Perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan kokous 13.9.2018, HE 84/2018 vp.

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2018 vp)

Hallituksen esityksessä esitetään, että ministerin olisi ennen tehtäväänsä ryhtymistä vannottava ministerin juhlallinen vala tai annettava ministerin juhlallinen vakuutus. Valan ja vakuutuksen kaavan esikuvana on käytetty vanhan tuomarinvalan kaavaa, jonka pohjalta lakiesityksessä on myös uskonnollisesti neutraali vakuutuksen versio vaihtoehtona uskonnolliselle valalle.

Lausunnossani tarkastelen asiaa ensinnäkin perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, jolta osin kysymys perustuslakivaliokunnassa on lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta säätämisjärjestyskysymyksenä. Toiseksi tarkastelen valaa ja vakuutusta oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden ja valtioneuvoston perustuslaissa tarkoitettuun asemaan valtioelimenä liittyvien, tavallisen lain tasoisten säännösten ajantasaisuutta koskevana kysymyksenä. Tältä osin kyse on viime kädessä mietintövaliokunnan eli tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnan valmistelusta lainsäätäjän harkintavallan piirin kuuluvassa ratkaisussa.

Voimassa olevien säännösten mukaan ministerin on ennen tehtäväänsä ryhtymistä vannottava virkavala tai annettava virkavakuutus sekä annettava tuomarinvakuutus. Tuomarinvakuutus on lähtökohtaisesti säädetty tuomareita taikka muussa virassa tai tehtävässä tuomiovaltaa käyttäviä henkilöitä varten (HE 7/2006 vp).

Valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriöissä ei nykyisin käsitellä lainkäyttöasioita. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että ministerit eivät ehdotuksen mukaisesti enää antaisi tuomarinvakuutusta.

Tuomarinvakuutuksesta säädetään 1.1.2017 voimaan tulleessa tuomioistuinlaissa. Aikaisemman lainsäädännön mukaan tuomarit vannoivat valintansa mukaan tuomarin valan tai antoivat vastaavan vakuutuksen. Uskonnollisesta tuomarin valasta luopumisen perusteena oli tuomarin tehtävän katsominen maalliseksi tehtäväksi (HE 7/2016). Ennen tuomarin valaa koskevan säännök-

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto
PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975
E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi

sen kumoamista ministerin oli vannottava tuomarin vala tai annettava tuomarin vakuutus. Tuomarin valasta luopumisen jälkeen ministerillä ei ole enää mahdollisuutta halutessaan vannoa tuomarin valaa, vaan hänen on annettava tuomarinvakuutus.

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy muun muassa oikeus tunnustaa uskontoa ja ilmaista vakaumus. Perustuslaissa turvattu uskonnon ja omantunnon vapaus koskee myös ministereitä. Uskonnonvapauslain mukaan henkilö, joka on lainsäännön mukaan velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja omantunnon kautta, voi uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta vannoa valan tai antaa vakuutuksen. Vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty ainoaksi vaihtoehdoksi. Perustuslakivaliokunta on uskonnonvapauslain säännöksiä arvioidessaan korostanut julkisen vallan neutraalia suhtautumista valan ja vakuutuksen muodossa suoritettavaan juhlamuotoiseen lupautumiseen (PeVM 10/2002).

Perustuslakia tulkitaan kansainvälisten ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toisessa yhteydessä mutta nytkin käsillä olevaan asiaan soveltuvalla tavalla korostanut sitä, että omantunnon ja uskonnonvapauteen liittyvää sääntelyä on arvioitava yhteiskunnan kehityksen ja nykyhetken tarpeisen sekä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisesti tällä hetkellä hyväksyttyjen periaatteiden valossa (Bayatyan v. Armenia [GC], 23459/03, § 102).

Perustuslain 3 §:n mukaan valtioneuvosto käyttää hallitusvaltaa. Valtioneuvostolla on muun muassa perustuslain 70 §:n nojalla aloiteoikeus lakien säätämisessä. Perustuslain 76 §:n mukaisena poikkeuksena tästä on kirkkolaki, jonka säätämisessä aloiteoikeus on kirkkolain mukaan vain kirkolliskokouksella. Valtioneuvosto osallistuu kirkkolain säätämiseen antamalla kirkolliskokouksen esityksen muuttamattomana eduskunnalle. Tämä osaltaan korostaa sitä, että valtioneuvoston hallitusvalta on maallista hallitusvaltaa. Valtioneuvoston jäseninä myös ministerit edustavat maallista hallitusvaltaa ja heidän virkatehtävänsä ovat maallisia tehtäviä.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Näiden säännösten mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa uskonnon ja vakaumuksen perusteella. Yhdenvertaisuuden periaatetta ja syrjinnän kieltoa on noudatettava kaikessa julkisen vallan käytössä.

Valtioneuvostolla ylimpänä hallitusvallan käyttäjänä ja ministereillä virkatoimissaan on korostettu velvollisuus toimia niin, että yhdenvertaisuutta ei rajoiteta tai loukata. Perustuslain 22 §:ssä säädetään lisäksi julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvostolla ja ministereillä on siten hallitusvallan käyttäjinä velvollisuus myös edistää muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Hallitusvallan käytön uskottavuus yhdenvertaisuuden periaatteen turvaamisessa ja edistämisessä edellyttää, että hallitusvaltaa käyttävät ministerit eivät uskonnonvapaudesta huolimatta korostetusti esiinny jonkin uskonnon tai vakaumuksen edustajina.

Vastaavat tulkinnat on vahvistettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perinteeseen kuuluvat uskonnollisetkin symbolit julkisissa yhteyksissä ovat sallittuja, jos niiden käyttöön ei liity julkisen vallan taholta painostukseksi tai puolueelliseksi tulkittavaa suhtautumista eri uskontoihin ja vakaumuksiin, ja jos julkinen valta suhtautuu neutraalisti ja puolueettomasti sekä tukee moniarvioisuutta ja suvaitsevaisuutta (Lautsi and others v. Italy, [GC] 30814/06, §:t 59, 62). Valtioelimen toimintaan liittyvä eli parlamentin jäsenen uskonnollinen vala on ollut ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavana. (Buscarini and others v. San Marino, [GC], 24645/94, § 34 sekä 39 ja 40). Ihmisoikeustuomioistuin korosti, että uskonnonvapauden

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

positiivinen ja negatiivinen ulottuvuus eli vapaus tunnustaa uskontoa tai olla tunnustamatta mitään tiettyä uskontoa tai vakaumusta on yksi demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuisimmista oikeuksista (Kokkinakis v. Greece, § 31; Buscarini and Others v. San Marino [GC], § 34). Ihmisoikeustuomioistuimen muussakin oikeuskäytännössä on korostettu, että esimerkiksi valojen ja vakuutusten yhteydessä ketään ei voida pakottaa tekemään selkoa vakaumuksestaan eli uskonnollinen ja neutraali vaihtoehto tulee olla vapaasti valittavissa. Ihmisoikeustuomioistuimen hyvin vakiintuneessa oikeuskäytännössä kautta linjan korostetaan sitä, että valtion tulee suhtautua neutraalisti ja tasapuolisesti erilaisiin vakaumuksiin.

Perustuslaki ja edellä selostettu muu lainsäädäntö eivät aseta suoranaista estettä sille, että ministereille säädettäisiin mahdollisuus halutessaan vannoa uskonnollinen ministerin vala. Samoin on asianlaita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. **Hallituksen esitys voidaan näin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.**

Perustuslaista, uskonnonvapauslaista ja tuomioistuinlaista ilmenevien periaatteiden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen korostaman valtion neutraalisuuden ja puolueettomuuden periaatteiden valossa nykyisessä yhteiskunnassa oikeudellisesti paremmin perusteltu vaihtoehto olisi kuitenkin se, että ministerin ainoa juhlallisen velvoittautumisen muoto olisi ministerin vakuutus. Tämä vaihtoehto olisi myös yhdenmukainen tasavallan presidenttiä koskevan sääntelyn kanssa: Perustuslain 3 §:n mukaan presidentti käyttää hallitusvaltaa, ja perustuslain 56 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa toimeensa ryhtyessään juhlallisen vakuutuksen. Presidentin vakuutusta koskeva sääntely on ollut voimassa myös aikaisemman perustuslain aikana (Suomen Hallitusmuoto 24 §).

Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti käyttävät molemmat ylintä hallitusvaltaa, joten niitä koskevien juhlallisen velvoittautumisen muotojen olisi perusteltua olla samojen periaatteiden mukaisia. Eduskunnan osalta voidaan myös todeta, että myös eduskunnan puhemies ja varapuhemiehet antavat valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n nojalla juhlallisen vakuutuksen. Puhemiehiä koskeva vastaava sääntely on ollut voimassa jo autonomian ajalta alkaen (Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys 23 §, Valtiopäiväjärjestys 25 §). Valtioneuvostolla ja sitä ennen Suomen Senaatilla on ollut aikaisemmin selvemmin yhteys lainkäyttöön. Perustuslain parlamentaaristen piirteiden vahvistamisen myötä valtioneuvostosta on tullut selkeästi yleistoimivaltainen ylintä hallitusvaltaa käyttävä valtioelin. Juhlamuotoisen velvoittavuuden muodoissakin tämä voisi näkyä ylimpien valtioelinten käyttämien vakuutuksen kaavojen johdonmukaisuutena. **Tämä on kuitenkin lainsäätäjän harkintaan kuuluva asia, joka kuuluu mietintövaliokunnan harkintaan.**

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti