Veli-Pekka Viljanen

HE 84/2018 vp LAIKSI VALTIONEUVOSTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 13.9.2018

1. Ministerin juhlallinen vala tai vakuutus

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi valtioneuvostosta annettuun lakiin säännökset ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta sekä näiden kaavoista. Perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana, minkä vuoksi asiassa on varsinaisen perustuslakiarvion lisäksi syytä ottaa esille myös muita näkökohtia, erityisesti koskien sääntelyn sopivuutta oikeusjärjestyksen yleiseen kehitykseen ja sääntelytapaa.

Valalla tai vakuutuksella ei olisi varsinaisia oikeusvaikutuksia (ks. HE, s, 4). Esimerkiksi ministerin toimivalta ei riipu valan tai vakuutuksen antamisesta. Valasta tai vakuutuksesta ei voi sellaisenaan johtaa myöskään ministerille toimivaltaa tai velvollisuuksia, jotka eivät perustu muuhun lainsäädäntöön. Toisaalta sääntely kyllä merkitsisi sitä, että ministerin virkavelvollisuuksiin kuuluisi valan tai vakuutuksen antaminen. Kyse olisi lähinnä symbolisesta ja juhlamuotoisesta toimituksesta, jolla on pitkät historialliset perinteet.

Valan tai vakuutuksen antamisvelvollisuudesta on nähdäkseni asianmukaista säätää valtioneuvostolailla. Valan kaavan osalta olisi mahdollista myös omaksua ratkaisu, jossa valtioneuvostolakiin tältä osin sisällytettäisiin asetuksenantovaltuus. Tämä vastaisi valtion virkamieslaissa omaksuttua ratkaisua virkavalan osalta (ks. valtion virkamieslaki, 750/1994, 70 §). Erityisesti ehdotetun 4 b §:n ehdotettu muotoilu ei kovin hyvin sovi valtioneuvostolain kirjoittamistapaan, kuten jäljempänä tarkemmin esitetään. Valtiosääntöistä estettä säätää valan ja vakuutuksen kaavasta valtioneuvostolaissa ei kuitenkaan ole olemassa.

Ehdotettua sääntelyä on perustuslain kannalta arvioitava erityisesti uskonnon ja omantunnon vapauden näkökulmasta, koska valtioneuvoston jäsen voisi antaa joko sanamuodoltaan uskonnollisia aineksia sisältävän juhlallisen valan tai tällaisista aineksista riisutun juhlallisen vakuutuksen.

Perustuslain 11 §:n mukaan uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on ollut esillä kysymys velvollisuudesta vannoa uskonnollinen vala. Tuomioistuin on katsonut ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan vastaiseksi muun muassa parlamentin jäsenten velvollisuus vannoa tietyn uskonnon mukainen vala (EIT:n tuomio *Buscarini ym. v. San Marino*, (suuri jaosto, 18.2.1999). Samoin on katsottu uskonnonvapautta loukkaavaksi oikeudenkäynnin avustajan velvollisuus antaa vakiokaavan mukainen uskonnollinen vala, josta vapautuminen edellytti hänen uskonnollisen vakaumuksensa ilmoittamista (*Alexandridis v. Kreikka*, 21.2.2008).

Uskonnonvapauslain 5 §:n (453/2003) mukaan se, joka lain tai asetuksen nojalla on velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja omantunnon kautta, voi uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta valintansa mukaan joko vannoa valan tai antaa vakuutuksen. Vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty velvoittautumisen ainoaksi muodoksi. Suomessa on siten perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 10/2002 vp) hyväksytty malli, jossa henkilö voi valita uskonnollisen valan tai ei-uskonnollisen vakuutuksen välillä, edellyttäen, että henkilö voi tehdä valinnan riippumatta uskontokuntaan kuulumisestaan.

Ehdotetussa säätelyssä valtioneuvoston jäsen voisi vapaasti valita, antaako hän juhlallisen valan vai juhlallisen vakuutuksen. Siten ehdotettuun malliin ei sisälly samanlaisia ongelmia uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta, kuin edellä mainituissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa oli kyse. Katson siten, että ehdotettu sääntely on sinänsä toteutettavissa tavallisella lailla perustuslain 11 §:n estämättä.

Vertailun vuoksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 56 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa ryhtyessään toimeensa eduskunnan edessä juhlallisen vakuutuksen, jonka kaavaan ei sisälly uskonnollisia aineksia. Vastaavasti eduskunnan puhemies ja varapuhemiehet antavat ennen toimeensa ryhtymistä eduskunnalle eduskunnan työjärjestyksen 4 §:n mukaan juhlallisen vakuutuksen, joka ei sekään sisällä uskonnollisia aineksia. Ratkaisu, jossa ministeri antaisi uskonnollisen valan, on siten poikkeuksellinen ylimpien valtioelinten osalta.

Valan ja vakuutuksen rinnakkaismalli on myös selvässä ristiriidassa uudemman lainsäädäntökehityksen kanssa, jota ilmentää esimerkiksi uusi tuomioistuinlaki (673/2016). Siinä luovuttiin

tuomarinvalasta ja siirryttiin malliin, jossa kaikki tuomarit antavat tuomarinvakuutuksen (1 luvun 7 §), joka ei sisällä uskonnollisia elementtejä. Muutosta perusteltiin nimenomaan sillä, että tuomarin tehtävä on maallinen tehtävä, mistä syystä uskonnollisesta tuomarinvalasta luovuttaisiin (HE 7/2016 vp, s. 69).

Vastaavasti valtioneuvoston jäsenen tehtävä on maallinen tehtävä. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut jo uskonnonvapauslain säätämisen yhteydessä siitä, että julkisen vallan suhtautuminen tällaiseen juhlamuotoiseen lupautumisen muotoon tulisi olla uskonnollisesti neutraalia (PeVM 10/2002 vp, s. 6). Perustuslain esitöissä on uskonnon ja omantunnon vapauteen sekä syrjinnän kieltoon liittyen nimenomaisesti korostettu, että julkiseen valtaan kohdistuu velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (HE 309/1993 vp, s. 55). Vaikka perustuslaissa asetetaan evankelis-luterilainen kirkko valtiosääntöiseen erityisasemaan (PL 76 §), voidaan pitää selvänä, että uskonnon ja omantunnonvapaus perusoikeutena edellyttää myös valtion tietynasteista uskonnollista neutraalisuutta (ks. esim. PeVM 3/2003 vp, s.2, jossa perustuslakivaliokunta ei pitänyt perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden näkökulmasta onnistuneena, että presidentti antaisi päätöksellään uskonnollisperäisen rukouspäiväjulistuksen). Tästä näkökulmasta ehdotettua perustellumpi ratkaisu olisi, että kaikki ministerit antaisivat juhlallisen vakuutuksen.

Hallituksen esityksen perusteluissa valan säilyttämistä vakuutuksen vaihtoehtona perustellaan useissa kohdin positiivisella uskonnonvapaudella eli sillä, että valittu sääntely toteuttaisi perustuslain takaa oikeutta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa (ks. HE, s. 7 ja 10). Mielestäni positiivisella uskonnonvapaudella ei kuitenkaan voida perustella julkiseen ei-uskonnolliseen tehtävään liittyvää uskonnollista vala-instituutiota. Perustuslain 11 § luonnollisesti antaa vahvan turvan positiiviselle uskonnonvapaudelle eli yksilön oikeudelle vapaasti tunnustaa tai harjoittaa uskontoa samoin kuin oikeuden kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan. Tähän liittyy myös esimerkiksi kunkin uskonnollisen yhteisön mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan (HE 309/1993 vp, s. 55). Vaikka jokaisella ministerillä on vapaus ilmaista uskonnollinen tai muu vakaumuksensa, ei tästä voida johtaa mitenkään vaatimusta, että ministereille tulisi säätää oikeus valita, antaako hän valtioneuvoston tai ministerin nimittämiseen liittyvässä juhlamuotoisessa seremoniassa lupauksensa tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta juuri uskonnollisen valan muodossa.

Edellä mainituin perustein katson, että asianmukaisempaa olisi luopua kaksijakoisesta vala/vakuutus –järjestelmästä ja omaksua malli, jossa kaikki ministerit antaisivat juhlallisen vakuutuksen, joka ei sisältäisi uskonnollisia elementtejä. Tämä olisi linjassa ylimpien valtioelinten osalta (tasavallan presidentti, eduskunnan puhemies) omaksutun mallin kanssa, viimeaikaisen lainsäädäntökehityksen (esim. tuomioistuinlaki) kanssa sekä vastaisi paremmin uskonnon ja omantunnon vapaudesta johdettavaa vaatimusta valtion neutraalista suhtautumista eri uskontoihin ja maailmankatsomuksiin.

Kiinnitän myös huomiota siihen, että ehdotettu 4 b §:n säännös valan ja vakuutuksen kaavoista poikkeaa kirjoittamistavaltaan tyystin kaikista vastaavista voimassa olevista valan tai vakuutuksen kaavoista. Vaikuttaa hyvin erikoiselta, että vuonna 2018 valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi valan ja vakuutuksen kaavan muotoiluja, jotka tosin ovat juhlavia, mutta eivät ole kasuistisuudessaan ja arkaistisuudessaan mitenkään linjassa nykyaikaisen lainkirjoittamistavan kanssa.

Vertailun vuoksi voidaan mainita seuraavat valan/vakuutuksen kaavat:

> **PL 56 §:** ”Minä - -, jonka Suomen kansa on valinnut Suomen tasavallan presidentiksi, vakuutan, että minä presidentintoimessani vilpittömästi ja uskollisesti noudatan tasavallan valtiosääntöä ja lakeja sekä kaikin voimin edistän Suomen kansan menestystä.”
>
> **Eduskunnan työjärjestys 4 § 2 mom.** ”Minä N.N. vakuutan, että minä puhemiehenä voimieni mukaan puolustan Suomen kansan ja eduskunnan oikeutta valtiosäännön mukaan.”
>
> **Tuomioistuinlaki 1 luku 7 §:** ”Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä toimin virassani perustuslakia ja lakia noudattaen, tuomitsen oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti parhaan ymmärrykseni mukaan sekä kunnioitan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.”
>
> **Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta:** "Minä N.N. lupaan ja vannon kaikkivaltiaan ja kaikkitietävän Jumalan edessä, että minä virassani noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi."/ "Minä N.N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä virassani noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi."

Nähdäkseni ministerin juhlallinen vala tai vakuutus tulisi muotoilla vastaavalla tavalla ehdotettua 4 b §:ää olennaisesti tiiviimmällä ja nykyaikaisemmalla tavalla. Jos mahdollisuus valan

antamiseen säilytetään, ei valan sisältö voi mielestäni myöskään poiketa vastaavan juhlallisen vakuutuksen sisällöstä. Kiinnitän kriittisessä mielessä huomiota siihen, että ehdotetun valan kaavan mukaan ministeri lupaa toimia ”Jumalan ja Suomen valtakunnan lain ja laillisten sääntöjen mukaan”; vakuutuksen antava ministeri sen sijaan lupaa toimia vain ”Suomen valtakunnan lain ja laillisten sääntöjen mukaan”. Lupauksen sisällön pitäisi olla kuitenkin kummassakin tapauksessa sama.

Hallituksen esityksen mukaan vala tai vakuutus annettaisiin aina, kun presidentti on nimittänyt henkilön valtioneuvoston jäseneksi (HE, s. 9). Tämä muuttaisi nykykäytäntöä, jonka mukaan ministerit, jotka aikaisemmin ovat antaneet valan tai vakuutuksen, eivät uuden nimityksen johdosta enää sitä antaisi. Ehdotus on tältä osin johdonmukainen suhteessa tasavallan presidentin ja eduskunnan puhemiehen juhlallisiin vakuutuksiin. Käytännössä tämä merkitsisi, että uuden valtioneuvoston nimityksen yhteydessä kaikki ministerit antaisivat joko valan tai vakuutuksen. Tämä tapahtuisi esityksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Säännöksen muotoilun mukaan ministerit antaisivat valan tai vakuutuksen ”ennen tehtäväänsä ryhtymistä”. Tällaisessa tilanteessa olisi mielestäni perustellumpaa käyttää ilmaisua ”ryhtyessään hoitamaan tehtävää” (vrt. PL 56 §: ”Ryhtyessään toimeensa…”). Ennen ministerien ryhtymistä tehtäväänsä ei tarkkaan ottaen voitane nimittäin puhua vielä toimivaltaisesta valtioneuvoston yleisistunnosta.

Edellä esittämilläni perusteilla ehdotan, että ministerin juhlallista vakuutusta koskeva pykälä muotoiltaisiin seuraavasti:

> ***4 a §. Ministerin juhlallinen vakuutus***
>
> **Valtioneuvoston jäsenen on ryhtyessään hoitamaan tehtäväänsä annettava valtioneuvoston yleisistunnossa seuraava ministerin juhlallinen vakuutus:**
>
> **”Minä N.N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä ministerin tehtävässä noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi.”**

Jos perustuslakivaliokunta päätyisi kuitenkin ratkaisuun, jossa säilytettäisiin myös ministerin juhlallisen valan mahdollisuus, tulisi valan kaavaa kuitenkin nykyaikaistaa ja muotoilla se sisällöllisesti samalla tavoin kuin juhlallinen vakuutus.

2. Voimaantulosäännös

Lakiehdotukseen sisältyy voimaantulosäännös, jonka mukaan lailla kumotaan virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun tasavallan presidentin asetuksen (1183/1987) 3 ja 10 § sellaisena kuin niistä on 3 § asetuksessa 1026/2017.

Kyseinen säännös on lakiteknisesti virheellisesti muotoiltu. Asetus (1183/1987) on aikanaan tasavallan presidentin antama vuoden 1919 hallitusmuodon 28 §:n nojalla. Se ei kuitenkaan ole nimikkeeltään tasavallan presidentin asetus, vaan pelkkä asetus. Sen sijaan 3 § on säädetty nykymuotoonsa valtioneuvoston asetuksella (1026/2017), joka muutti alkuperäistä asetusta. Oikea kumoamissäännöksen muotoilu olisi käsitykseni mukaan siten:

> ”Tällä lailla kumotaan virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun *(poist.)* asetuksen (1183/1987) 3 ja 10 § sellaisena kuin niistä on 3 § *valtioneuvoston* asetuksessa 1026/2017.”

Esityksen perusteluissa esitetään kanta, jonka mukaan kyseisen asetuksen 3 ja 10 §:ää voitaisiin muuttaa tasavallan presidentin asetuksella (HE, s. 6). Tämä käsitys perustunee Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:ään, jonka mukaan vuonna 1919 annetun Suomen Hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan perustuslain tultua voimaan muuttaa tai se kumota tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty. Asetuksen 3 § on kuitenkin vuonna 2017 muutettu valtioneuvoston asetuksella nykyiseen muotoonsa. Siten sen muuttaminen tasavallan presidentin asetuksella ei enää ole mahdollista.