VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAUSUNTO

12.9.2018

valtiosihteeri Lehtomäki
lainsäädäntöneuvos Helopuro

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite Asiantuntijapyyntö 23.8.2018

Asia **Asiantuntijalausunto HE 48/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta**

Tausta

Vuodesta 1964 asti valtioneuvoston jäsen on vannonut virkavalan ja tuomarinvalan tai antanut virkavakuutuksen ja tuomarinvakuutuksen ennen tehtävään ryhtymistä (virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettu valtioneuvoston asetus, 1183/1987, *vala- ja vakuutusasetus*).

Mahdollisuus valita tuomarinvalan vannomisen ja tuomarinvakuutuksen antamisen välillä poistui vuoden 2017 alusta uuden tuomioistuinlain (673/2016) tullessa voimaan. Tuomioistuinlaki tuntee ainoastaan mahdollisuuden antaa tuomarinvakuutuksen ja vakuutuksen kaavasta säädetään laissa. Vala- ja vakuutusasetusta ei muutettu tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä, vaan asetukseen jäivät säännökset tuomarinvalasta.

Apulaisoikeuskanslerin päätös 11.7.2017 velvoitti valtioneuvoston kansliaa selkeyttämään asiaa koskevat ristiriitaiset säännökset.

Esitys

Esityksessä ehdotetaan, että virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen 3 ja 10 §:n valtioneuvoston jäsenen virkavalaa ja virkavakuutusta sekä tuomarinvakuutusta koskeva sääntely kumotaan ja

valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta. Lisäksi esitetään lisättäväksi säännös valan ja vakuutuksen kaavoista.

Ministerin juhlallinen vala ja vakuutus

Valtioneuvoston jäsen vannoisi valan tai antaisi vakuutuksen aina, kun tasavallan presidentti on nimittänyt henkilön valtioneuvoston jäseneksi. Valan ja vakuutuksen kaavat mukailevat vanhoja virka- ja tuomarinvalan sekä virka- ja tuomarinvakuutuksen kaavoja kuitenkin niin, että niistä on poistettu tuomitsemistoimintaa koskevat ilmaukset.

Valittu toteuttamistapa

Hallitus esityksessään katsoo, että valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston jäsenen sitoutumista tulevaan tehtäväänsä, vaikka sillä ei sinällään ole ministerille oikeuksia tai velvollisuuksia luovia vaikutuksia. Valan vannominen tai vakuutuksen antaminen muistuttaa ministeriä myös Suomen perustuslain ja muiden lakien noudattamisesta ja muista ministerin tehtävään liittyvistä merkityksellisistä arvoista ja periaatteista. Seremonialla on tärkeä merkitys ja arvo valan tai vakuutuksen antajalle. Juhlallisella tilaisuudella on myös historiallista jatkuvuutta ja symbolista merkitystä.

Sääntely voitaisiin myös toteuttaa valitsemalla yksi täysin neutraali vala tai vakuutus. Esitys lähtee kuitenkin perustuslain 11 §:n ns. positiivisen ja negatiivisen uskonnonvapauden tasapainosta. Valtioneuvoston jäsen voisi tällöin vannoa uskonnollisen valan tai antaa neutraalin vakuutuksen valintansa mukaan, kuten on tähän päivään asti voinut tehdä, voimassa olevan virkavalan ja virkavakuutuksen osalta sekä vielä ennen tuomioistuinlain voimaantuloa myös tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuksen osalta. Perustuslain 11 §:ssä säädetyn ns. negatiivisen uskonnonvapauden (kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen) tarkoitus ei ole ollut estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta (vapaus oman uskonnon harjoittamiseen mm. rukouksin, rituaalein). Perustuslain 11 §:n kumpikin puoli on näin otettu huomioon esitetyssä sääntelyssä. Tästä syystä sekä

valojen ja vakuutusten historiallisen jatkumon vuoksi on päädytty esittämään edelleen valinnanvapautta valan ja vakuutuksen välillä.

Uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi myös perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto. Ministerien vala- ja vakuutusasioiden käsittely ennen istuntoa tai menettelyt valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa ministeri vannoo valan tai antaa vakuutuksen, eivät ole syrjiviä, eikä niissä erityisesti korosteta kenenkään vakaumusta. Juhlallinen tilaisuus ei ole aiemmin ollut eikä siitä ole tarkoitus tehdä jatkossakaan uskonnollista tilaisuutta.

Valan antamista ei myöskään ole pidetty ongelmallisena. Jumalan mainitseminen on tietyissä traditioissa osa suomalaista perinnettä. Perinteen ja nykypäivän vaatimuksia on käsitelty yksittäisinä asioina ja esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut, että tietyt juhlatraditiot ovat osa suomalaista kulttuuria, eikä niitä esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden nimissä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina (PeVM 10/2002 vp, s. 7/II).

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä (PTJ) ilmenee, että pääsääntöisesti ministerit ovat vannoneet virka- ja tuomarinvalan.

Uskonnonvapauslain 5 §:n mukaan asianomainen henkilö saa valita valan ja vakuutuksen antamisen välillä riippumatta siitä, kuuluuko hän uskontokuntaan. Pykälän mukaan vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty velvoittautumisen ainoaksi muodoksi. Perustuslakivaliokunta on todennut asiasta seuraavaa (PeVM 10/2002 s. 6): ”Valaa ja vakuutusta käytetään erilaisiin julkisen vallan tarpeisiin tilanteissa, joissa on välttämätöntä esimerkiksi korostaa tietyn tehtävän hoitamiseen liittyviä periaatteita tai vakuuttua annetun tiedon oikeellisuudesta. Julkisen vallan suhtautumisen tällaiseen juhlamuotoiseen lupautumisen muotoon tulisi olla uskonnollisesti neutraalia.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt hyväksyttävänä, että henkilö joutuu tekemään selkoa uskonnollisesta vakaumuksestaan valaa annettaessa (Dimitras ym. v. Kreikka 3.6.2010). Ylipäätään henkilöllä ei ole velvollisuutta toimia niin, että toiminnasta voitaisiin tehdä päätelmiä hänen vakaumuksestaan (Alexandridis v. Kreikka

21.2.2008). Valitusta toteuttamistavasta ja sen mahdollistamasta valinnasta ei voi tehdä päätelmiä henkilön vakaumuksesta.

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2012 antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2014 vp; K 7/2013 vp) kertomuskauteen liittymättömänä seikkana kiinnittänyt huomiota uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottamiseen koulujen tilaisuuksissa. Mietinnössä perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei johdu vaatimusta poistaa koulun toiminnasta kaikkea uskontoon viittaavia elementtejä sisältävää ainesta. Pitkälle viety uskonnollista alkuperää olevien perinteiden välttäminen ei valiokunnan mielestä myöskään edistä uskonnollista suvaitsevaisuutta. Sen sijaan perustuslakivaliokunta toteaa, että koulujen toiminnassa ja niitä koskevassa ohjauksessa on tärkeää ottaa huomioon keskeiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenevät periaatteet, kuten indoktrinaation kielto, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus ja moniarvoisuus. Perustuslakivaliokunta toteaakin, että tällaisia juhlia (koulujen) ei siten esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina. Myös vastaavia sinänsä uskonnollista alkuperää olevia traditioita voi sisältyä koulun perinteisiin juhliin. Perustuslakivaliokunta pitää mietinnössään tärkeänä, että uskonnollista ainesta sisältävissä tilaisuuksissa henkilölle jää todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko hän tilaisuuksiin.

Esityksen mukaan valtioneuvoston jäsen voi valintansa mukaan joko vannoa ministerin juhlallisen valan tai antaa ministerin juhlallisen vakuutuksen. Valinnan perusteita ei milloinkaan valtioneuvoston jäseneltä tiedustella. Ministeri voi siten valita kumman tahansa kaavan mahdollisesta uskonnollisesta katsomuksestaan riippumatta. Valtioneuvoston yleisistunnon käytännön järjestelyillä voidaan myös toteuttaa todellinen ja aito valinnan vapaus sen suhteen, osallistuuko ministeri ja mihin kohtaan juhlallista seremoniaa.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Perustuslain näkökulmasta katsottuna tilanne on epätyydyttävä, kun henkilön velvollisuuksista on säädetty siirtymäsäännösten nojalla tai omaperäisillä asetuksilla, kuten nyt puheena olevista valoista ja vakuutuksista on säädetty. Ehdote-

tulla sääntelyllä vastattaisiin osaltaan voimassa olevan virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen lainsäädäntövallan delegointia koskeviin epäkohtiin.