Eduskunnan kanslia

Apulaispääsihteeri Timo Tuovinen

Muistio

21.9.2020

KAA 1/2019 vp – tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen

Kysymyksen asettelu

Sain lakivaliokunnan sihteeriltä 17.9.2020 viestin, että varautuisin tulla kuultavaksi valiokuntaan kansalaisaloitteeseen 1/2020 vp liittyvästä käsittelykysymyksestä. Kansalaisaloite ei sisällä lakiehdotusta vaan perusteluiden ohella seuraavan ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä:

> Ehdotamme lainvalmisteluun ryhtymistä tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltämiseksi. Lain tulee kattaa kaikenikäiset tytöt ja naiset.

Valiokunnan sihteerin sähköpostiviestiin sisältyi ed. Laukkasen kysymys, josta minua halutaan kuulla:

> ..."onko lakivaliokunnalla oikeus kansalaisaloitteen käsittelyssä laajentaa kansalaisaloitteen sisältöä koskemaan jotain muuta, kuin mitä aloite koskee. Tässä tarkoitamme sitä, kun KAA 1/2019 koskee tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomista, niin voidaanko sisältöä ja mietintöä laajentaa koskemaan poikien ympärileikkausta."

En ota kantaa siihen, *tuleeko* valiokunnan käsitellä poikien ympärileikkausta, pyrin vain arvioimaan tai esittämään perusteita, joilla voi arvioida, *voiko* valiokunta käsitellä asiaa kansalaisaloitteesta annettavassa mietinnössä. Kysymyksen tarkastelu on erotettava siitä, mitä valiokunnan enemmistö tai vähemmistö mahdollisesti ottaa sisällöllisesti kantaa poikien ympärileikkaukseen.

Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittely

Kansalaisaloitteen tekeminen mahdollistettiin vuonna 2012. Kansalaisaloitetta koskevista valmisteluasiakirjoista ilmenee, 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)

Muutettaessa eduskunnan 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). Valiokuntien yleisohjeiden (Valiokuntaopas 2019) mukaan kansalaisaloite käsitellään valiokunnassa samoja muotoja noudattaen kuin esimerkiksi hallituksen lakiesitys. Jos kansalaisaloitteesta annetaan mietintö, se laaditaan yleisten ohjeiden mukaisesti. Jos kansalaisaloite on muodoltaan ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä, mietinnön ponsimuotoilut vastaavat toimenpidealoitteesta laadittavan mietinnön muotoiluja.

Käytännössä kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyllä on usein ominaispiirteitä, jotka johtuvat mm. aloitteiden sisällöllisestä tasosta sekä ehdotusten ja perusteluiden yleisluonteisuudesta, ehdotusten "pistemäisyydestä" sekä ymmärrettävistä lainsäädäntöteknisistä ongelmista. Pistemäisyydellä tarkoitan sitä, että kansalaisaloitteella pyritään usein korjaamaan yksittäistä yhteiskunnalliseksi ongelmaksi koettua epäkohtaa ilman, että aloitteessa otetaan huomioon ongelman liittymäkohdat laajempaan yhteiskunnalliseen tai lainsäädännölliseen kokonaisuuteen. Tämä voi johtaa siihen, ettei aloitteen ehdotusta voida hyväksyä sellaisenaan, vaan se hyväksyminen edellyttää esim. toisenlaista muotoilua, laajennusta tai rajausta.

Asiayhteysvaatimus - valiokunnan muutosvallan rajat
Ed. Laukkasen sähköpostin liitteenä olevan kysymyksen voi hahmottaa koskevan valiokunnan muutosvallan rajoja ja asiayhteysvaatimusta. Läheisiä kysymyksenasetteluita ovat myös valtiopäiväasioiden käsittelyn yhdistäminen valiokunnissa ja vaatimus edustajan pysyä käsiteltävänä olevassa asiassa.

Kaksi ensimmäistä kysymystä ratkaisee valiokunta ja kolmannen viime kädessä valiokunnan puheenjohtaja harkitessaan, kuuluko valiokunnan jäsenen puheenvuoro käsiteltävänä olevaan asiaan ja salliessaan ehdotusten tekemisen ja niiden ottamisen päätettäväksi valiokunnassa.

Valiokunnan muutosvallan rajat ja asiayhteysvaatimus tulevat esille tavanomaisesti käsiteltäessä lakiehdotuksia. Kansalaisaloite, joka sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä vastaa muodoltaan kansanedustajan toimenpidealoitetta, joka sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Valiokunnat käsittelevät toimenpidealoitteita lähes yksinomaan silloin, kun ne yhdistetään käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ja säännönmukaisesti toimenpidealoite hylätään ilman laajempaa valmistelua suppein perusteluin. Tämän johdosta ei ole muodostunut käytäntöä, miten asiayhteysvaatimusta ja valiokunnan muutosvallan rajoja sovelletaan toimenpidealoitteisiin.

Valiokuntien muutosvallan ohjaaminen on puhemiesneuvoston yleisohjeiden (Valiokuntaopas 2019 s. 108-) varassa. 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.

Asiayhteysvaatimuksen osalta kansalaisaloitteet eivät eroa valiokunnan käsiteltävänä olevista muista lakiehdotuksista tai kansanedustajien toimenpidealoitteista. Prof. Hidén on lakivaliokunnalle 17.11.2017 antamassaan lausunnossaan todennut, että kansalaisaloitteeseen sisältyvää lakiehdotusta koskevia muutosehdotuksia on valiokunnan muutosvallan rajojen kannalta arvioitava samalla tavoin kuin muiden valiokunnan käsiteltävänä olevien lakiehdotusten muuttamista.

Arviointi
Lakivaliokunnan käsiteltävänä oleva kansalaisaloite koskee selkeästi vain toista sukupuolta. Siinä ehdotetaan ryhtymistä valmistelemaan erillistä lakia, jossa kielletään naisten ja tyttöjen sukuelinten silpominen. Myöskin aloitteen perustelut koskevat vain naisia ja tyttöjä. Katson kuitenkin, että lakivaliokunnan mietinnössä voidaan käsitellä myös poikien ympärileikkaukseen suhtautumista.

Mielestäni toimenpidealoitetyyppinen kansalaisaloite mahdollistaa valiokunnalle laajemman yhteiskunnallisen ja lainsäädännöllisen tarkastelun kuin kansalaisaloitteeseen sisältyvä lakiehdotus, joka on muodoltaan yksilöidympi ja lopullisempi ehdotus kuin esitys lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lainvalmisteluun kuuluu oikeudellisen

kysymyksen laajempi selvittäminen, vaihtoehtoisten ratkaisuvaihtoehtojen harkinta, säännösehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja vaikutusarvioiden tekeminen jne. Eduskunnan hyväksymä velvoite valtioneuvostolle ryhtyä lainvalmistelutoimiin on luonteen poliittinen ja jonka noudattamatta jättäminen voi johtaa poliittiseen seuraamukseen. Valtioneuvostolla on harkintavalta myös mahdollisen lakiehdotuksen sisällön suhteen ja mitä muita mahdollisia muutoksia lainsäädäntöön on tehtävä velvoitteen toteuttamiseksi.

Valiokunnan muutosvallan rajat ja asiayhteysvaatimus eivät ole täsmällisesti määriteltävissä eikä ne ole myöskään pysyneet muuttumattomina. Valiokunnan muutosehdotusten tekemiseen suhtautuminen on parina viime vuosikymmenenä tullut myös liberaalimmaksi. Tähän on luultavasti vaikuttanut edustaja-aloiteoikeuden käyttämiseen aikaisemmin liittyneiden asiallisten ja ajallisten rajoitusten poistuminen etenkin lakialoitteiden osalta. (J. Vainio: Satavuotiaan eduskunnan valiokuntalaitos, 2007, s. 164, aikaisemmasta käytännöstä K. Sipponen Lainsäädäntövalta 1977, s. 48 – 40)

Katson, että lakivaliokunnan mietinnössä voi käsitellä poikien ympärileikkausta, vaikka kansalaisaloite koskee sanamuotonsa mukaan selkeästi vain naisten ja tyttöjen silpomista. On selvää, että poikien ympärileikkaus on monelta osin hyvin erilainen toimenpide kuin naisten ja tyttöjen silpominen eikä ne ole rinnastettavissa toisiinsa. Sanottu ei kuitenkaan estä sitä, että toimenpiteitä tarkastellaan ja arvioidaan lainvalmistelun yhteydessä.

Valiokuntien yleisohjeiden mukaan valiokunta voi lakiehdotusta käsitellessään tehdä ehdotuksia myös sellaisista seikoista, joista ei ole mainintaa vireilletuloasiakirjassa, mutta jotka käsiteltävänä olevaa asiaa välittömästi sivuavina tai siitä suorastaan johtuvina kuuluvat samaan asiakokonaisuuteen. Ja kuten edellä totesin, katson valiokunnan liikkumavaran olevan toimenpidealoitteen yhteydessä laajempi kuin lakiehdotusta käsiteltäessä. Kysymys on siitä, minkä sisältöisen lainsäädäntövelvoitteen valiokunta haluaa valtioneuvostolle antaa ja millaisia seikkoja valmistelussa tulee tarkastella.

Mielestäni esim. seuraavat seikat perustelevat sitä, että valiokunta voi asiayhteysvaatimuksen mukaisesti kansalaisaloitteesta annettavassa mietinnössä käsitellä poikien ympärileikkausta:

- onko vain toista sukupuolta koskeva säännös sukupuolten yhdenvertaisuuden mukainen
- tyttöjen ruumiillisen koskemattomuuden suojelu vai laajemmin lasten ruumiillisen koskemattomuuden suojelu
- rikoslainsäädännön lähtökohtainen sukupuolineutraalisuus
- nykyisen oikeustilan, joka on sukupuolen perusteella erilainen, arviointi

Asiayhteysvaatimuksen sisältö voi saada valaisua myös siitä, mitä asioita valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat asiantuntijalausunnoissaan käsitelleet, kun he ovat oman tieteenalansa tai muusta näkökulmasta tarkastelleet kansalaisaloitetta. Lisäksi valiokunta on käynyt asiasta jo valmistavaa keskustelua ja silloin joko nimenomaisesti tai hiljaisesti arvioinut, mitkä asiat kuuluvat kansalaisaloitteen yhteydessä käsiteltäväksi.