Eduskunta

Apulaispääsihteeri Timo Tuovinen

Muistio

16.11.2017

Lakivaliokunnalle

KAA 3/2016 vp Äitiyslaki

Kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttaminen

Kansalaisaloitteesta säädetään perustuslaissa (53 §:n 3 mom.), kansalaisaloitelaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslaissa säädetään vain kansalaisaloitejärjestelmän yleisistä perusteista eli aloiteoikeuden edellytyksistä ja aloiteoikeuden kohdentumisesta. Muilta osin asiasta säädetään tavallisella lailla. Aloiteoikeuden sisältö ja menettelyt määräytyvät siten perustuslain ja tavallisen lain tasoisen sääntelyn muodostaman kokonaisuuden perusteella. Lisäksi kansalaisaloitteiden käsittelyä valiokunnissa ohjataan puhemiesneuvoston hyväksymissä valiokuntien yleisohjeissa ja suosituksilla.

Kansalaisaloitteen tekeminen mahdollistettiin vuonna 2012. Kokemusta kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelystä on siten kertynyt kohta kuusilta valtiopäiviltä. Tähän mennessä – jos KAA 4/2017 vp:n ainoa käsittely päättyy tänään – eduskunta on käsitellyt loppuun 13 kansalaisaloitetta. Kysymys eduskunnan mahdollisuudesta muuttaa kansalaisaloitteeseen sisältyvää lakiehdotusta ei tietääkseni ole aikaisemmin noussut esille. Kansalaisaloitetta koskevista valmisteluasiakirjoista ilmenee selkeästi se, että kansalaisaloitteen lakiehdotuksen käsittelyyn ja mahdollisiin muutoksiin suhtaudutaan samoin kuin esimerkiksi hallituksen esityksen tai kansanedustajan lakialoitteen lakiehdotukseen. Perustuslakia koskenee hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ”[kansalais]aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen. (HE 60/2010 vp, s. 26, 29, 40)

Kansalaisaloitelaki

Kansalaisaloitelaissa säädetään sen 1 §:n mukaan menettelystä, jota noudatetaan perustuslaissa säädetyn kansalaisaloitteen tekemisestä. Laki ei siis koske lainkaan sitä, miten kansalaisaloitetta käsitellään eduskunnassa. Lain 5 §:n (jonka otsikko on ” Kannatusilmoitusten kerääminen”) 3 momentin mukaan aloitetta ei saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että kaikki aloitetta tukevat allekirjoitukset kohdistuvat samaan aloitteeseen (HE 46/2011 vp, s. 29). Yksinkertaistaen voi sanoa, että kansalaisaloitelain soveltamisala päättyy siihen kun kansalaisaloite toimitetaan eduskunnalle.

Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittely

Kansalaisaloitteen muoto – säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite – määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Tarkemmat säännökset kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelystä ovat eduskunnan työjärjestyksessä. Muutettaessa työjärjestystä kansalaisaloitteen johdosta lähtökohdaksi otettiin, että aloitteen käsittely eduskunnassa noudattaa pääpiirteissään

perustuslaissa säädettyjä käsittelymuotoja. Eduskunnan työjärjestyksen tarkistustarpeita luonnehdittiin pääosin luonnehdittavissa teknisiksi (PNE 1/2011 vp, s. 2).

V*aliokunnan muutosvallan rajat*

Valiokunnan oikeudesta ehdottaa muutoksia käsiteltävinä lakiehdotuksiin ei ole säännöksiä. Vuonna 1990 valtiopäiväjärjestykseen ehdotettiin lisättäväksi uusi 53 a §. Sen mukaan erikoisvaliokunnalla on mietinnössään oikeus ehdottaa muutoksia käsittelemäänsä lainsäädäntöaloitteeseen, jollei [valtiopäiväjärjestyksen] muista säännöksistä muuta johdu. Muutosten tulee pysyä lainsäädäntöaloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa. Lisäystä ei tehty, koska perustuslakivaliokunta piti sitä tarpeettomana. Valiokunta katsoi, että erikoisvaliokunnilla on itsestään selvästi muutosoikeus, jota rajoittaa asiayhteysvaatimus. Valiokunnan mukaan tuolloin ei ollut ilmennyt merkittäviä käytännön ongelmia. Ehdotettu säännös ei olisi tuonut tilanteeseen mitään uutta (PeVM 7/1990 vp, s. 2).

Valiokuntien muutosvallan ohjaaminen on jäänyt puhemiesneuvoston yleisohjeiden varaan. Niiden mukaan valiokunnalla on oikeus ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevaan laki - tai muuhun säädösehdotukseen. Tätä oikeutta kuitenkin rajoittaa ns. asiayhteysvaatimus. Sen mukaan valiokunnan ehdottamien muutosten tulee olla objektiivisin perustein arvioitaessa yhteydessä kulloinkin käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöasiaan tai asiakokonaisuuteen. Ehdotusten on pysyttävä asiayhteysvaatimuksen puitteissa ja niiden tulee koskea kulloinkin käsiteltävänä olevaa – eikä jotakin muuta – asiaa tai asiakokonaisuutta.

Asiayhteyttä arvioidaan asianomaisen hallituksen esityksen tai eduskunta-aloitteen taikka muun vireilletuloasiakirjan perustelujen sekä asiakirjaan sisältyvän säädösehdotuksen nimikkeen ja muun yksityiskohtaisen sisällön muodostamasta kokonaisuudesta käsin.

Valiokunta voi asiayhteysvaatimusta rikkomatta tehdä ehdotuksia myös sellaisista seikoista, joista ei ole mainintaa vireilletuloasiakirjassa, mutta jotka käsiteltävänä olevaa asiaa välittömästi sivuavina tai siitä suorastaan johtuvina kuuluvat samaan asiakokonaisuuteen. Siten valiokunta voi tehdä ehdotuksen myös esimerkiksi sellaisen lain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta, josta ei ole ehdotusta vireilletuloasiakirjassa. Valiokunnan on tällöin aiheellista erikseen perustella ehdotuksensa tarpeellisuus.

Eduskunnan muutosvalta on rajoitettu kirkkolain osalta. Kirkkolain säätämiseen on yksinomainen aloiteoikeus kirkolliskokouksella ja eduskunta voi hylätä tai hyväksyä ehdotuksen asiasisältöä muuttamatta. Samoin lepäämään hyväksytty perustuslain muutosehdotus ja presidentin vahvistamatta jättämättä ja eduskuntaan palautunut laki voidaan vain hylätä tai hyväksyä asiasisällöltään muuttamattomana.

Hedelmöityshoitolain 16 §:n 2 momentin muuttaminen

Tarkastelen ainoastaan sitä, voiko lakivaliokunta valiokunnan muutosvallan mukaisesti halutessaan muuttaa hedelmöityshoitolain 16 §:n 2 momenttia asiantuntijakuulemisessa esitetyin tavoin.

Kuten edeltä ilmenee, kansalaisaloitelain 5 §:n 3 momentin säännös ei koske aloitteen eduskuntakäsittelyä. Kielto muuttaa kansalaisaloitetta koskee eduskuntakäsittelyä edeltäneitä vaiheita alkaen aloitteen

vireillepanosta ja päättyen aloitteen toimittamiseen eduskunnalle. Sillä, kuka lakiehdotusta ehdottaa muutettavaksi valiokuntakäsittelyn aikana ei ole merkitystä valiokunnan muutosvallan kannalta.

Hedelmöityshoitolain 16 §:n 2 momentin muuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa isyyden vahvistaminen kun hedelmöityshoitoa on annettu naisparille ja osapuolet ovat antaneet suostumuksen isyyden vahvistamiselle. Käsitykseni mukaan ehdotettu muutos mahtuu valiokunnan muutosvallan alaan. Kysymys on kokonaan uudesta äitiyttä koskevasta lainsäädännöstä, joka välittömästi ulottaa vaikutuksena isyyden vahvistamisen edellytyksiin.