Juha Lavapuro 13.9.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain 11 §:ssä säädettyyn uskonnonvapauteen. Samoin sillä on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen sekä siihen liittyvän syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää muun ohella syrjinnän uskonnon perusteella. Lisäksi esityksellä on merkitystä myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta sen edellyttäessä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on toisaalta esitetty, että lakiehdotuksella olisi valtiosääntöoikeudellista merkitystä myös asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Nähdäkseni siitä ei kuitenkaan ole nyt kysymys muutoin kuin varsin triviaalissa merkityksessä: jos valtioneuvoston jäseneksi nimitetylle asetetaan velvollisuus antaa vala tai juhlallinen vakuutus ennen tehtäväänsä ryhtymistä, kysymys on sellaisesta yksilön velvollisuuksien perusteista säätämisestä, josta on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla. Huomattavasti keskeisempi kysymyksenasettelu koskee sitä, millaisia rajoituksia perustuslaki asettaa lainsäätäjälle säädettäessä merkittävää julkista valtaa kiistatta käyttävien valtioneuvoston jäsenten tehtävään ryhtymiseen liittyvästä juhlallisesta vakuutuksesta ja valasta. Tässä arviossa erityistä merkitystä on sillä, että valaan sisältyy selvästi uskonnollisia elementtejä. Siltä osin kuin uskonnollisia elementtejä sisältävää juhlallista valaa voidaan edelleen pitää perustuslain kannalta perusteltuna, on vielä erikseen arvioitava, rajoittaako perustuslaki mitenkään tällaisen valan kaavaa.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy saman pykälän 2 momentin mukaan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Kuten perustuslain esitöissä todetaan, uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi myös perustuslain 6 §:n sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto. Perustuslain 6 §:stä seuraa esitöiden perusteella ”julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia.” (HE 309/1993 vp).

Perustuslain suojaamalla uskonnonvapaudella on sekä negatiivinen että positiivinen ulottuvuutensa. Positiivinen uskonnonvapaus sisältää mm. oikeuden tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeuden ilmaista vakaumus sekä oikeuden uskonnolliseen yhdistymisvapauteen. Negatiiviseen uskonnonvapauteen sisältyy taas oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan samoin kuin sekin, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnonharjoitustilaisuuteen.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on esitetty, että valtioneuvoston jäsenen valan vannominen toteuttaisi positiivista uskonnonvapautta eli oikeutta ilmaista vakaumus tai olla sitä ilmaisematta. Kanta on nähdäkseni virheellinen. Valtioneuvoston jäseneksi nimittäminen ei luo henkilölle positiivista oikeutta tunnustaa uskontoaan valan muodossa eikä kyseinen henkilö käytä positiivista uskonnonvapauttaan vannoessaan valaa laissa säädetyn kaavan mukaisesti. Kysymys on valtioneuvoston jäsenyyteen kytkeytyvästä lakisääteisestä velvoitteesta, ei uskonnonvapauden käyttämisestä. Tällä asialla on merkitystä senkin vuoksi, ettei perustusalin selvästikään voi katsoa edellyttävän sekä juhlallisesta vakuudesta että valasta säätämistä.

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella nimittäin kyllä mahdollista sanoa, että perustuslaki näyttäisi sallivan sekä juhlallisen valan että vakuutuksen käytön erilaisissa julkisen vallan käyttöön liittyvissä toimissa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuonna 2002 antamassaan uskonnonvapauslakia koskevassa mietinnössään PeVM 10/2002 vp huomiota tältä osin ainoastaan siihen, että julkisen vallan suhtautumisen valaan ja juhlalliseen vakuutukseen liittyvään juhlamuotoiseen lupautumisen muotoon tulisi olla uskonnollisesti neutraalia. Tätä neutraliteetin periaatetta valiokunta tulkitsi siten, ettei uskonnollisiin yhdyskuntaan kuulumattomia voida rajata valan ulkopuolelle, jos mahdollisuus valaan annetaan kuitenkin uskontokuntiin kuuluville.

Perustuslain ei kuitenkaan voi katsoa edellyttävän, että julkiseen vallankäyttöön liittyvän juhlamuotoisen lupautumisen pitäisi saada aina antaa myös uskonnollisen valan muodossa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hiljattain arvoinut hallituksen esitystä tuomioistuinlaiksi (Ks. HE 7/2016 vp, PeVL 14/2016 vp), jossa tietoisesti luovuttiin uskonnollisesta tuomarinvalasta sen vuoksi, että tuomarin tehtävää pidettiin maalisena tehtävänä (Ks. HE 7/2016 vp, s. 69). Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt

asiaan lainkaan valtiosääntöoikeudellista huomiota. Myös todistajan valasta on luovuttu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä oikeudenkäymiskaaren muutoksella (ks. PeVL 39/2014 vp, ks. HE 46/2014 vp.)

Negatiiviseen uskonnonvapauteen sisältyy se Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössäkin hyväksytty vaatimus, että henkilöä ei pidä velvoittaa tekemään selkoa uskonnollisesta vakaumuksestaan valaa annettaessa (Dimitras ym. v. Kreikka 3.6.2010). Ylipäätään henkilöllä ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan velvollisuutta toimia niin, että toiminnasta voitaisiin tehdä päätelmiä hänen vakaumuksestaan (Alexandridis v. Kreikka 21.2.2008). Valtion on ihmisoikeustuomioistuimen mukaan toimittava neutraalisti ja puolueettomasti suhteissaan eri uskonnollisiin yhdyskuntiin ja käyttäessään niitä koskevaa sääntelyvaltaa (Ks. Metropolitan Church of Bessarabia ym. v. Moldova 13.12.2001). Kuten todettua, perustuslakivaliokunta on uskonnanvapauslain säätämisen yhteydessä viitannut vastaavaan neutraliteetin periaatteeseen, ja edellyttänyt siihen liittyen, että uskonnottomankin henkilön tulee saada antaa uskonnollinen vala.

Uskonnollisen neutraliteetin vaatimus voidaan juhlallista vakuutusta ja valaa koskevissa tilanteissa toteuttaa käytännössä kahdella tavalla. Joko mahdollisuus uskonnolliseen valaan annetaan kaikille uskontokuntaan katsomatta tai tällainen juhlamuotoinen lupautumien julkista valtaa sisältävään tehtävään sidotaan yksinomaan juhlalliseen vakuutukseen. Nähdäkseni näistä kahdesta vaihtoehdosta uskonnonvapautta toteuttaisi paremmin vaihtoehto, jossa maallista tehtävää koskevaan juhlalliseen lupautumiseen ei sisällytettäisi minkäänlaisia uskonnollisia tunnusmerkkejä.

Siltä varalta, että myös uskonnollista valaa koskevaa sääntelyä pidetään nyt käsillä olevassa asiayhteydessä perustuslain kannalta perusteltuna, totean valan kaavan osalta vielä seuraavan.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Nyt käsiteltävän olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän juhlallisen valan kaavan mukaan ministeriksi nimitetty lupaisi ennen ministerin toimeen ryhtymistään muun muassa toimivansa ”Jumalan ja Suomen valtakunnan lain ja laillisten sääntöjen mukaan”. Käsitykseni mukaan perustuslain oikeusvaltioperiaatteen kanssa ei sovi yhteen ajatus siitä, että ministerintoimeen ryhtymisen edellytyksenä olevassa kaavassa ministerin toiminta sidottaisiin lupaukseen toimimisesta ”Jumalan lain” mukaisesti. Käsitykseni mukaan viittaus jumalan lakiin tulee poistaa kaavasta.

Kiinnitän vielä perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetun 4 a §:n sanamuodon ”ennen tehtäväänsä ryhtymistä” johdosta sen paremmin juhlallista vakuutusta kuin valaakaan ei voi aina antaa valtioneuvoston yleisistunnossa, koska valan tai vakuutuksen antaminen tapahtuu ennen ministerin tehtävään ryhtymistä mutta toisaalta valtioneuvostoa ei voida katsoa olevan ennen kuin pääministeri ja tarpeellinen määrä ministereitä on ryhtynyt tehtäväänsä. Ilmaisu tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon ”tehtävään ryhtyessään”.

Muita seikkoja

Hallituksen esitys 84/2018 vp on annettu sen jälkeen, kun hallitus peruutti esityksen HE 70/2018 vp, jossa valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotettiin niin ikään lisättäväksi säännökset ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta. Esitys peruutettiin esityksessä havaitun kirjoitusvirheen vuoksi. (ED 3/2018) Virhe havaittiin sen jälkeen, kun esitys oli annettu eduskunnalle. Havaittuaan virheen esittelijä oli ilmoittanut virheestä eduskunnalle ja korjannut virheen. Esityksen peruuttamista koskevasta muistiosta[1] ilmenee, että virheen korjaaminen esittelijän toimesta perustui oikeuskanslerin kannanottoon, jonka mukaan virhe oli mahdollista korjata kirjoitusvirheeseen rinnastettavana teknisenä virheenä, vaikka hallituksen esityksen korjaamisesta ei ole säännöksiä. Esittelijä korjasi virheen poistamalla kaksi sanaa esityksestä ja toimitti sähköisen päätöksentekojärjestelmän välityksellä hallituksen esityksestä uuden version eduskuntaan. Asiallisesti kysymys oli juhlallisen vakuutuksen kaavaan virheellisesti sisällytetyn Jumalaan viittaavan ilmaisun poistamisesta. Eduskunnan puhemiesneuvosto katsoi kuitenkin 6.6.2018 pidetyssä kokouksessaan, ettei hallituksen esitystä tule viedä lähetekeskusteluun valtioneuvoston 31.5.2018 pidetyn yleisistunnon jälkeen tehtyjen korjausten mukaisessa muodossa.

Asia tulee perustuslain 39 §:n mukaan eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslain 71 §:ssä säädetään puolestaan erikseen mahdollisuudesta täydentää jo annettua esitystä tai peruuttaa se. Sitä vastoin perustuslakiin ei sisälly säännöksiä jo annetun esityksen korjaamisesta.

Hallituksen esityksen antaminen, täydentäminen ja peruuttaminen liittyvät elimellisesti lainsäädäntövallan käyttöön. Asiaa koskevaa sääntelyä perustuslaissa on jo tästä syystä syytä pitää sillä tavoin tyhjentävänä, ettei siitä voida poiketa yksittäisen virkamiehen päätöksin. Puhemiesneuvoston päätös 6.6.2018 on siten ollut perustuslain kannalta välttämätön. Perustuslain kannalta asianmukaisena voidaan pitää myös sitä menettelyä, jossa valtioneuvosto on ensin peruuttanut virheellisen hallituksen esityksen ja antanut sen jälkeen uuden esityksen samassa asiassa.

Juha Lavapuro
professori

[1] https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/42101