

Lagutskottets betänkande 10/1997 rd

Lagmotion med förslag till lag om registrering av partnerskap mellan två personer av samma kön

Inledning

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 juni 1996 lagmotion 26/1996 rd (Outi Ojala /vänst m.fl.) med förslag till lag om registrering av partnerskap mellan två personer av samma kön till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Markku Helin vid justitieministeriet, ecklesiastikrådet Matti Halttunen och ledande sekreteraren för familjefrågor Martti Esko vid kyrkostyrelsen, ordföranden Hannele Lehtikuusi och generalsekreteraren, juris kandidat Rainer Hiltunen vid Sexuellt likaberättigande Seta rf samt biträdande professorn Martin Scheinin.

Lagmotionen

I motionen föreslås att två personer av samma kön skall kunna registrera sitt partnerskap. På registrering och upplösning av partnerskap skall med vissa undantag samma bestämmelser tillämpas som på ingående och upplösning av äktenskap.

Rättsverkningarna då partnerskap registreras är desamma som då äktenskap ingås. Lagstiftningen om äktenskap och äkta makar tillämpas med vissa undantag, som gäller bland annat adoptionsrätten, också på registrerade partnerskap och dess parter. Rättigheterna och skyldigheterna är desamma för parter i ett partnerskap som för äkta makar.

I det stora hela motsvarar motionen den lagstiftning som genomförts i de fyra andra nordiska länderna. Syftet med den är att de som lever i partnerskap skall vara lika inför lagen oberoende av kön.

Utskottets ställningstaganden

Motivering

Utgångspunkter

Den allmänna inställningen till lagmotionen är synnerligen motstridig och tudelad. Lagmotionen splittrar den allmänna opinionen, de sakkunniga och riksdagsledamöterna.

Utgångspunkten för lagmotionen är att äktenskapet är ett juridiskt förhållande och en rättslig reglering som numera främst syftar till att påverka ekonomiska frågor, inte att upprätthålla vissa etiska eller religiösa åskådningar. Det är därför ingenting som hindrar att partnerskap mellan två personer av samma kön och äktenskap regleras på liknande sätt. Enligt undertecknarna är utgångspunkterna för motionen både ideologiskt och religiöst sett neutrala. Som en följd av detta innehåller lagmotionen inte till exempel bestämmelser om förlovning eller kyrklig vigsel.

De som inte kan godkänna innehållet i lagmotionen ser äktenskapet som en rättslig, social och religiös institution med långa traditioner, på vilken grundenheten för vårt samhälle, familjen, bygger.

Äktenskapets betydelse, innehåll och grund har varierat genom tiderna. Familjekommissionen, som senast har utrett vår äktenskaps- och familjelagstiftning, konstaterade i sitt betänkande 1992 att rättsutvecklingen har varit tvungen att ta hänsyn till de förändrade familje- och äktenskapsbegreppen. Tidigare komplex av rättigheter och skyldigheter i samband med äktenskap har splittrats på olika specialbestämmelser. Familjekommissionen framhöll dessutom att partnerskapet och familjen är individens viktigaste institutioner. De avviker från alla andra mänskliga relationer med avseende på förhållandets varaktighet, känslornas intensitet, verksamhetens

kvalitet och betydelse. Det är viktigt för människan att höra någonstans och ingå i ett nät av bestående mänskliga relationer. Familjen är betydelsefull också i den meningen att den försörjer sina medlemmar och tar hand om dem. Även i detta avseende kan familjen svårigen ersättas med något annat.

Utvecklingen inom den allmänna lagstiftningen förefaller att långsamt gå mot att nära relationer får större uppmärksamhet. Trenden är emellertid inte helt stabil.

Familjeformer som avviker från kärnfamiljen beaktas i stor utsträckning i den lagstiftning genom vilken det allmänna avser att stödja familjer och familjemedlemmar. Men inte ens inom denna sektor har begreppet familj något enhetligt innehåll, utan frågan om vilket slag av nära relationer som skall beaktas och därigenom godkännas som familjer har lösts på olika sätt i olika författningar.

Neutralitetsprincipen har varit en av hörnstenarna inom den nordiska familjerätten ända sedan 1970-talet. Enligt familjekommissionen måste bestämmelserna om familjen bygga på neutralitetsprincipen. Principen bör dock tolkas fritt så att den betyder att en grundlös, ojämlik behandling skall undvikas. När lagar stiftas om rättigheter, förmåner och skyldigheter får ingen familjeform utan orsak ges en annan ställning än de övriga. Detta innebär att regleringen av nära relationer måste ta hänsyn till att det finns olika slag av familjer, undersöka hur regleringen skulle påverka dem, uppmärksamma de skillnader som framkommer och avgöra om de kan motiveras.

Utskottet har kartlagt uppfattningarna om familjen och äktenskapet och därefter i sin behandling utgått från det ovedersägliga faktum att det i vårt land finns familjer som består av två personer av samma kön. I dessa hushåll bor det dessutom ofta barn som är någondera partens biologiska barn. Lagutskottet har därför i första hand granskat frågan utgående från praktiska problem i vardagslivet. Dessutom har utskottet studerat motsvarande lagstiftning i de övriga nordiska länderna och de krav som de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna eventuellt medför.

Praktiska olägenheter

Det finns mer än 200 lagar, sammanlagt över 2 000 paragrafer som reglerar livet, skyldigheter-

na, ansvaren och förmånerna för människor som lever i parförhållande. Denna lagstiftning gäller i allmänhet inte par av samma kön.

De största problemen för par av samma kön hänger samman med situationer där någondera parten blir allvarligt sjuk eller dör. Den andra parten erkänns inte då nödvändigtvis som en *nära anhörig*, som sjukhuset eller andra myndigheter går med på att informera om den part som insjuknat, är döende eller har dött. Så sker även om den berörde själv har uppgivit sin livskamrat som närmaste anhörig på sjukhusets blanketter för personuppgifter.

Den ena parten i ett partnerskap har ingen *officiell juridisk ställning i den andra partens dödsbo*. Detta leder till att släktingarna (de officiella anhöriga) kan förbjuda den andra parten att delta i begravningsarrangemangen eller till och med vägra uppgäva personen i fråga är begravd. Den efterlevande parten behöver inte kallas till bouppteckningen eller arvsskiftet, om det inte finns ett testamente. Arvsskatten bestäms enligt den högsta skatteklassen.

Par av samma kön faller utanför familjepensionsskyddet inom förvärvspensionssystemet. De får inte den ersättning för makar som omkommit genom olyckshändelse som betalas ut på basis av den obligatoriska grupplivförsäkringen och de är i en sämre ställning än en efterlevande make i fråga om liv- och andra försäkringar.

Om den ena parten i en familj där parterna är av samma kön dör, blir ställningen för *barnen* till den avlidna parten otrygg, trots att all lagstiftning som gäller föräldraskap och barnens ställning betonar barnens intresse. I första hand är det de biologiska föräldrarna som är ansvariga för barnen. Om den ena biologiska föräldern saknas eller om förbindelserna till den ena biologiska föräldern helt har brutits, kan barnet inte få den andra sociala föräldern, som de har vuxit upp med och är vana att leva med, till sin juridiska förälder vid sidan av den biologiska föräldern. Barnets rätt till sin sociala förälder är problematisk också när det gäller att tolka begreppet nära anhörig vid arvsskiftet och arvsbeskattning. Den vacklande tolkningen av begreppet nära anhörig gör också det vuxna barnets förhållande till sin åldrande sociala förälder svårt, eftersom barnet inte nödvändigtvis kan sköta och hjälpa föräldern, om denna till exempel blir inlagd på sjukhus.

När termen *familj* används i lagstiftningen, varierar tolkningen av termen i praktiken bero-

ende på tjänstemannen och boningsorten. Detta medför olika slags praktiska problem. Till exempel i fråga om beviljande av körundervisningstillstånd och personalförmåner kan familjerna, när parterna är av samma kön, inte vara säkra på att bli behandlade som andra familjer.

De flesta av de ovan nämnda problemen är sådana att de inte kan lösas eller elimineras såsom i fråga om par i samboförhållande. Testamenten kan upprättas och gåvor ges, men arvs- och gåvoskattprocenten förblir på högsta möjliga nivå. Ett så kallat omvårdnadstestamente kan göras upp om barnets omvårdnad, men ingen myndighet är skyldig att beakta det.

Nordisk lagstiftningsgemenskap

Eftersom de nordiska länderna har förbundit sig att förenhetliga den familjerättsliga lagstiftningen, har utskottet utrett också denna sida av saken.

Med undantag av Finland har de nordiska länderna en enhetlig lagstiftning om registrering av partnerskap. De nordiska lagarna är fristående lagar, som inte utgör en del av äktenskapslagen och som därigenom inte ger möjlighet till kyrklig vigsel.

Mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter

De bestämmelser i konventionerna om de mänskliga rättigheterna som gäller rätten att ingå äktenskap, rätten att bilda familj och rätten till skydd av familjelivet innebär enligt rådande tolkningspraxis ingen rättslig förpliktelse att stifta en lag som jämställer partnerskap mellan personer av samma kön med äktenskap. Praxis för tolkningen av de mänskliga rättigheterna när det gäller sexuell böjelse och identitet är emellertid stadd i förändring, och denna slutsats kan ändras till följd av att tolkningen av människorättskonventionerna är evolutiv till sin karaktär.

Europeiska unionens parlament godkände den 8 februari 1994 en resolution om likaberättigande för homosexuella och lesbiska, vilket eventuellt förebådar en ändring av tolkningen. I dokumentet uttrycker parlamentet en förhoppning om att resolutionen kunde bidra till att de stater som hör till Europeiska unionen skulle ge personer av samma kön möjlighet att registrera sitt partnerskap och möjlighet att vara föräldrar, adoptivföräldrar och fosterföräldrar.

Till rätten till respekt för privat- och familjelivet, som har definierats som en mänsklig rättighet, fogas de fördragsslutande staternas skyldighet att genom positiva åtgärder se till att dessa mänskliga rättigheter respekteras. I detta avseende har redan förekomsten av en lagstiftning som begränsar tillgodoseendet av en mänsklig rättighet tolkats som en avtalskränkning. Detta leder å sin sida till att människorättskonventionerna förordar tillkomsten av en sådan lag som avses i motionen.

Människorättskonventionernas verkan syns allra tydligast på de områden där en annorlunda behandling av par av samma kön jämfört med par som lever i äktenskap måste betraktas som diskriminering. I den mån en fördragsslutande stats nationella lagstiftning ger upphov till sådan diskriminering är staten juridiskt förpliktad av människorättskonventionerna att ändra sin lagstiftning. Också 5 § regeringsformen, som garanterar att alla är lika inför lagen såsom en grundläggande rättighet, innebär förbud mot diskriminering.

Slutledningar

På grund av ovan nämnda synpunkter anser lagutskottet att det behövs lagstiftningsåtgärder för att råda bot på olägenheterna i samband med partnerskap mellan personer av samma kön. Utgångspunkten måste emellertid vara den att partnerskap inte likställs med äktenskap.

Utskottet anser dock inte att den rätta lösningen är att godkänna lagmotionen. Det är här fråga om ett lagstiftningsprojekt som gäller grunderna för familjelagstiftningen. För att tillämpningen av en sådan lagstiftning skall lyckas i praktiken och för att lagstiftningen skall vara tillräckligt enhetlig måste den basera sig på en noggrant utarbetad, välmotiverad regeringsproposition och en ingående utskottsbehandling. Dessutom behövs attitydändringar, utbildning och samförstånd. Detta kan inte uppnås utgående från en oenig lagmotion.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

*att lagmotionen skall förkastas och
att riksdagen godkänner en hemställan*

om att regeringen skall vidta behövliga lagstiftningsåtgärder för att undanröja de

rättsliga olägenheterna i anknytning till samlivet mellan personer av samma kön.

Helsingfors den 17 juni 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Henrik Lax /sv, vice ordföranden Matti Vähänäkki /sd samt medlemmarna Sulo Aittoniemi /cent, Juhani Alaranta /cent, Satu Hassi /gröna, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio

/saml, Anne Knaapi /saml, Pekka Kuosmanen /saml, Annika Lapintie /vänst, Kari Myllyniemi /cent, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Pekka Saarnio /vänst, Sade Tahvanainen /vänst och Jukka Tarkka /ungf.

Reservationer

I

Jag godkänner inte homo- och lesboförhållanden. Men man måste förstå dem, eftersom det är fråga om ett fenomen som strider mot människans egen vilja. Det är svårt att lära en vänsterhänt att bli högerhänt och tvärtom. Det är av allt att döma fråga om ett mänskligt installationsfel, där skaparen har felkopplat ledningarna. Saken övergår mänskligt förstånd.

Under utskottsbehandlingen har det framgått att många rättsliga frågor måste justeras med tanke på de avvikande partnerskapen. Justeringar har gjorts i de övriga nordiska länderna och också här måste vi sannolikt gå i den riktningen men inte så att dessa avvikande partnerskap på något sätt skulle jämsättas med äktenskap. Dessa två saker skall noggrant hållas i sär.

Under utskottsbehandlingen föreslog jag att motiveringen i utkastet till betänkande och hemställan i förslaget till beslut skulle kompletteras med ovan nämnda ställningstagande. Men regeringsgrupperna hade helt tappat greppet vid slutbehandlingen av ärendet. Till slut godkände regeringsgrupperna i sin förvirring den kompromiss jag hade föreslagit på så sätt att den skrevs in i avsnittet *Slutledningar* i motiveringen till betänkandet. Däremot godkändes inte den komplettering av hemställan som jag hade föreslagit.

Därför godkänner jag i övrigt betänkandet men föreslår

att formuleringen av motiveringen och hemställan justeras enligt följande:

Motivering

Slutledningar. Med anledning av ovan anförda synpunkter anser lagutskottet att det behövs lagstiftningsåtgärder för att råda bot på de *juridiska* olägenheterna i samband med partnerskap mellan personer av samma kön. *Frågan skall emellertid till alla delar hållas separat från lagstiftningen och förfarandet i anknytning till den äktenskapliga institutionen.*

Hemställan

Riksdagen godkänner en hemställan om att regeringen skall vidta behövliga lagstiftningsåtgärder för att undanröja de rättsliga olägenheterna i anknytning till samlivet mellan personer av samma kön utan att det uppstår *beröringspunkter med lagstiftningen och förfarandet i anslutning till den äktenskapliga institutionen.*

Helsingfors den 17 juni 1997

Sulo Aittoniemi /cent

II

Lagutskottet föreslår att motionen om registrering av partnerskap mellan personer av samma kön skall förkastas. Detta är motiverat, eftersom motionen är svagt underbyggd och inte uppfyller de krav som skall ställas på lagstiftningen, vilket också utskottet påpekar. Dessutom skulle motionen, om den hade godkänts, ha brutit ner ett hållbart familje- och äktenskapsbegrepp. Bara 58 riksdagsledamöter hade undertecknat motionen.

Däremot föreslår lagutskottet att riksdagen skall godkänna en hemställan om att regeringen skall vidta lagstiftningsåtgärder för att undanröja de juridiska olägenheterna i anslutning till samlivet mellan personer av samma kön.

Utskottet hörde endast tre sakkunniginstan- ser när det beredde betänkandet. Som olägenheter i den nuvarande lagstiftningen nämns bland annat brister i definitionen av nära anhörig, avsaknaden av en officiell juridisk ställning i den andra partens dödsbo och barnens ställning. Dessutom tar utskottet upp den så kallade nordiska lagstiftningsgemenskapen, människorätts- synpunkter och de grundläggande fri- och rättig- heterna.

Problemet med definition av nära anhöriga är inte ett lagstiftningsproblem utan i vissa, rätt sällsynta fall, ett praktiskt problem. Vad döds- bon beträffar är det oftast fråga om mänskliga relationer. När det gäller barnens ställning kan problemet vara det motsatta till det som utskottet anför.

För att en ändring skall kunna fås till stånd i de ovan nämna frågorna krävs det att homo- och lesbopartnerskap skall kunna registreras. Regi- strering, som utförs av någon offentlig myndig- het, skulle oundvikligen leda till att ett sådant partnerskap jämföras med äktenskap. Detta skulle bryta ner äktenskapets ställning och grun- den för det vedertagna familjebegreppet. Äkten- skapet bygger på kristna värderingar som allt- jämt är stadigt förankrade bland Finlands folk.

Helsingfors den 17 juni 1997

Toimi Kankaanniemi /fkf

Kari Myllyniemi /cent

Juhani Alaranta /cent

För att till exempel arvsbeskattningen skall kunna ändras måste partnerskap registreras. Annars kan man inte frånta nära släktingar de rättigheter som tillkommer dem och ge dem åt andra. Och för att kunna fastställa vilka som faktiskt bildar ett partnerskap krävs det registre- ring. Annars vore möjligheten till missbruk up- penbar. Registrering å sin sida förutsätter att ett förbund mellan två personer av samma kön offi- ciellt antecknas i kyrkoböckerna och andra be- folkningsregister. Till exempel i de övriga nordis- ka länderna registreras partnerskap och jämföras härigenom i själva verket med äktenskap.

Om bara de som lever i homo- eller lesboför- hållanden ges samma förmåner som de som lever i äktenskap diskrimineras andra personer av samma kön som lever tillsammans. Det finns till exempel många familjer som består av två åld- ringar av samma kön som inte är nära släktingar. De mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att också deras ställning förbättras. Detta leder till svåra tolkningsproblem och definitioner.

Lagutskottets hemställan skulle oundvikligen leda till en praxis där partnerskap registreras. Faktum är emellertid att registrering av partner- skap mellan homosexuella och lesbiska är myck- et sällsynt i civiliserade länder. EU-parlamentets resolution är inte förpliktande för medlemssta- terna. Inte heller människorättskonventionerna förutsätter detta.

Med stöd av det ovan anförda anser vi att det inte finns sakliga och tillräckliga grunder för den hemställan som föreslås i lagutskottets kläm. Riksdagen bör därför inte godkänna den andra delen av klämman i betänkandet. Riksdagen bör förkasta både lagmotionen och hemställan.

Vi föreslår

att inte bara lagmotionen utan också hemställan förkastas.

