Mikael Hidén

LAKIVALIOKUNTA 17.11.2017 KELLO 9.15
KAA 3/16 vp Äitiyslaki

Olen ollut lakivaliokunnassa kuultavana äitiyslakia koskevasta kansalaisaloitteesta KAA 3/16 vp 28.4.2017 ja toimittanut pyydettynä valiokunnalle kirjallisesti 3.5.2017 vielä joitakin näkökohtia asiassa. Kysymys on näissä yhteyksissä ollut lähinnä aloitteeseen mahdollisesti liittyvistä perustuslaillisista näkökohdista ja perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta sekä myös valiokuntakäsittelyn pohjana olevasta lakiehdotustekstistä.

Sihteerin sähköpostikirjeen mukaan valiokunnassa on nyt vielä haluttu kuulla asiantuntijoita siitä, minkälaisia muutoksia valiokunta voi kansalaisaloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten osalta tehdä. Tarkastelen seuraavassa vain tätä kysymystä.

- - - - - - -

Kiinnitän tässä huomiota vain sellaisiin kansalaisaloitteisiin, jotka sisältävät ehdotuksen lakitekstiksi perusteluineen. Lakivaliokunnalle on tuttua, että valmisteleva valiokunta voi esittää tällaisen lakialoitteen hyväksymistä muuttamattomana tai ehdotetuin muutoksin tai esittää aloitteen ”pelkkää” hylkäämistä tai esittää hylkäämistä ja asiaa koskevia lausumaehdotuksia taikka päättää olla antamatta mietintöä asiassa. Ymmärrän niin, että valiokunnassa halutaan nyt vielä tarkastella mietintövaliokunnan toimintamahdollisuuksia tilanteessa, jossa kansalaisaloitteessa tehdyn lakiehdotuksen hyväksymiselle voisi olla valiokunnan enemmistön kannatus, mutta vain jos lakiehdotusta muutetaan asian vaatimalla tavalla.

Tarkasteltaessa minkälaisia muutoksia kansalaisaloitteessa esitettyyn lakiehdotukseen voidaan mietintövaliokunnassa ehdottaa on nähdäkseni tarkoituksenmukaista lähteä liikkeelle siitä, minkälainen käsiteltäväksi saatettujen lakiehdotusten muuttamisoikeus (muutosten ehdottamisoikeus) eduskunnassa on yleensä ollut ennen

kansalaisaloitesäännöstön voimaantuloa. Kuvaan tätä muuttamismahdollisuuksien yleistä, ”vallinnutta” tilannetta seuraavassa. Sitä ennen on kuitenkin syytä todeta yksi periaatteellinen näkökohta ja yksi rajaus. Kun mietintövaliokunnan tehtävänä on valmistella asia täysistunnon päätöksentekoa varten, täytyy valiokunnalla olla toimivalta ehdottaa kaikkea sellaista, mistä täysistunnolla on asiassa valta päättää. Valiokunnan oikeudessa ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevan lakiehdotukseen ei siten ole kyse mistään erillisenä asiana arvioitavasta ”valiokunnan vallasta”, vaan valiokunnalla olevasta valmistelutehtävästä ja valiokunnan tässä valmistelutehtävässä tekemien ehdotusten alan ulottumisesta ja samalla myös rajautumisesta siihen, mitä täysistunto voisi käsiteltävänä olevan aloitteen pohjalta päättää. Aloitteen tekovallan ja sen mukana myös muutosten tekovallan kannalta on joissakin laeissa tässä huomionarvoisia juridisia ja/tai käytännöllisiä erityispiirteitä. Tällaisia lakeja ovat kirkkolaki, jonka suhteen kirkolliskokouksella on aloitemonopoli, valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavat lait, joiden suhteen kansanedustajilla/eduskunnalla ei käytännössä ole katsottu olevan aloitevaltaa sekä Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki, joiden erityinen säätämisjärjestys vaikuttaa aloitevallan ja muutosten tekovallan käytännön merkitykseen. Näihin lakeihin liittyvät muutosten tekovallan erityispiirteet voidaan tässä sivuuttaa.

Mahdollisuuksiin ehdottaa muutoksia (tai täysistunnossa päättää muutoksia) hallituksen esityksessä tehtyihin lakiehdotuksiin tai kansanedustajan lakialoitteessa vireille tulleisiin lakiehdotuksiin (myös puhemieneuvoston tekemiin eduskunnan virkamiehiä koskeviin lakiehdotuksiin) vaikuttavat sekä oikeudelliset että käytännölliset (ei-oikeudelliset) tekijät. Oikeudellisesti huomion arvoista on jo esimerkiksi se, että muutoksia on käytännössä katsottu voitavan ehdottaa/tehdä myös muihin kuin käsittelyn pohjana olevaan lakiin/oleviin lakeihin ja että muutoksena on voitu ehdottaa kokonaan uuden (suppean) lain säätämistä (ja päättää tällaisen lain säätämisestä). Oikeudellisesti huomion arvoista (vaikkakin ehkä erityisesti ilmapiiritekijänä vaikuttavaa) on myös se, että kansanedustajan lakialoitteen tekemiseen ei nyt liity muuta merkittävää vaatimusta kuin että eduskunnan on oltava koolla. Tilanne on siten aivan erilainen kuin vielä 1970-luvun lopulla, jolloin lakialoitteiden tekemistä valtiopäivien kestäessä rajoitti ärsyyntymistä synnyttävällä tavalla hallituksen esityksiin liittyvien rinnakaisaloitteiden tekemisoikeutta koskenut hyvin tiukka tulkinta .

Ainoa yleinen ja samalla periaatteellisesti tärkein muutosehdotusten tekemistä rajoittava oikeudellinen seikka on asiayhteyden vaatimus tai toisin lausuttuna vireille pannun asian

rajoissa pysymisen vaatimus. Vaatimukselle ei ole selvää konkreettista perustetta perustuslaissa, mutta sen ideaa ja väistämättömyyttä voidaan pitää sinänsä selvänä: eduskunta ja sen elimet tekevät päätöksiä tietyistä, osoitettavissa olevista asioista, valiokunnat käsittelvät niille lähetettyjä asioita, lainsäätämismenettely edellyttää lainmukaista, osoitettavissa olevaa kokonaisuutta koskevaa aloitetta. Asiayhteydessä, asian rajoissa pysymisen vaatimus lienee nykyään käytännössä varsin ongelmaton (toisin kuin esim. vielä 1970-luvulla, jolloin tiukasti seurattiin, antoiko hallituksen esitys tai sen peruuttaminen ”suorastaan” aihetta lakialoitteen tekemiseen valtiopäivien kestäessä). Olen ymmärtänyt niin, että kysymys asiayhteydessä , asian rajoissa pysymisestä ei ole nyt esillä olevan asian yhteydessä merkittävä.

Edellä todettu viittaa siihen, että oikeudellinen mahdollisuus ehdottaa muutoksia (tai täysistunnossa päättää muuutoksista) hallituksen esityksessä tai kansanedustajien lakialoitteissa ehdotettuihin lakeihin on viime vuosikymmenten käytännössä määräytynyt melko väljien ja yleensä ilman ongelmia sovellettujen kriteerien mukaan. Voidaan kysyä, onko kansalaisaloitteen myötä valiokunnan valmistelevaan käsittelyyn tulleeseen lakiehdotukseen ja siihen tehtävissä oleviin muutosehdotuksiin syytä suhtautua jotenkin toisella tavoin kuin on yleensä suhtauduttu valiokuntavalmistelussa oleviin lakiehdotuksiin ja niihin ehdotettaviin muutoksiin. Nähdäkseni mikään kansalaisaloitesäännöstön säätämisvaiheissa (joita olen käsitellyt mm. artikkelissa Kansalaisaloite - havaintoja perustuslain uudesta instituutiosta, Ett kvartssekel med Justus Neljännesvuosisata Justuksen kanssa, Helsinki 2016, s.84-100) ei viittaa tällaiseen tarkoitukseen. Päinvastoin näyttää tarkoituksena olleen, että kansalaisaloite käsiteltäisiin eduskunnassa sisältönsä (joko lakiehdotus tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä) mukaisesti eduskunnan normaaleissa menettelyissä. Jos kansalaisaloitteessa tehdyn lakiehdotuksen muuttamisehdotuksiin olisi sovellettava joitakin lakiehdotusten käsittelyssä yleensä noudatettavista poikkeavia näkökohtia, olisi myös oltava jonkinlainen kuva siitä, minkälaisia tällaiset näköhdat tai periaatteet olisivat ja mihin ne perustuisivat.

Voitaisiinko uusien näkökohtien tai periaatteiden soveltamista muutosten tekemismahdollisuuksiin tässä perustella jotenkin sillä, että kansalaisaloite on syntynyt tavanomaisen parlamentaarisen kehikon – eduskunta ja hallitus – ulkopuolella, ”kansan” piirissä? Minusta ei voida. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että tämänkaltaiselle näkemykselle ei havaitakseni ole mitään merkittävää tukea kansalaisaloitesäännöstön säätämisasiakirjoissa. Kysymys on myös siitä, onko ylipäätään syytä katsoa, että periaatteessa 50.000 äänioikeutetun tekemä kansalaisaloite edustaa jotenkin merkittävällä

tavalla paremmin tai enemmän kansaa kuin esimerkiksi muutosehdotusten tekemiseen valiokunnassa tarvittavan enemmistön muodostavat kansanedustajat (tai, jos niin halutaan, eduskuntaryhmät, joihin nämä kansanedustajat kuuluvat). Sellainen ajatus, että kansalaisaloitteessa tehty lakiehdotus olisi ”kansan” piiristä tulleena jotenkin paremmin suojattu muutosehdotuksia vastaan kuin muut valiokunnassa käsiteltävät lakiehdotukset, voisi myös johtaa säännöstön tarkoituksen vastaiseen tulokseen sikäli, että lakiehdotuksen hyväksymismahdollisuudet heikkenevät, jos siihen ei voida eduskuntakäsittelyssä tehdä asianmukaisiksi katsottuja muutoksia.

Edellä on painotettu muutosten ehdottamismahdollisuuksiin liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Muutosehdotusten tekemiseen vaikuttavien käytännön (ei-oikeudellisten) näkökohtien osalta on saatettu kysyä, onko kansalaisaloite kansanvallan kehittämisen kannalta niin merkittävä asia, että aloitetta käsittelevän valiokunnan on tarvittaessa oltava valmis tavanomaisesta poikkeavassakin mitassa panostamaan aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen kehittämiseen hyväksymiskelpoiseksi. Olen muussa yhteydessä suhtautunut tällaiseen näkemykseen hyvin varauksellisesti ja perustellut kantaani seuraavasti (Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 3., uudistettu painos, Helsinki 2015,s. 160-161):

> ”Lakiehdotusten valiokuntakäsittelyssä on tuttua, että valiokunnat voivat joutua merkittävästikin hiomaan myös hallituksen esittämiä lakiehdotuksia ja että hiomista tehdään yhteistyössä ko. ministeriön kanssa. Tuntematonta ei ole sekään, että lakiehdotusten korjaustarpeeet voivat joskus olla niin huomattavia, että tarvittavien korjausten tekeminen ei hallituksen ja eduskunnan välisessä hyvässä parlamentaarisessa työnjaossa enää kuuluisi eduskunnalle. Vaikka valiokunnille kuuluvan/sopivan tällaisen korjaustehtävän arvioinnissa voi olla tapauskohtaisuutta, eivät arvioinnin lähtökohdat voi riippua siitä, onko kyseessä hallituksen esittämä lakiehdotus vai kansalaisaloitteessa esitetty lakiehdotus.. Valiokunnilla ei toisin sanoen voi olla mitään muista yhteyksistä poikkeavan laajaa tehtävää kehittää kansalaisaloitteessa olevaa lakiehdotusta hyväksymiskelpoiseksi. Kysymys ei tässä ole vain siitä, että kansalaisaloiteinstituution säätämisvaiheissa on johdonmukaisesti ollut lähtökohtana, että eduskunnan sisäisiin menettelyihin ei tuoda mitään merkittävää uutta. Kysymys ei myöskään juuri ole valiokuntien työmäärästä. Viime kädessä on kysymys siitä, että hyvä lainsäätäminen vaatii asiantuntevaa ja usein työlästä lainvalmistelua ja että eduskunnalla ei ole eikä sille ole syytä kehittää varsinaista lainvalmistelukapasiteettia. Sen, että kansalaisaloitteeseen sisältyviä lakiehdotuksia käsitellään valiokunnassa aivan kuten muitakin lakiehdotuksia, ei myöskään tarvitse mitenkään vaarantaa kansalaisaloitteen tavoitteita: lakiehdotuksen hylkäämiseen voidaan liittää hallitukselle esitetty toivomus aloitteen tarkoituksen mukaiseen lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä.”