

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 10.11.2021 KELLO 9.30
HE 132/21 vp vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitys on lähetekeskustelussa 12.10.2021 lähetetty lakivaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.

Esityksen keskeisenä sisältönä on isyyslain (11/2015) ja äitiyslain (253/2018), siis kahden varsin tuoreen lain, yhdistäminen ”teknisesti”. Yhdistämisen myötä mainitut lait kumotaan ja samalla tehdään lakien soveltamiskäytännössä tarpeellisiksi osoittautuneita tarkistuksia ja tehdään myös vanhemmuuslain säätämisestä välttämättä aiheutuvia muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa on erikseen mainittu hedelmöityshoidoista annetun lain muuttaminen siten, että naispareille annetaan mahdollisuus valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen. - Esityksen perusteluihin sisältyy noin viiden sivun mittainen ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jakso ei mielestäni anna tässä aiheita erityisiin kommentteihin. Juuri tämän asian taustassa mielenkiintoinen perustuslakivaliokunnan kannanotto on lausunto pevl 46/14 vp, jonka valiokunta antoi nykyisen isyyslain säätämiseen johtaneesta esityksestä. Nykyisen äitiyslain säätämiseen johtanutta kansalaisaloitetta (KAA 3/14 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

- - - - -

Perustuslakivaliokunta ottaa perusoikeuksia koskevissa ratkaisuissaan tyypillisesti kantaa siihen, ovatko jotkin lakiehdotukset ristiriidassa perustuslain (tai kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvien velvoitteiden) kanssa, mutta

valiokunta on jonkin ehdotetun järjestelyn hyväksyessään voinut tilanteittain lausua myös siitä, että jotkin järjestelyvaihtoehdot saattaisivat ehdotettua paremmin turvata perusoikeuksien toteutumista. Lausunnon alussa viitattu tausta ehkä osaltaan tekee tässä ymmärrettäväksi sen, että esitetyissä lakiehdotuksissa ei nähdäkseni ole perustuslain kanssa suoraan ristiriidassa olevia kohtia, mutta saattaa olla kohtia, joissa voi olla syytä harkita vaihtoehtoisia, perusoikeuden suojaa paremmin toteuttavia järjestelyjä. Jonkinlainen esimerkki tällaisesta erilaisten järjestelyvaihtoehtojen tarkasteluun helposti johtavasta, lainsäätämisvaiheessa sinänsä hyvin vielä muotoiltavissa olevasta normista on vanhemmuuden kumoamista koskeva vanhemmuuslakiehdotuksen 50 §:n 2 momentin säännös, jossa säädetään lakisääteisen määräajan jälkeen nostettavissa olevan kanteen edellytyksistä. Säännöstä on varsin laveasti käsitelty esityksen perusteluissa (s.10-12 ja 82-83) ja siihen on viitattu myös lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle lähettämässä lausuntopyynnössä. - Kun tässä ei nähdäkseni ole kysymys perustuslainmukaisuudesta (tai ihmisoikeussopimuksen mukaisuudesta), vaan siitä, minkälainen yksityiskohtien sääntely näyttäisi parhaiten toteuttavan perustuslain vaatimuksia, en pidä asian enempää tarkastelua osaltani aiheellisena.

Lakivaliokunta, joka toimii asiassa valmistelevana valiokuntana, on lähettänyt perustuslakivaliokunnalle 28.10.2021 päivätyn, nyt tarkasteltavaa esitystä koskevan lausuntopyynnön. Lausuntopyynnössä kuvataan erilaisia tämän esityksen käsittelyssä lakivaliokunnassa esille nousseita oikeudellisia detaljikysymyksiä ja niiden mahdollisia järjestelyvaihtoehtoja. Lopuksi lausuntopyynnössä todetaan:

”Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, miten edellä kuvattuja esille tulleita kysymyksenasetteluja ja ehdotuksia on arvioitava perustuslain säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.”

Perustuslakivaliokunnan tehtävästä perustuslainmukaisuuden valvonnassa on lyhyesti säädetty PL 74 §:ssä ja TJ 38 §:n 2 momentissa Perustuslain säännöksen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa ”sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden” perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettuja ”muita asioita voivat olla esimerkiksi talousarvion käsittelyyn liittyvät kysymykset ja 96 §:ssä tarkoitettut Euroopan unionia koskevat asiat” (HE 1/98 vp, s.126) Työjärjestyksen 38,2 §:n

mukaan tulee valiokunnan, jos sen valmistelevasti käsiteltävän ”lakiehdotuksen tai muun asian” perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Selvää on, että lakivaliokunnan esittämä lausuntopyyntö ei koske lakiehdotusta em. säännöksissä tarkoitettulla tavalla. Syynä on ensisijassa ko.lausuntopyynnön sisältö. Lisäksi voidaan myös todeta, että ”lakiehdotusta” koskeva lausunto tulee asiassa annettavaksi jo täysistunnon lähetekeskustelussa tekemän päätöksen nojalla. Arvioitavaksi jää, onko lausuntopyynnössä kyseessä sellainen ”muu asia”, josta PL 74 §:n ja TJ 38,2 §:n mukaan muun valiokunnan tulee epäselvyytilanteessa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto ja josta vastaavasti perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto.

Perustuslakivaliokunta on lähimenneisyydessä kahdessa yhteydessä ottanut kantaa valiokunnan PL 74 §:n mukaisen lausunnonantamistehtävän ulottuvuuksiin erityistilanteissa. Lausunnossa pevl 20/13 vp oli kysymys kannanotosta kuntajaon muuttamista koskenutta esitystä (HE 31/13 vp) täydentävään esitykseen (HE 53/13 vp). Täydentävään esitykseen ei sisältynyt lakiehdotuksia, mutta siinä oli kuvattu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevia linjauksia ja niiden vaikutuksia kuntarakenteeseen. Valiokunta totesi asiasta mm.(s.4):

”...Perustuslakivaliokunta katsoo, että sen perustuslain mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Tämä näkökulma korostuu tällaisessa tilanteessa, jossa täydentävään esitykseen sisältyvät linjaukset ovat varsin alustavia ja yleispiirteisiä (vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 4/II). Edellä esitetyn perustella perustuslakivaliokunta toteaa, että se ei tässä lausunnossaan arvioi täydentävässä esityksessä esitettyjä näkemyksiä perustuslain näkökulmasta. Tällainen tarkastelu voidaan tehdä vasta siinä yhteydessä, kun mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi.”

Viime kesäkuussa antamassaan lausunnossa pevl 23/21 vp valiokunta otti kantaa tarkastusvaliokunnan TJ 38,2 §:n perusteella esittämään lausuntopyyntöön, joka koski epäselvyyttä tarkastusvaliokunnan mahdollisesta tehtävästä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomismenettelyn vireillepanossa täysistunnossa. Perustuslakivaliokunta totesi asiasta lausunnossaan mm.

”Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä pyydetään perustuslakivaliokunnan kannanottoa kysymyksiin, jotka koskevat yleisesti eduskunnan toimielinten toimivaltajakoa ja asioiden vireillepanomenettelyä eduskunnan täysistunnossa. Lausuntopyyntö ei kohdistu tarkastusvaliokunnan ehdotuksen tai

mietintöluonnoksen perustuslainmukaisuuteen. Lausuntopyynnön ala kattaa myös muita kuin välittömästi perustuslakiin palautuvia kysymyksiä, kuten eduskunnan virkamiehistä annetun lain tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä säädettyihin tehtäviin ei valiokunnan mielestä kuulu eduskunnan toimielinten toimivallan tai eduskunnan täysistunnon vireillepanomenettelyjen yleinen arviointi valtiosääntöoikeudellisestakaan näkökulmasta.”

Lausunnossa painotettiin myös sitä, että perustuslainmukaisuuden valvonta täysistunnossa oli PL 42 §:n mukaan osoitettu puhemiehen tehtäväksi ja että tähän valvontatehtävään sisältyi mm. sen valvominen, että asia on saatettu vireille täysistunnossa perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Lausunnon lopulla valiokunta toteaa:

”...Valiokunnan mielestä perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa säädettyihin tehtäviin ei kuulu arvioida yleisellä tasolla eduskunnan toimielinten toimivaltasuhteita tai asioiden oikeaa vireillepanotapaa koskevia kysymyksiä. Valiokunta ei käsittele sanottuja kysymyksiä tässä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisen lausuntopyynnön johdosta antamassaan perustuslain 74 §:ssä tarkoitetussa lausunnossa.”

Samassa asiassa perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (27.5.2021) esitin, että asiassa ei ollut estettä katsoa, että kyseessä oli TJ 38,2 §:n säännöksen mukainen ”asia”, jonka perustuslainmukaisuudesta oli epäselvyyttä. Ehkä merkittävimpana syynä tähän käsitykseen oli se, että lausuntopyynnössä ei ollut kysymys vain eduskunnan joidenkin elinten toimivaltasuhteiden yleisestä arvioinnista, vaan vireillä olevasta yksittäisestä asiasta, jossa keskeisenä oikeudellisena menettelykysymyksenä (johon perustuslakivaliokuntakin olisi voinut rajoittaa) oli se, oliko tarkastusvaliokunnalla perustuslain säännösten mukaan toimivaltaa saattaa valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan viraltapanaa koskeva päätöksenteko vireille täysistunnossa.

Miten lakivaliokunnan lausuntopyynnön sisältöä olisi perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioon ottaen arvioitava? Lausuntopyynnössä todetaan lakivaliokunnassa nousseen esille ”kysymyksenasetteluja ja ehdotuksia” joita ei sisälly käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ja joilla on liittymiä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lausuntopyynnössä kuvataan tällaisia esillenousseita kysymyksiä ja pyydetään lopuksi PL 38,2 §:n säännökseen viitaten lausuntoa siitä, miten ”edellä kuvattuja esille tulleita kysymyksenasetteluja ja ehdotuksia on arvioitava ” perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

kannalta. Kuten perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa vuoden 2013 valtiopäivillä (pevl 20 /13 vp) todetaan, valiokunnan tehtävänä ei ole ”ennakoivan arvion ” tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti esiin tulevan lakitekstiehdotuksen perustulainmukaisuudesta. Nyt käsillä olevassa tapauksessa ei ole kyse edes sellaisista linjauksista, joiden voitiin luonnehtia olevan ”alustavia ja yleispiirteisiä” kuten linjaukset vuonna 2013 tarkasteltavana olleessa täydentävässä esityksessä, vaan kysymys nyt on enemmänkin vain valiokuntakeskusteluissa esillä olleitten kysymysten hahmottelusta. Minusta tässä ei ole käsillä tilanne, jota on tarkoitettu PL 74 §:ssä ja TJ 38,2 §:ssä. Tilanne olisi toinen, jos lakivaliokunnassa valmisteltaisiin launtopyynnössä nyt hahmotellussa jossakin detaljikysymyksessä konkreettinen säännösehdotus ja, jos valiokunta katsoisisi olevan epäselvyyttä ko. säännösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta, valiokunta pyytäisi ko. säännösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta lausunnon perustuslakivaliokunnalta.

-