat partnerskap (lagförslag 3).

Det har under utskottsbehandlingen framförts att det går att förbättra de samkönade parens ställning också genom sådana ändringar i lagen om registrerat partnerskap som innebär att partnerskapets rättsliga verkningar bättre motsvarar äktenskapets. Samtidigt skulle registrerat partnerskap kvarstå som en separat institution. Också ett sådant alternativ har framförts där man jämsides med äktenskapet, för personer av samma kön inför ett partnerskap med samma rättsverkningar som äktenskapet men annan beteckning. Också registrerat partnerskap kvarstår i så fall.

Lagtekniskt är alla nämnda alternativ möjliga som lagutskottet ser det. Den sistnämnda lösningen kan ändå inte anses vara särskilt tydlig med tanke på lagstiftningen och rättsläget.

I det följande behandlas lagförslagen i initiativet rent lagtekniskt i ljuset av de upplysningar utskottet fått:

De föreslagna ändringarna i äktenskapslagen (lagförslag 1)

De föreslagna ändringarna i äktenskapslagen är lagtekniskt sett huvudsakligen funktionella. I 115 § om erkännande av utländskt äktenskap föreslås det att 1 mom. får en mer könsneutral lydelse. Men istället för det valda ordet "parter" vore det ändå mer exakt och konsekvent att använda ordet "makar". Samtidigt måste det påpekas att detaljmotiven de facto inte gäller den paragrafen.

De föreslagna ändringarna i lagen om registrerat partnerskap (lagförslag 2)

I 1 § i lagen om registrerat partnerskap föreslås en ändring som innebär att ett registrerat partnerskap kan börja gälla som ett äktenskap efter gemensam anmälan från partnerna. De allmänna motiven stämmer inte överens med bestämmelsen, eftersom de säger att ett registrerat partnerskap kan omvandlas till ett äktenskap också genom vigselförrättning.

För partnernas del vore det viktigt att det officiella parförhållandet automatiskt kan fortsätta som juridisk institution efter anmälan, utan att det tidigare rättsliga förhållandet upphör och ett nytt inträder. I annat fall kan det förändrade sakförhållandet leda till rättsförluster. Exempelvis förutsätts det ofta att ett äktenskap eller registrerat partnerskap ska ha ingåtts före en viss ålder för att ge rätt till familjepension. Det framgår inte tydligt av den föreslagna paragrafen och dess motivering att det rättsliga förhållandet skulle fortsätta.

Det föreslås också ett 2 mom. som säger att någon hindersprövning för äktenskapet inte ska göras vid omvandling av ett registrerat partnerskap till ett äktenskap. Den föreslagna bestämmelsen innebär att utomlands registrerade partnerskap kan ändras till äktenskap genom anmälan. En sådan situation blir problematisk eftersom partnerskapsregistreringen varierar från land till land i fråga om villkor och rättsverkan. Ett klarare alternativ vore om bara i Finland registrerade partnerskap får omvandlas till äktenskap genom anmälan. Detta bör i så fall anges i lag.

Om partnerskapet automatiskt fortsätter som juridisk institution och om partnerskapet kan börja gälla som äktenskap bara genom anmälan, behövs varken det föreslagna 2 mom. eller den föreslagna ändringen av 6 § i äktenskapslagen.

Enligt initiativet ska dessutom 2—5 och 6 § upphävas i lagen om registrerat partnerskap. Det kan också efter ett eventuellt ikraftträdande uppkomma lägen där det behövs bestämmelser exempelvis om ogiltighet för registreringen av ett partnerskap (5—6 §). Däremot skulle 5 a § om

avgifter inte längre behövas efter ikraftträdandet.

Lagförslaget innehåller inga övergångsbestämmelser. Sådana behövs emellertid för redan inledda ärenden som gäller registrerat partnerskap.

De föreslagna ändringarna i lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (lagförslag 3)

I 2 § 2 mom. i lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet föreslås en ändring som innebär att ett registrerat partnerskap utan särskilda åtgärder börjar gälla som ett äktenskap när det fastställs att någon som lever i ett registrerat partnerskap hör till det motsatta könet. Initiativtagarna föreslår ingen ändring i 1 mom. i samma paragraf, vilket innebär att maken eller partnern måste ge sitt samtycke för att det ska gå att fastställa att den som är gift eller lever i ett registrerat partnerskap har en annan könstillhörighet. Men samtidigt sägs det i motiveringen att det inte längre finns någon grund för samtyckeskravet och att lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet bör rättas till.

Annan lagstiftning

Medborgarinitiativet föreslår inte ändringar i andra lagar än de tre ovannämnda. Utfrågade sakkunniga har dock framfört att möjligheten till äktenskap mellan personer av samma kön kommer att få återverkningar på lagstiftningen inom såväl justitieministeriets som andra ministeriers ansvarsområde. I det följande tas vissa exempel upp på sådana återverkningar.

Den s.k. nordiska äktenskapskonventionen (FördrS 20/1931) innehåller vissa äktenskapsbestämmelser inom den internationella privaträtten och den tillämpas inte på samkönade äktenskap. Detta bör för klarhets skull regleras särskilt.

Den föreslagna lagstiftningen har ingen inverkan på fastställande av faderskap eller på bestämmelserna om vem som är barnets vårdnadshavare. För att undvika oklarhet kan det ända be-

hövas en precisering att 2 § i lagen om faderskap inte ska gälla äktenskap mellan två män. Enligt paragrafen är äkta mannen barnets fader när barn är fött under äktenskap.

Lagstiftningen innehåller olika könsrelaterade bestämmelser. Som exempel kan nämnas 3 § 2 mom. i religionsfrihetslagen (453/2003), som föreskriver att barnets mor, som är vårdnadshavare, ensam kan besluta om barnets inträde i ett religionssamfund inom ett år från barnets födelse i de fall där vårdnadshavarna inte kommer överens om barnets religiösa ställning. Enligt lagen om registrerat partnerskap tillämpas bestämmelserna om barnets mor i 3 § i religionsfrihetslagen inte på en partner i ett registrerat partnerskap som adopterat sin partners barn under det registrerade partnerskapet (9 § 3 mom.). Enligt förarbetena till lagen innebär bestämmelsen i praktiken att valet mellan två fäder eller två mödrar vid tillämpningen kommer att avgöras utifrån vem av de juridiska föräldrarna som varit barnets juridiska förälder längst. Om gemensam adoption blir möjlig för samkönade par kan ett barn komma att juridiskt sett ha två fäder eller två mödrar som varit barnets juridiska förälder lika länge. I sådana lägen är det inte möjligt att tillämpa de lösningar som bestämmelserna erbjuder. Motsvarande bedömning måste göras i fråga om folkbokföringskommunen enligt 6 a § 2 mom. i lagen om hemkommun (201/1994). Också i annan lag kan det finnas könsrelaterade bestämmelser som behöver ändras.

Föräldra- och familjeledigheter bestäms för närvarande på olika sätt beroende på om ett barn är adopterat av registrerade partner eller äkta makar. De föreslagna ändringarna och en utvidgning av adoptionsrätten till samkönade par kan komma att påverka bland annat bestämmelserna om föräldraledighet.

Parrelationen mellan två samlevande personer av samma kön som inte registrerat partnerskap jämföras inte i alla avseenden med ett äktenskapsliknande förhållande, dvs. ett samboförhållande (se LaUB 15/2001 rd). Exempelvis innehåller social- och skattelagstiftningen bestämmelser där man med äktenskapsliknande förhållande bara avser ett samboförhållande

mellan en kvinna och en man. Om personer av samma kön kan ingå äktenskap måste man också ta ställning till om en oregistrerad parrelation mellan två personer av samma kön i fortsättningen ska jämföras med ett samboförhållande mellan en kvinna och en man. Tolkningen kommer att påverka bl.a. behovsprövade förmåner.

Initiativets konsekvenser

Konsekvenser för religionssamfund

Enligt medborgarinitiativet ingriper förslagen inte i den rätt som religionssamfund enligt 16 § i äktenskapslagen har att bestämma villkor och former för kyrklig vigsel. Alla religionssamfund kommer även i fortsättningen att självständigt få besluta om de viger samkönade par eller ej.

Vigsel förrättas som antingen kyrklig eller borgerlig vigsel (14 § i äktenskapslagen). År 2012 ingicks 28 878 äktenskap. I 14 927 fall rörde det sig om kyrklig vigsel och i 13 844 om borgerlig vigsel (resten vigdes utomlands). Åren 2010—2012 steg andelen borgerliga vigslar från 43,7 till 47,9 procent medan andelen kyrkliga vigslar sjönk från 56 till 51,7 procent. Kyrklig vigsel förrättas inom den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan eller ett registrerat religionssamfund. Religionssamfunden fullgör myndighetsuppgifter när de viger människor. Också hindersprövningen kan ske hos församlingen om de förlovade eller den ena av dem är medlem i kyrkan. Med andra ord har en ändring av äktenskapslagen på det sätt som föreslås i medborgarinitiativet åtminstone indirekt verkan på religionssamfunden.

Äktenskapslagens 16 § innebär att vigsel är en rättighet religionssamfunden har, inte en skyldighet. Enligt lagutskottets mening uppkommer ingen juridisk skyldighet för religionssamfunden att ändra sin vigselpraxis om de föreslagna lagändringarna godkänns.

Det är ändå möjligt att samfunden kommer att se över sin praxis. Enligt inkommen utredning har exempelvis evangelisk-lutherska kyrkan kommit fram till att kyrkan har tre alternativ. För det första kan kyrkan fortsätta att liksom nu viga

par bestående av en kvinna och en man. För det andra kan kyrkan ändra sina regler och i fortsättningen också viga samkönade par. Det tredje alternativet är att kyrkan avstår från sin vigselrätt och i framtiden enbart välsignar äktenskap.

Lagutskottet slår fast att äktenskapet får verkan bara genom borgerlig vigsel om evangelisk-lutherska kyrkan och övriga religionssamfund avstår från sin vigselrätt. I så fall är det inte heller längre ändamålsenligt att kyrkan eller religionssamfundet gör hindersprövning. Ett sådan förändring skulle öka uppgifterna för magistraterna och andra myndigheter som förrättar borgerliga vigslar. I fråga om magistraternas uppskattar man exempelvis att de skulle få dubbelt fler vigslar att förrätta och därmed skulle behöva omkring 21 årsverken för att klara av den ökningen. Också för de par som vill ha en kyrklig ceremoni skulle detta innebära en förändring eftersom de utöver ceremonin alltid skulle behöva en borgerlig vigsel. Lagutskottet anser att det i så fall är fråga om en betydelsefull förändring, också i fråga om effekter.

Religionssamfunden har framhållit att de trots en eventuell ändring av äktenskapslagen på det sätt som initiativtagarna föreslår, i enlighet med principerna för religionsfrihet måste kunna hålla fast vid den traditionella uppfattningen om äktenskapet i enlighet med sin egen övertygelse, undervisa och förkunna utifrån sin egen övertygelse och även vägra viga någon av övertygelse. Religionssamfunden ser ändå med oro på hur ändringar av äktenskapslagen kan komma att påverka deras yttrande- och religionsfrihet. Det anses föreligga en risk för att religionssamfundens rättigheter åsidosätts eller att de anklagas för diskriminering på grund av sin undervisning och vigselpraxis.

Man kan därför göra den bedömningen att religionssamfundens inställning till vigselrätten också kan påverkas av pressen utifrån, från samhällets eller församlingens håll, om de föreslagna ändringarna genomförs. Det är också möjligt att en sådan press i sinom tid kan lyfta upp frågan om en vigselrätt med rättslig verkan ska kvarstå hos religionssamfunden.

Konsekvenser för ekonomin och myndigheterna

De föreslagna ändringarna kommer enligt initiativet inte att ha några nämnvärda ekonomiska konsekvenser. Staten kommer att förlora inkomsterna för separata byten av efternamn. Samtidigt anses minskad byråkrati i allmänhet innebära mindre kostnader för myndigheterna.

Vidare bedömer initiativtagarna att initiativet inte får några betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Avsikten är att de föreslagna ändringarna på lång sikt ska förenkla myndighetspraxis.

Enligt inhämtad utredning kommer de föreslagna lagändringarna att medföra stora förändringar i befolkningsdatasystemet, eventuellt också i andra myndigheters datasystem. Befolkningsregistercentralen har gjort en grov uppskattning och kommit till att ändringarna medför kostnader på 170 000 euro. Detta har inte beaktats i centralens nuvarande anslagsram. Om de lagändringar som föreslås i initiativet genomförs kommer det således att krävas pengar för de behövliga ändringarna i befolkningsdatasystemet. Befolkningsregistercentralen påpekar också att tillräckligt med tid behöver reserveras för ändringarna i datasystemet.

Enligt en uppskattning som presenterats för utskottet kommer lagändringarna i medborgarinitiativet att kräva ändringar också i Folkpensionsanstaltens (FPA), Skatteförvaltningens och Kevas kund- eller klientdatasystem. Enligt FPA:s uppskattning medför detta kostnader på ca 147 000 euro och enligt Skatteförvaltningen kostnader på ca 52 000 euro. Keva uppskattar att ändringarna i it-systemet kostar 30 000 euro och att det tar sex månader att genomföra ändringarna.

Också andra myndigheter (Pensionskyddscentralen) kommer att behöva göra ändringar i it-systemen, liksom även evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan. Vissa gör den uppskattningen att utgifterna för ändringarna kan beaktas som en del av systemens normala underhålls- och utvecklingskostnader.

Om den evangelisk-lutherska kyrkan och andra religionssamfund på ovan presenterat sätt

avstår från vigseluppgifterna får i synnerhet magistraterna fler uppgifter. I så fall måste en bedömning av deras resursbehov göras.

Också behovet att ändra annan lagstiftning till följd av initiativet kan ha ekonomiska konsekvenser. Det kan i synnerhet röra sig om sociallagstiftningen, exempelvis när olika förmånslagar ändras.

Utskottets slutsatser

Lagutskottet har utifrån inhämtade upplysningar och efter egen bedömning kommit fram till att det inte kan tillstyrka de föreslagna lagändringarna. I anslutning till detta vill utskottet framföra följande.

Möjligheten till registrerat partnerskap för samkönade par infördes 2001. Det var en betydande reform eftersom lagstiftningen tidigare inte på något sätt erkände samkönade par någon juridisk ställning. Förändringen innebar att de som ingick partnerskap kunde beröras av familjelagstiftningen samtidigt som jämlikheten i samhället förbättrades. Registrering av partnerskap medför enligt inkommen utredning så gott som samma effekter som ett äktenskap.

Såsom framgår av det som sägs ovan har grundlagsutskottet i sin tidigare utlåtandep Praxis inte ansett att skillnaderna mellan äktenskap och registrerat partnerskap skulle strida mot grundlagen, utan att de ryms inom den prövningsbehörighet som lagstiftaren har. Enligt den gällande tolkningen medför inte heller Europakonventionen eller Europadomstolens rättspraxis någon skyldighet för medlemsstaterna att införa samkönade äktenskap.

Med hänvisning till dessa tolkningar anser utskottet att det rådande rättsläget inte kan anses vara problematiskt med avseende på grundlagen och Europakonventionen, eftersom det finns särskilda grunder för att äktenskap och registrerat partnerskap har olika ställning och besluten om regleringen av parförhållanden ligger på nationell nivå. Även om det internationellt sett blivit vanligare att samkönade äktenskap införs i lagstiftningen finns det fortfarande andra västeuropeiska länder än Finland, däribland Tyskland,

där det finns en särskild partnerskapsinstitution för samkönade par.

Äktenskapet är en gammal, traditionell familjerättslig institution och partnerskapsform som är av stor betydelse för människor och samhället. En ändring av äktenskapet från en förbindelse mellan man och kvinna till en könsneutral förbindelse på det sätt som initiativtagarna föreslår skulle leda till att det traditionella äktenskapsbegreppets innehåll och betydelse förändras. Dessutom skulle en sådan ändring beröra de familjerättsliga grundvalarna och vara av stor principiell betydelse. Utskottet påpekar också att de ingångna registrerat partnerskap kan ges rättigheter som är jämförbara med äktenskapet också genom ändring av lagen om registrerat partnerskap. Också detta pekar på att en utvidgning av rätten att ingå äktenskap till personer av samma kön inte behövs, menar utskottet.

Den föreslagna ändringen skulle leda till att samkönade par har lika rätt till efternamn som olikkönade par. Samtidigt skulle tillämpningen av adoptionslagstiftningen förändras genom att s.k. extern adoption (adoption av främmande barn) skulle bli möjlig också för par av samma kön. I fråga om detta framför utskottet följande.

När lagutskottet 2001 behandlade lagförslaget om registrerat partnerskap motiverade det det faktum att namnlagens bestämmelser om makens släktnamn (efternamn) inte ska tillämpas på registrerat partnerskap med att en central huvudprincip i namnlagen är att släktnamnet består. Därför fann utskottet det acceptabelt att rätten till ett gemensamt namn bara hör till äktenskapet direkt med stöd av lag (LaUB 15/2001 rd). I praktiken har detta lett till att partnerna i ett registrerat partnerskap särskilt måste ansöka om att få samma efternamn. Handläggningen av ett sådant ärende är avgiftsbelagt. Detta går att rätta till genom ändring av lagen om registrerat partnerskap.

När det gäller adoption påpekar utskottet att åtskillnaden mellan registrerat partnerskap och äktenskap blev mindre 2009 när det blev möjligt för registrerade partner att adoptera varandras barn. En sådan intern adoption innebär att ett barn kommer att ha antingen två mödrar eller två

fäder som juridiska föräldrar. Detta innebar att principerna för regleringen av föräldraskapet ändrades, dvs. principerna om att föräldrarna ska vara av motsatt kön och att barnet kan ha bara en mor och en far. Utskottet påpekar emellertid att adoption inom familjen gäller barn som redan innan adoptionen är barn till en av de registrerade partnerna och därmed medlem av det registrerade parets familj. Med andra ord medför intern adoption inte att barnets faktiska livssituation förändras. Genom möjligheten till intern adoption var det möjligt att förbättra ställningen för barn som lever i ett registrerat pars familj i fråga om underhåll, försörjning och arvsrätt.

Möjligheten till gemensam adoption för samkönade par skulle däremot innebära möjlighet till extern adoption. I sådana fall kommer barnets livssituation de facto att förändras i praktiken, eftersom barnet då blir medlem av en samkönad familj först genom adoption. Därmed är adoption inom familjen och gemensam adoption för samkönade par märkbart olika till sin natur, och därför måste rätten till gemensam adoption bedömas i synnerhet med avseende på barnets bästa och barnets rättigheter.

Den gällande adoptionslagen innebär att bara äkta makar (dvs. en kvinna och en man enligt dagens rättsläge) får adoptera barn gemensamt, och i samband med behandlingen av den lagen (RP 47/2011 rd — LaUB 9/2011 rd) skrevs principen om att barnet i första hand ska placeras i en familj där han eller hon får två adoptivföräldrar in i lagen (27 § i adoptionslagen). Utskottet anser att äktenskapslagen och adoptionslagen i gällande form tillsammans utgör en helhet som inte bör utvidgas till att gälla samkönade par när det gäller extern adoption.

Gemensam adoption skulle inte heller i praktiken öka de samkönade parens möjligheter att få barn, noterar utskottet. Detta beror på det låga antalet barn som kan adopteras i förhållande till dem som ansöker om att få adoptera och på att ursprungsländerna vid internationell adoption i princip inte accepterar att barn placeras hos samkönade par. Utskottet erfor i samband med behandlingen av adoptionslagen att det de senaste åren funnits omkring fem familjer som ansökt

om att få adoptera för varje adoptivbarn. Antalet barn som lämnas för adoption har minskat hela tiden och samtidigt har väntetiderna blivit allt längre.

Något som påtalats under utskottsbehandlingen är att det råder oro för att det kommer att försämrade finländska adoptionssökandes — också heterosexuella pars — möjligheter till internationell adoption om personer av samma kön får gifta sig. Ryssland antog i juli 2013 en lag som förbjuder utländska adoptioner till samkönade par och till ensamstående i länder som godkänner samkönade äktenskap, om det inte finns ett gällande adoptionsavtal länderna emellan. Enligt uppgift har Ryssland efter lagens ikraftträdande stoppat adoptioner till bland annat Sverige. Således kan den uttryckta oron anses vara befogad.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att tilltänkta adoptivföräldrar kan bli tvungna att avbyta adoptionsprocessen om äktenskapslagen ändras på förslaget sätt. Det är viktigt, menar utskottet, att de sökandes rättssäkerhet uppmärksammas särskilt.

Enligt den gällande adoptionslagen är det möjligt att adoptera ensam och även den som lever i registrerat partnerskap kan adoptera ensam. När adoptionslagen behandlades framfördes det att ensamadoption ger en möjlighet att kringgå gällande lagstiftning, dvs. så att den ena partnern i ett registrerat parförhållande först adopterar barnet ensam och den andra partnern sedan adopterar barnet inom familjen. I detta avseende konstaterar utskottet att möjligheterna att ensam adoptera ett främmande barn i praktiken dock försämras avsevärt av att det finns klart färre barn att adoptera än det finns sökande och av att gifta par i regel haft företräde framför ensam-sökande när adoptivföräldrar valts. I praktiken har det varit möjligt att adoptera ensam närmast i specialfall, exempelvis när det varit fråga om

nära släktingar till den sökande (LaUB 9/2011 rd). Då är det i första hand det adopterade barnets bästa som är väsentligt.

Till sist vill lagutskottet påpeka att lagförslagen i medborgarinitiativet enligt vad justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet uppgett för utskottet inte kan godkännas i lydande form. I stället skulle de kräva ytterligare lagteknisk beredning för att införa ett könsneutralt äktenskap utifrån dem. Dessutom måste effekterna på annan lagstiftning utredas och granskas plus de behövliga lagändringarna tas fram.

Enligt inkommen utredning kommer de föreslagna ändringarna också att ha ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna. Med andra ord krävs det att dessa och eventuella andra konsekvenser av ett genomförande utreds och granskas noga och att behövliga anslag reserveras för ändamålet i samband med budgetbehandlingen. Också den tid som behövs för att förnya it-systemen måste också beaktas om ändringarna ska genomföras.

Utskottet vill särskilt uppmärksamma att det krävs en konsekvensbedömning med avseende på barnen innan en så här pass betydande familjerättslig lagstiftningsreform genomförs. Detta kom fram under sakkunnigutfrågningen. En bedömning av de barnrelaterade konsekvenserna bygger på kravet enligt konventionen om barnets rättigheter att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid allt beslutsfattande som rör barn. Också justitieministeriet rekommenderar en sådan bedömning i sina anvisningar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

förkastar lagförslagen i medborgarinitiativet.

Helsingfors den 20 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent

Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd
ers. Kalle Jokinen /saml
Mika Niikko /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

RESERVATION

*Motivering***Allmän motivering**

Enligt Finlands grundlag får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Den gällande lagstiftningen utesluter samkönade par från möjligheten att ingå äktenskap, vilket i dag inte längre kan anses vara acceptabelt med beaktande av jämlikhetsprincipen. Vi anser att äktenskapslagen bör ändras på det sätt som föreslås i medborgarsinitiativ MI 3/2013 rd så att även samkönade par får ingå äktenskap i fortsättningen. Dessutom innehåller denna reservation ett förslag till uttalande där det förutsätts att statsrådet bereder de ändringar som en könsneutral äktenskapslag medför i annan lagstiftning. De ändringarna avses träda i kraft samtidigt som ändringen i äktenskapslagen, dvs. den 1 mars 2017.

Allmänt

Enligt 6 § i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person, såsom sexuell läggning.

Finland har under sin historia varit en föregångare på jämställdhetens och jämlikhetens område; bland annat var Finland först i världen med att ge kvinnor lika rösträtt och valbarhet. Den gällande äktenskapslagen särbehandlar emellertid människor på grund av makens kön och det är uttryckligen därför som en könsneutral äktenskapslag inte bara handlar om likabehandling utan också om jämlikhet. I dagens läge behandlas människor ojämnt på grund av sexuell läggning och kön.

Om äktenskapslagen blir jämlik främjas samtidigt välbefinnandet och likabehandlingen i samhället. Många transpersoner och personer som hör till sexuella minoriteter (HBT-personer) utsätts fortfarande för diskriminering och

mobbnings. Negativa attityder skadar i synnerhet osäkra ungdomar som försöker finna sin identitet. Genom en könsneutral äktenskapslag skulle lagstiftaren visa att alla har lika värde och är lika inför lagen oavsett sexuell läggning eller könsidentitet.

Den internationella utvecklingen efter det att stödförklaringar till medborgarsinitiativet började samlas in

Precis som medborgarsinitiativet påpekar är Finland det sista nordiska landet där äktenskap mellan personer av samma kön inte tillåts. Samtidigt måste det påpekas att en könsneutral äktenskapslag inte bara är en specialitet för ett fåtal länder som anses vara liberala, utan att en sådan införts också i länder som Sydafrika, Spanien, Portugal och flera länder i Latinamerika där den katolska kyrkan traditionellt haft en stark ställning. Efter det att insamlingen av underskrifter till stöd för medborgarsinitiativet (stödförklaringar) inleddes den 19 mars 2013 har en könsneutral äktenskapslag införts i åtminstone sex stater och på delstatsnivå i flera förbundsstater. I Europa har lagstiftningen ändrats i Frankrike och Storbritannien, bortsett från Nordirland. Också i Luxemburg har en ändring av äktenskapslagen godkänts och den träder i kraft den 1 januari 2015. Utanför Europa har en könsneutral äktenskapslag, utöver de länder som nämns i initiativet, under 2013 trätt i kraft i Uruguay, Nya Zeeland och Brasilien på delstatsnivå. Dessutom gäller en könsneutral äktenskapslag i 32 av Förenta staternas delstater och dessutom kommer en sådan att träda i kraft i ytterligare 3 inom en snar framtid. Våren 2013 var samkönade äktenskap tillåtna bara i 10 delstater¹. Orsaken till den snabba utvecklingen är den amerikanska högsta domstolens avgöranden.

¹ Situationen 20.10.2014.

Organisationen ILGA-Europe har sedan 2009 årligen publicerat en årlig översikt som presenterar och jämför HBT-personernas rättsliga ställning i länderna i Europa. I den senaste översikten från maj 2014 placerar sig Finland på plats 17 bland 49 europeiska länder. Finland har tappat positioner på listan allt eftersom Europa i övrigt utvecklat lagstiftningen i mer jämlik riktning. Detta visar tydligt att Finland håller på att tappa mark när det gäller att ligga i framkant i fråga om likabehandling och jämlikhet - vi räknas snart till de konservativa staterna.

Ekonomiska konsekvenser

De som yttrat sig för lagutskottet har bedömt de ekonomiska konsekvenserna av lagändringarna. Enligt de yttrandena kommer de ekonomiska konsekvenserna att vara små i förhållande till lagförslaget samhälleliga betydelse.

Befolkningsregistercentralen påpekade att de föreslagna lagändringarna skulle medföra stora ändringar i befolkningsdatasystemet. Enligt en tilläggsredogörelse från centralen blir de sammanlagda kostnaderna för systemändringarna cirka 170 000 euro. *Enheten för styrning och utveckling av magistrater vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland* gjorde i sitt yttrande den

uppskattningen att den föreslagna förändringen inte påverkar magistraternas egna register och system nämnvärt. Magistraternas ärendehanteringssystem kan komma att påverkas något. Som helhet kan ändringarna göras inom ramen för systemens normala underhålls- och utvecklingskostnader.

Enligt *Pensionsskyddscentralens* uppskattning kommer den att tvingas utföra underhållsarbete i sina it-system för uppskattningsvis några tio tusen euro om *Befolkningsregistercentralen* gör ändringar i gränssnitten till sina it-system till följd av medborgarinitiativet. *Keva* uppskattar sina it-relaterade kostnader till omkring 30 000 euro. *Skatteförvaltningen* får sina uppgifter om familjeförhållanden och äktenskap från befolkningsdatasystemet och uppskattar kostnaderna för ändringar i it-systemen till sammanlagt ca 52 000 euro. *Folkpensionsanstalten (FPA)* slår fast att omfattningen på de ändringar som initiativet kräver beror på hur *Befolkningsregistercentralen* förmedlar uppgifterna till FPA. Det krävs uppskattningsvis 3 000 timmar arbete och 147 000 euro till följd av ändringarna. Uppskattningen bygger på antalet timmar som användes när lagen om registrerat partnerskap skulle träda i kraft.

	Uppskattade kostnader, €	Tidsbehov
Befolkningsregistercentralen	170 000	till utgången av 2015
Enheten för styrning och utveckling av magistrater vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland	Ändringarna kan göras inom ramen för systemens normala underhålls- och utvecklingskostnader	
Pensionsskyddscentralen	"några tiotal tusen"	ingen uppskattning
Keva	30 000	6 månader
Skatteförvaltningen	52 000	5 månader
FPA	147 000	

Denna reservation innehåller ett förslag till uttalande om att regeringens förutsatts ta fram de andra lagförslag som förslaget om att ändra äktenskapslagen medför. När den propositionen bereds ska man samtidigt utreda de ekonomiska

konsekvenserna, konsekvenserna för myndigheterna och andra eventuella konsekvenser av lagändringarna. Eventuella ytterligare ekonomiska konsekvenser utöver de ovan nämnda kan bestå av exempelvis möjliga kostnader av att det sker

förändringar i fråga om sociala förmåner när lagen ändras.

Jämlikhetsaspekten

Jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet i Finlands grundlag täcker in diskriminering på grund av kön och sexuell läggning. Likhet inför lagen betyder att lagstiftningen ska tillämpas på samma sätt på alla oavsett exempelvis kön eller sexuell läggning.

Något som ofta framförts när lagändringen behandlats är att alla redan nu har lika rätt att ingå äktenskap med en person av motsatt kön. Detta utgör ändå inte någon faktisk jämlikhet. Om avsikten med äktenskapet är att bilda familj med någon man älskar försätter den gällande lagstiftningen oundvikligen samkönade par i en sämre ställning eftersom de inte kan ingå äktenskap. Omvänt kan man säga att äktenskapslagen skulle vara lika ojämlig om olikkönade par bara fick ingå registrerat partnerskap medan samkönade par får ingå äktenskap.

En könsneutral äktenskapslag handlar om de grundläggande fri- och rättigheterna i Europadomstolens avgörandepraxis har det emellertid ansetts att staterna själva får bedöma om de vill tillåta samkönade äktenskap. Detta innebär att varje stat ska avgöra om det finns godtagbara grunder för att vägra någon rätten till äktenskap. Professor Viljanen påpekar i sitt yttrande till lagutskottet att de grundläggande fri- och rättigheternas betydelse inte avgränsas till att man förhindrar kränkningar av fri- och rättigheterna, utan enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Målsättningen i grundlagen är uttryckligen att de grundläggande fri- och rättigheterna faktiskt ska tillgodoses, vilket också kan kräva positiva åtgärder från det allmänna sida för att skapa faktiska förutsättningar för utövandet av fri- och rättigheterna².

Om ändringen av äktenskapslagen inte godkänns bör lagstiftaren motivera varför det går att

göra intrång i kärnan till de samkönade parens privatliv och familjeliv och varför de förvägras rätten att ingå äktenskap. Om det finländska samhället faktiskt vill främja vars och ens välfärd och välbefinnande bidrar avslag på lagändringen inte till detta. Dessutom visar attitydmätningar att en stor majoritet av finländarna stöder tanken på ett könsneutralt äktenskap. Således anser vi att det i Finland inte längre går att anföra godtagbara grunder för att förvägra samkönade par möjligheten att ingå äktenskap. Med andra ord är vår gällande lagstiftning diskriminerande.

Hur adoptionsprocessen påverkas

Den föreslagna ändringen av äktenskapslagen kommer att även samkönade par rätt att ansöka om adoption gemensamt. Enligt lagstiftningen ska barnets bästa alltid komma i främsta rummet vid adoptionsprövning, och detta ska gälla även fortsättningsvis. Forskningen visar att föräldrarnas kön är av sekundär betydelse för barnets välfärd och utveckling. En adoption föregås alltid av en lång process och grundlig utvärdering, och det finns ingen anledning att anta att en prövning i varje enskilt fall inte skulle se till barnets bästa också när de makar som ansökt om gemensam adoption är av samma kön.

Utgångspunkten är den att alla som uppfyller ålderskraven i adoptionslagen får ansöka om att adoptera ensam. För närvarande kan bara makar ansöka om gemensam adoption. Den som lever i registrerat partnerskap får ansöka om att adoptera ensam med sin partners samtycke. Partnern kan senare efter en lång och byråkratisk process adoptera barnet genom intern adoption. Det är en missuppfattning att den gällande lagstiftningen skulle hindra samkönade par från att adoptera, men det skulle vara enklare och motsvara barnets bästa att familjens båda vuxna direkt blir vårdnadshavare genom gemensam adoption. Med tanke på barnets bästa vore det också viktigt att båda makarnas föräldraskap bedöms i de fall där barnet i praktiken kommer att leva i en familj med två föräldrar.

Det faktum att internationella adoptioner kan bli svårare om äktenskapslagen blir icke-diskri-

² Se RP 309/1993 rd, s. 79.

minerande ter sig inte som någon betydande risk. Adoptionerna från Ryssland till Sverige har försvårats efter det att en könsneutral äktenskapslag infördes, men i Frankrike har inget liknande skett, trots att landet också har en könsneutral äktenskapslag. Den ryska adoptionspolitiken verkar avspegla den politiska stämningen i landet mer allmänt, och vi kan inte låta det politiska spelet i en främmande stat begränsa utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheterna i vårt land. Negativa konsekvenser är ytterst osannolika när det gäller andra länder som adopterar barn till Finland.

Det går att trygga både framtida och pågående adoptionsprocesser genom att med adoptionslandet bilateralt avtala att barn inte adopteras till samkönade par om det är landets vilja. Dessutom kan adoptionstjänsterna söka samarbete med nya adoptionsländer som godtar adoption till samkönade barn.

Barnets bästa

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter får barn inte diskrimineras på grund av vare sig sina egna eller föräldrarnas egenskaper. Med andra ord måste barn i regnbågsfamiljer själva få bestämma när de vill berätta om sin familj och sina föräldrars parförhållande. I dagens läge registreras den officiella formen för föräldrarnas parförhållande i register som rör barnet. Detta innebär att barnet och barnets familjemedlemmar kan utsättas för diskriminering och osakligt bemötande. En könsneutral äktenskapslag kan påverka de rådande attityderna i samhället och därmed förebygga diskriminering och osakligt bemötande.

Det är särskilt viktigt att bearbeta samhällets attityder också med tanke på ungdomar som är osäkra på sin könsidentitet eller sexuella identitet. Ungdomsforskningssällskapet och Seta genomförde en enkät 2013, och enligt den har HBT-unga mer depressions- och ångestsymtom, mer självdestruktiva tankar och mer självdestruktivt beteende än andra ungdomar. Detta kan bero på både upplevd diskriminering och ångest som den unge upplever när hans eller hennes identitet avviker från majoriteten. En könsneu-

tral äktenskapslag kan utgöra ett stöd när ungdomar ska växa upp och bli balanserade vuxna eftersom de då inte behöver ge upp sina drömmar om exempelvis äktenskap och familj.

Det har ofta sagts att man tillgodoser barnets bästa genom rätten till båda föräldrarna, dvs. en mor och en far. Lagen om assisterad befruktning trädde i kraft den 1 september 2007. Den innebär att äkta par, sambor, kvinnopar och ensamstående kvinnor kan få assisterad befruktning. Den gällande adoptionslagstiftningen medger adoption inom familjen och också den som ansöker om adoption ensam kan få adoptera. Samkönade par kan vara fosterföräldrar. Syftet med dessa lagar är att säkerställa barnets bästa. Med andra ord kommer en könsneutral äktenskapslag inte att omdefiniera barnets bästa utan strävan är att ytterligare befästa dess ställning. Enligt Regnbågsfamiljer rf finns det för närvarande omkring 10 000 barn i Finland som lever i regnbågsfamiljer av olika slag. I fråga om dessa är barnets bästa att samhället inte diskriminerar dem vare sig attitydmässigt eller juridiskt.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har betonat att diskriminering måste motarbetas aktivt och att ett diskrimineringsförbud i lagstiftningen inte är tillräckligt i det avseendet. En könsneutral äktenskapslag kommer att främja barnets bästa i samhället genom att den garanterar barnets rätt till icke-diskriminering och integritet.

Religionssamfundens ställning

Denna lagändring påverkar inte religionssamfundens rätt att bestämma vem de viger. Enligt 16 § i äktenskapslagen bestäms övriga villkor och former för kyrklig vigsel av det religionssamfund inom vilket vigseln förrättas. Avsikten med denna lagändring är inte att ingripa i debatten inom religionssamfundet om vem de ska viga. Vi förutsätter att man genom den föreslagna lagändringen inte på något sätt ingriper i religionssamfundens rätt att själva bestämma om villkoren för vigsel.

I lagstiftningen har äktenskapet en viss betydelse och angivna rättsverkningar. Dessutom läser människor in många av lagstiftningen oav-

hängiga innebörder i äktenskapet. Avsikten med den föreslagna ändringen av äktenskapslagen är att samkönade par juridiskt ska ges samma ställning som olikkönade par. Ändringens syfte är inte att ingripa i någons personliga uppfattning om äktenskapet. Varje par får själv bestämma vilken innebörd äktenskapet har för just dem. Lagstiftaren ska beakta rättvisa och jämlikhet i sina beslut och då respektera grundlagens syften.

Den fortsatta beredningen

Enligt justitieministeriets yttrande till lagutskottet går det att genomföra alla ändringar som föreslås i medborgarinitiativet i oförändrad form utan lagtekniska problem. Men eftersom det är fråga om en principiellt viktig familjerättslig reform anser vi att vissa detaljer kräver en grundligare beredning. Således föreslår vi att den föreslagna ändringen av äktenskapslagen godkänns och genomförs på följande sätt. Ändringen av äktenskapslagen leder till ett ändringsbehov i lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet. Dessutom har det föreslagna indirekt verkan på exempelvis social- och familjelagstiftningen. Det är viktigt att reservera tillräckligt med tid för en noggrann utredning och ett omsorgsfullt genomförande av de ändringar som behövs i lagstiftningen i övrigt om en könsneutral äktenskapslag stiftas, och därför förutsätter vi att de föreslagna lagändringarna och andra behövliga lagändringar genomförs genom en senare proposition (*Reservationens förslag till uttalande*). De ändringarna avses träda i kraft samtidigt som ändringen i äktenskapslagen. En sådan övergångsperiod garanterar att de behövliga ändringarna kan införas kontrollerat. Samtidigt åläggs nästa regering än starkare skyldighet att slutföra ändringarna om äktenskapslagen ändras nu i stället för att bara anta en kläm.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av äktenskapslagen

1 §. I medborgarinitiativet föreslås det att 1 mom. ändras så att det inte längre krävs att makarna är kvinna och man för att de ska kunna ingå äktenskap, utan i stället ska vilka två fysiska personer som helst kunna ingå äktenskap. Det är inte meningen att några andra villkor för äktenskap ska ändras i detta sammanhang.

Momentet i denna reservation motsvarar det som föreslås i initiativet. Efter momentet har en streckad linje lagts till för att visa att det inte är meningen att ändra 2 och 3 mom. i den gällande paragrafen.

6 §. Det är meningen att ingått registrerat partnerskap i fortsättningen ska kunna omvandla partnerskapet till äktenskap genom en anmälan till magistraten. Justitieministeriet påpekade i sitt yttrande att tillägget till 6 § är onödigt, eftersom någon ny hindersprövning inte görs om ett registrerat partnerskap genom anmälan börjar gälla som ett äktenskap. Med andra kan registrerat partnerskap omvandlas till äktenskap oavsett 6 § i äktenskapslagen, och därför föreslås det att paragrafen i initiativet utgår.

108 §. Hittills har de bestämmelser som hör till området för den internationella civilrätten avvikit något från varandra när det gäller registrerade partnerskap och äktenskap. Avsikten är att två fysiska personers rätt att ingå äktenskap inför en finsk myndighet i fortsättningen bestäms i enlighet med den gällande äktenskapslagen. Eftersom samkönade par i många stater inte har rätt att ingå äktenskap har de inte heller nödvändigtvis rätt att gifta sig inför finska myndigheter, om ingen av dem är finsk medborgare och ingendera är bosatt i Finland. På detta sätt försöker man undvika situationer där ett äktenskap som är ingått i Finland helt skulle sakna rättsverkningar.

Enligt medborgarinitiativet ska 108 § 1 och 2 mom. ändras. Momenten i denna reservation motsvarar dem som föreslås i initiativet. Efter 2 mom. har en streckad linje lagts till för att visa

att det inte är meningen att ändra 3 mom. i den gällande paragrafen.

115 §. I 1 mom. föreslår initiativtagarna att orden "en kvinna och en man" ska ersättas med ordet "parterna". I reservationen har dettas ändrats till "makarna" av tydlighets- och konsekvensskäl. I övrigt avses villkoren för att ett äktenskap som ingåtts utomlands ska kunna erkännas kvarstå.

Efter momentet har en streckad linje lagts till för att visa att det inte är meningen att ändra 2 mom. i den gällande paragrafen.

Ikraftträdandebestämmelsen. Avsikten är att både ändringen av äktenskapslagen och de senare ändringar som förutsätts genom ett uttalande ska träda i kraft den 1 mars 2017. För att samkönade par ska kunna ingå äktenskap redan första dagen lagen är i kraft behövs det övergångsbestämmelser åtminstone om hindersprövning. Vi förutsätter att regeringen tar fram de övergångsbestämmelser som behövs.

2. Lag om ändring av lagen om registrerat partnerskap

Vi hänvisar till den allmänna motiveringen och föreslår att lagförslag 2 avvisas. Avsikten med denna reservation är emellertid att regeringen ska utarbeta en proposition där paragraferna om registrering av partnerskap i lagen om registrerat partnerskap upphävs. Syftet är att inga nya registrerade partnerskap ska kunna ingås. I övrigt avses lagen ändå fortsatt gälla, dvs. för de

partnerskap som registrerats innan lagändringen ska lagen fortsätta att gälla. Också partnerskap som har registrerats eller kommer att registreras utomlands ska i fortsättningen kunna gälla som registrerat partnerskap.

Vi förutsätter att regeringen också bereder en proposition om hur de som redan registrerat partnerskap ska kunna omvandla partnerskapet till äktenskap utan att det rättsliga förhållandet avbryts. Det rättsliga förhållandets kontinuitet är viktig exempelvis med tanke vissa familjeförmåner.

3. Lag om ändring av 2 § i lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet

Vi hänvisar till den allmänna motiveringen och föreslår att lagförslag 3 avvisas. Avsikten med denna reservation är emellertid att regeringen ska bereda de övriga lagändringar som den föreslagna ändringen i äktenskapslagen kräver.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 1 med ändringar (Reservationens ändringsförslag),

att riksdagen förkastar lagförslag 2 och 3 och

att riksdagen godkänner ett uttalande (Reservationens förslag till uttalande).

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av äktenskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i äktenskapslagen (234/1929) 1 § 1 mom., (*utesl.*) 108 § 1 och 2 mom. och 115 § 1 mom.,

LaUB 14/2014 rd — Ö 10/2013 rd

sådana de lyder, 1 § 1 mom. i lag 411/1987 samt (*utesl.*) 108 § 1 och 2 mom. och 115 § 1 mom. i lag 1226/2001, som följer:

1 §

Två personer som har kommit överens om att ingå äktenskap med varandra är förlovade.

der mot äktenskap. De förlovade är skyldiga att lägga fram en godtagbar utredning om sin rätt att ingå äktenskap enligt en främmande stats lag.

6 §

(*Utesl.*)

108 §

Två personers rätt att ingå äktenskap inför en finsk myndighet bestäms enligt finsk lag.

Om ingen av personerna är finsk medborgare och ingendera är bosatt i Finland, har de rätt att ingå äktenskap inför en finsk myndighet endast om äktenskapet är tillåtet enligt finsk lag och om vardera har rätt att ingå äktenskap enligt lagen i den stat där personen är medborgare eller är bosatt eller lagen i den stat som i någondera av nämnda stater ska tillämpas vid prövning av hin-

115 §

Ett äktenskap som *makarna* har ingått i en främmande stat inför en myndighet i staten i fråga är giltigt i Finland, om det är giltigt i den stat där äktenskapet ingicks eller i den stat där någondera maken var bosatt eller var medborgare då äktenskapet ingicks.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål börjar bereda en propo-

sition om de ändringar i andra lagar som en könsneutral äktenskapslag kräver och lämnar propositionen till riksdagen senast den 31 december 2015.

Helsingfors den 20 november 2014

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

Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml
Kristiina Salonen /sd
Stefan Wallin /sv