

Lagutskottet

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

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 lagutskottet för betänkande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 1/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- initiativtagare Pasi Turunen
- initiativtagare Jukka-Pekka Rahkonen
- vicehäradshövding Jyrki Anttinen
- professor Tapio Puolimatka
- lagstiftningsråd Outi Kemppainen, justitieministeriet
- regeringssekreterare Milja Tiainen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Öppen utfrågning

Lagutskottet ordnade den 27 oktober 2016 en öppen utfrågning för riksdagsledamöter och massmedier och via webbsändning till allmänheten. Följande hördes: företrädare för initiativtagarna biträdda av vicehäradshövding Jyrki Anttinen samt professor Tapio Puolimatka.

MEDBORGARINITIATIVET

Syftet med medborgarinitiativet är att bevara äktenskapet som ett genuint jämställt förbund mellan man och kvinna och att upphäva den könsneutrala äktenskapslagen. Enligt initiativet berövar ett könsneutralt äktenskap adopterade barn möjligheten till en ersättande upplevelse av föräldrar

Betänkande LaUB 1/2017 rd

av båda könen, en mor och en far. Barnets rätt att få vård av mor och far kan inte tillgodoses i ett samkönat äktenskap. Enligt initiativet beaktas rättigheterna för samkönade par på ett tillräckligt sätt i partnerskapslagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

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

Riksdagen antog förra valperioden en lag om ändring av äktenskapslagen (156/2015). Den antogs den 28 november 2014 och gjorde det möjligt för samkönade par att ingå äktenskap. Ändringen innebär att de rättigheter som gifta par har också kommer att gälla samkönade par. Till dessa rättigheter hör rätten att adoptera och att anta gemensamt efternamn. Ändringen träder i kraft den 1 mars 2017.

Syftet med det aktuella medborgarinitiativet är att upphäva ändringen av äktenskapslagen och att bevara äktenskapet som ett förbund mellan man och kvinna. Den föreslagna lagen om upphävande avses träda i kraft så snart som möjligt och i varje fall innan lagen om ändring av äktenskapslagen träder i kraft den 1 mars 2017.

Medborgarinitiativet om en könsneutral äktenskapslag

Den ändring av äktenskapslagen som riksdagen godkände byggde också på ett medborgarinitiativ (Ö 10/2013 rd). Under behandlingen av det initiativet hörde lagutskottet sammanlagt omkring 60 sakkunniga för att få en så bred och mångsidig uppfattning om medborgarinitiativet och dess verkningar som möjligt (LaUB 14/2014 rd, s. 5). Bland de utfrågade fanns företrädare för såväl ministerier och myndigheter, religionssamfund och olika organisationer (bl.a. Adoptivfamiljer rf, Mannerheims barnskyddsförbund, Rädda Barnen rf, Regnbågsfamiljer rf, Seta ry och Finska Befolkningsförbundet rf) som professorer i familjerätt, barnrätt och statsrätt och barnpsykiatrer. De sakkunnigas synpunkter på initiativet kan delas in i tre grupper: anhängare, motståndare och de som inte tog ställning för eller emot. Både de som förespråkade initiativet och de som motsatte sig det återopade barnets ställning och barnets bästa.

I sin bedömning av hur det initiativet förhöll sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna ansåg lagutskottet med hänvisning till grundlagsutskottets tidigare utlåtanden att det då rådande rättsläget, dvs. att bara en man och kvinna kan ingå äktenskap, inte kunde 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 (LaUB 14/2014 rd, s. 6 och 10). Men samtidigt framhöll utskottet att det heller inte följer några hinder av grundlagen eller konventionen för att införa de föreslagna reformerna i initiativet, förutsatt att religionssamfundens ställning beaktas. De grundläggande och mänskliga rättigheterna utgjorde således inget hinder för att äktenskapslagen är könsneutral, eftersom det ligger inom den nationella lagstiftarens prövningsbehörighet att besluta om en sådan ändring.

Betänkande LaUB 1/2017 rd

Lagutskottet föreslog att medborgarinitiativet om en könsneutral äktenskapslag förkastas. Riksdagen beslutade ändå att godkänna det som föreslogs i reservationen till betänkandet, dvs. att den föreslagna ändringen av äktenskapslagen skulle godkännas med ändringar. Det hade under riksdagsbehandlingen av initiativet framgått att ändringen av äktenskapslagen så att den blir könsneutral har återverkningar på annan lagstiftning och att dessa behövde utredas ytterligare. Därför godkände riksdagen ett uttalande där den förutsatte att regeringen utan dröjsmål bereder en proposition om de ändringar i andra lagar som en könsneutral äktenskapslag kräver. Meningen var att dessa senare lagändringar träder i kraft samtidigt som ändringen i äktenskapslagen den 1 mars 2017.

Riksdagen har under den pågående valperioden vid två tillfällen godkänt de lagändringar som den ändrade äktenskapslagen kräver. Utifrån proposition RP 65/2015 rd godkände riksdagen den 17 februari 2016 ändringar i äktenskapslagen (249/2016), lagen om registrerat partnerskap (250/2016), lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (251/2016), lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (252/2016), religionsfrihetslagen (253/2016) och lagen om assisterad befruktning (254/2016). Vidare godkände riksdagen den 13 december 2016 utifrån proposition RP 232/2016 rd de behövliga ändringarna i lagstiftningen om social trygghet, dvs. i sjukförsäkringslagen (6/2017), lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (8/2017), lagen om utkomstskydd för arbetslösa (9/2017), folkpensionslagen (10/2017), lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (11/2017), lagen om allmänt bostadsbidrag (12/2017) och lagen om utkomststöd (13/2017). Lagändringarna träder i kraft samtidigt som ändringen av äktenskapslagen.

Grundlagsutskottets utlåtande

Lagutskottet har begärt ett utlåtande av grundlagsutskottet om initiativets grundlagsenlighet och dess förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna eftersom det rådde oklarhet om frågan under utskottets utfrågning. Grundlagsutskottet granskar i sitt utlåtande det aktuella medborgarinitiativet särskilt med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen (GrUU 1/2017 rd, s. 3—4). Utgångspunkten för utskottets granskning är att den lagstiftning som enligt initiativet ska upphävas ännu inte har trätt i kraft. I en sådan situation är det enligt grundlagsutskottets mening inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas.

Grundlagsutskottet vill emellertid 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 koplade lagarna utifrån en proposition. Därmed är lagförslaget i initiativet enligt grundlagsutskottet inte problematiskt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Samtidigt anser utskottet att det inte av 6 § 2 mom. i grundlagen följer några absoluta krav som skulle utgöra ett hinder för att den föreslagna lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet 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.

Betänkande LaUB 1/2017 rd

Lagutskottets slutsatser

Riksdagen godkände således förra valperioden en ändring av äktenskapslagen som innebär att också samkönade par får ingå äktenskap. Denna valperiod har riksdagen vid två tillfällen godkänt lagändringar som i sak är kopplade till den ändrade äktenskapslagen, och de träder i kraft samtidigt som den tidigare godkända ändringen av äktenskapslagen. Dessa beslut främjar jämlikheten i samhället. Syftet med det aktuella medborgarinitiativet är att upphäva riksdagens tidigare beslut om att ändra äktenskapslagen. Det innebär att lagändringen skulle upphävas just innan ikraftträdandet.

Lagutskottet anser att initiativet gäller en fråga där riksdagen för inte alltför länge sedan fattat ett beslut. Därmed rör det sig om ett slags motinitiativ till det tidigare behandlade medborgarinitiativet om en könsneutral äktenskapslag. Även om bestämmelserna om medborgarinitiativ på grundlagsnivå är tämligen allmänt hållna anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 1/2017 rd, s. 2—3) 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, menar grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet påpekar dessutom i sitt utlåtande 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 rd). Som lagutskottet ser det skulle det sannolikt leda till att ett nytt medborgarinitiativ om att åter göra äktenskapet könsneutralt initieras, om den ändring av äktenskapslagen som riksdagen tidigare godkänt upphävs genom det aktuella initiativet. Med andra ord kan detta leda till sorts spiral av motsatta initiativ och lagförslag om samma sak. Därför instämmer lagutskottet i grundlagsutskottets ståndpunkt 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.

Enligt lagutskottet bygger riksdagens tidigare beslut om att äktenskapet ska bli könsneutralt på en grundlig behandling i behörig ordning i utskott och plenum där både förespråkarnas och motståndarnas synpunkter kommit fram på ett heltäckande och mångsidigt sätt. Enligt utskottets uppfattning har det heller inte i samhällsförhållandena eller i övrigt skett några sådana förändringar som skulle tala för att riksdagens tidigare beslut ska omprövas.

Verkställighetsåtgärder har redan vidtagits till följd av de lagändringar som riksdagen antagit och republikens president stadfäst. Det rör sig bland annat om ändringar i myndigheternas informationssystem, vilket har orsakat kostnader. Det går således inte att undvika kostnaderna för att ändra äktenskapet så att det blir könsneutralt genom att nu godkänna initiativet. Enligt inkommen utredning har myndigheterna också på annat sätt förberett sig för lagändringarnas ikraftträdande, bland annat genom anvisningar och utbildning.

Lagstiftningsarbetet framstår som förvirrat om man nu upphäver lagändringarna strax före ikraftträdandet. Det vore dessutom också oskäligt för de berörda individerna. Utskottet poängterar att konsekvens, stabilitet och förutsägbarhet måste eftersträvas när riksdagen stiftar lagar, i synnerhet när lagstiftningen gäller viktiga rättsliga institutioner som äktenskapet.

Betänkande LaUB 1/2017 rd

Därför kan utskottet inte tillstyrka lagförslaget i initiativet.

I detta sammanhang vill utskottet också fästa uppmärksamhet vid att det i medborgarinitiativet bara föreslås att ändringen av äktenskapslagen (156/2015) upphävs. Detta räcker inte för att garantera tydlighet i lagstiftningen eller de samkönade parens rättsliga ställning, eftersom också de antagna ändringslagar som i sak är kopplade till ändringen av äktenskapslagen i så fall borde upphävas. Om detta inte sker kan exempelvis samkönade par inte ingå äktenskap efter den 1 mars 2017, men inte heller längre registrera partnerskap. Detta beror på att möjligheten att registrera partnerskap upphör i månadsskiftet februari/mars (lag 250/2016). Med andra ord måste också de senare antagna lagändringar som i sak hänger samman med den ändrade äktenskapslagen upphävas för att det inte ska uppkomma ett sådant läge som grundlagsutskottet avser, dvs. ett läge som leder till retroaktiva försämringar av rätten att ingå äktenskap eller registrera partnerskap eller i rättsverkningarna av att dessa rättigheter utövas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar lagförslaget i medborgarinitiativ MI 2/2016 rd.

Helsingfors 15.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv, delvis
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Leena Meri saf
ersättare Joonas Räsänen sd
ersättare Ville Skinnari sd, delvis
ersättare Ari Torniainen cent.

Betänkande LaUB 1/2017 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

Betänkande LaUB 1/2017 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Syftet med medborgarinitiativet (MI 2/2016 rd) är att bevara äktenskapet som ett genuint jämställt förbund mellan man och kvinna. Äktenskapet mellan en kvinna och en man fyller en central funktion för kontinuiteten i samhället och den kristna traditionen. Därför är det särskilt motiverat att bevara det som en separat institution och legaldefinition som ger samhällsstabilitet.

En begränsning av rätten att ingå äktenskap till olikkönade par kan inte anses vara en människorättsfråga. Det är inte fråga om diskriminering, utan om det faktum att situationen för samkönade par avviker från äktenskapet mellan olikkönade par och dess betydelse för samhället. Lagutskottet har konstaterat (LaUB 14/2014 rd) att inte kan anses vara problematiskt med avseende på grundlagen och Europakonventionen att äktenskapslagen är förbehållen äktenskap mellan man och kvinna, eftersom besluten om regleringen av parförhållanden ligger på nationell nivå och det finns särskilda grunder för att äktenskap och registrerat partnerskap har olika ställning. Det innebär att det inte finns några konstitutionella hinder för initiativets syfte. Vid sidan av äktenskapet mellan man och kvinna bör också registrerat partnerskap och lagen om detta kvarstå. Lagstiftningen om partnerskap garanterar samkönade par samma rättigheter som ett olikkönat par garanteras i äktenskapslagen.

I sitt betänkande (LaUB 14/2014 rd) tog lagutskottet särskilt upp frågan om hur barnens rättigheter tillgodoses om en könsneutral äktenskapslag träder i kraft, och det påpekade att det alltid krävs en konsekvensbedömning med avseende på barnen när betydande familjerättsliga lagstiftningsreformer förbereds. Detta bygger på FN:s barnkonvention och dess krav på att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid allt beslutsfattande som rör barn. En liknande skyldighet finns inskriven i 6 § 3 mom. i grundlagen där det står att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Barnombudsmannen anser att bedömningarna bör ske med vetenskaplig förankring, och de bör granska hurdana alternativa sätt det finns att genomföra regleringen. Syftet är att välja den lösning som garanterar att barnets bästa tillgodoses på bästa möjliga sätt och om en sådan lösning av någon anledning inte är möjlig måste detta motiveras särskilt i konsekvensbedömningen. Effekterna av en könsneutral äktenskapslag gäller barnen i betydande utsträckning, men de har inte beaktats i denna förändringsprocess. Ändringen bereddes skyndsamt och ingen konsekvensbedömning med avseende på barnen togs fram på det sätt som lagutskottet förutsatte när det gäller ändringen av äktenskapslagen och de anknytande lagarna, vilket kan anses utgöra ett felaktigt förfarande.

Eftersom den ändring av äktenskapslagen som gäller könsneutrala äktenskap (156/2015) och de anknytande lagarna ännu inte har trätt i kraft är det enligt grundlagsutskottet (GrUU 1/2017 rd) inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas. Upphävande av en sådan rätt att ingå äktenskap som ännu inte har trätt i kraft är således inte en fråga om grundläggande fri- och rättigheter och därför kan vanlig lagstiftningsordning tillämpas. Vi föreslår i enlighet med medborgarinitiativet att lagen om ändring av äktenskapslagen (156/2015) och de lagändringar som senare togs fram till följd av detta upphävs för att bevara äk-

Betänkande LaUB 1/2017 rd Reservation

tenskapet som ett genuint jämställt förbund. Dessutom föreslår vi en ändring av sjukförsäkringslagen (1224/2004) för att det ska gå att ha kvar de tidigare ändringarna i syfte att förbättra ställningen för pappor som ansvarar för vården av ett barn, trots att de anknytande lagarna upphävs.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar (*Reservationens ändringsförslag*)

att riksdagen godkänner ett nytt lagförslag (*Reservationens nya lagförslag*)

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om upphävande av ~~en lag om ändring av äktenskapslagen~~ lagstiftningen om ett könsneutralt äktenskap och vissa lagar som har samband med den

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs

1) lagen om ändring av äktenskapslagen (156/2015), ~~genom vilken 1 § 1 mom., 108 § 1 och 2 mom. och 115 § 1 mom. i äktenskapslagen (234/1929) ändrades~~ och lagen om ändring av äktenskapslagen (249/2016),

2) lagen om ändring av lagen om registrerat partnerskap (250/2016),

3) lagen om ändring av 13 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (251/2016),

4) lagen om ändring av lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet (252/2016),

5) lagen om ändring av 3 § i religionsfrihetslagen (253/2016),

6) lagen om ändring av 1 och 9 kap. i sjukförsäkringslagen (6/2017),

7) lagen om ändring av 2 a § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (8/2017),

8) lagen om ändring av 1 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (9/2017),

9) lagen om ändring av 5 § i folkpensionslagen (10/2017),

Betänkande LaUB 1/2017 rd
Reservation

10) lagen om ändring av 4 § i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (11/2017),
11) lagen om ändring av 5 § i lagen om allmänt bostadsbidrag (12/2017),
12) lagen om ändring av 3 § i lagen om utkomststöd (13/2017).

2 §

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

Reservationens nya lagförslag

2.

Lag

om ändring av 9 kap. i sjukförsäkringslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i sjukförsäkringslagen (1224/2004) 9 kap. 7 § 1 mom., 8 § 1 mom. och 10 § 1 mom., av
dem 9 kap. 7 § 1 mom. och 10 § 1 mom. sådana de lyder i lag 903/2012, och
fogas till 9 kap. 6 § ett nytt 2 mom., till 8 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 437/2010
och 678/2014, ett nytt 2 mom. i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag 678/2014 och till
10 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 903/2012 och 678/2014, ett nytt 4 mom. som följer:

9 kap.

Föräldradagpenningar

6 §

Faderskapspenning

När fadern ansvarar för vården av barnet har han med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 § 3 mom. rätt till faderskapspenning, även om modern och fadern inte lever i gemensamt hushåll i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden. (Nytt 2 mom.)

Betänkande LaUB 1/2017 rd
Reservation

7 §

Faderskapspenningsperiod

Faderskapspenning betalas sammanlagt för högst 54 vardagar, dock så att under moderskaps- och föräldrapenningsperioden betalas ~~faderskapspenning sammanlagt~~ för högst 18 vardagar ~~sammanlagt~~. Betalningen av faderskapspenning under moderskaps- och föräldrapenningsperioden kan uppdelas på högst fyra avsnitt. Betalningen av faderskapspenning utanför moderskaps- och föräldrapenningsperioden kan uppdelas på högst två avsnitt. Rätten till faderskapspenning gäller tills barnet fyller två år eller det har gått två år sedan adoptivbarnet togs i vård.

8 §

Föräldrapenning

Enligt överenskommelse mellan föräldrarna har barnets ~~omedelbart efter moderskapspenningsperioden~~ **mor eller far** rätt till föräldrapenning. Om modern inte deltar i vården av barnet har fadern när han ansvarar för vården av barnet, med avvikelse från vad som **föreskrivs** i 1 § 3 mom., rätt till föräldrapenning, även om modern och fadern inte längre lever i gemensamt hushåll.

När fadern svarar för vården av barnet har han med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 § 3 mom. rätt till föräldrapenning, även om modern och fadern inte lever i gemensamt hushåll i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden. Faderns rätt till föräldrapenning börjar när han tar barnet i sin vård. Om fadern har rätt till föräldrapenning med stöd av detta moment, har modern ingen rätt till föräldrapenning. (Nytt 2 mom.)

10 §

Föräldrapenningsperiod

Föräldrapenning betalas för högst 158 vardagar omedelbart efter moderskapspenningsperioden, om inte något annat följer av 2 eller 3 mom. **Moderskapspenningsperioden anses ha upphört 75 vardagar efter den dag barnet har fötts, om modern inte har fått moderskapspenning. Om modern på grund av att förutsättningarna för försäkring enligt 1 § 1 mom. inte uppfylls inte har rätt till föräldradagpenning, börjar faderns föräldrapenningsperiod löpa 75 vardagar efter den dag barnet har fötts.**

Om fadern med stöd av 8 § 2 mom. har rätt till föräldrapenning redan under moderskapspenningsperioden, förlängs föräldrapenningsperioden med så många vardagar som det går mellan att han tar barnet i sin vård och moderskapspenningsperiodens slut. (Nytt 4 mom.)

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

Lagens 9 kap. 6 § 2 mom., 8 § 2 mom. och 10 § 4 mom. tillämpas när fadern har tagit barnet i sin vård efter lagens ikraftträdande.

Betänkande LaUB 1/2017 rd
Reservation

Helsingfors 15.2.2017

Mika Niikko saf
Antero Laukkanen kd
Leena Meri saf
Laura Huhtasaari saf