

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös ministerin juhlallisen valan ja vakuutuksesta. Lisäksi esitetään lisättäväksi säännös valan ja vakuutuksen kaavoista.

Valtioneuvoston uusi jäsen vanhoiksi valintansa mukaan juhlallisen valan tai antaisi vakuutuksen ennen tehtävänsä ryhtymistä. Juhlallisen valan vannominen tai vakuutuksen antaminen korvaisi ministeriltä aiemmin edellytetyn virkavalan tai -vakuutuksen sekä tuomarinvakuutuksen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2018.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen historia tuntee useita erilaisia valoja. Valoja käytettiin aikoinaan monilla elämänalu-eilla ja eri ammattikunnissa paljon. Valan runsas käyttö yhteiskunnan eri osa-alueilla on ker-tonut uskosta valan pitävyyteen ja vannottamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tunnetuimpia edelleen käytettyjä valoja ovat virkavala, sotilasvala ja lääkärinvala. Suuresta osasta valoja on luovuttu kokonaan. Historiallisia ja perinteikkäitä valoja, kuten esimerkiksi tuomarinvala, on myös korvattu vakuutuksen antamisella. Esimerkiksi tasavallan presidentti antaa juhlallisen vakuutuksen eduskunnan edessä ryhtyessään toimeensa. Samoin eduskunnan puhemies ja va-rapuhemiehet antavat juhlallisen vakuutuksen ennen toimeensa ryhtymistä.

Vuonna 1964 annettuun asetukseen virkavalan ja tuomarinvalan vannomisesta tehtiin lisäys myös valtioneuvoston jäsenten valavetollisuudesta. Nykyisin valtioneuvoston jäsenen velvol-lisuudesta vanna virkavala tai antaa virkavakuutus ja tuomarinvakuutus ja muista valan van-nomiseen ja vakuutuksen antamiseen liittyvistä menettelyistä säädetään virkavalasta ja virka-vakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetussa valtioneuvoston ase-tuksessa (1183/1987) (jäljempänä vala- ja vakuutusasetus).

Ministerin on ennen tehtävään ryhtymistä vannottava virkavala tai annettava virkavakuutus. Virkavalan vannominen kehittyi aikanaan hallitsijan erityisten luottamusmiesten uskollisuu-den vakuuttamisesta. Kun varsinainen valtiosääntö puuttui, hallitsijan ja alamaisten asema se-kä velvollisuudet määriteltiin molemminpuolisoin valoin.

Tuomarinvala, jonka valtioneuvoston jäsen virkavalan ohella sai valintansa mukaan vanna vuoteen 2017 asti, oli puolestaan vanhimpia säädöksistä löytyviä valoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisemassa selvityksessä Virkavalan kehitys (4/1988) todetaan, että ensimmäinen tunnettu tuomarinvalan kaava sisältyi Maunu Eerikipojan maanlakiin vuodelta 1350. Tuomarinvalan katsottiin yleisesti muodostavan tuomarintoiminnan aatteellisen perus-tan ja sen vannominen oli edellytys tuomarina toimimiselle.

Tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuksen kaavasta säädettiin aiemmin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä. Mahdollisuus valita tuomarinvalan vannomisen ja tuomarinvakuutuksen anta-misen välillä poistui vuoden 2017 alusta uuden tuomioistuinlain (673/2016) tullessa voimaan. Tuomioistuinlaki korvasi tuomarinvalaa ja -vakuutusta koskevilta osin oikeudenkäymiskaaren vastaavat säännökset. Tuomioistuinlaista poistui tuomarinvalaa koskeva sääntely tuomarinva-lan kaava mukaan lukien. Tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:ssä säädetään ainoastaan tuomarinva-kuutuksesta ja sen kaavasta.

Vala- ja vakuutusasetusta ei muutettu tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä. Tuomioistuin-lain hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp) todettiin, että tuomarinvalasta luopumisen myötä vala- ja vakuutusasetus tulisi tarkistaa. Näin ollen asetukseen jäi tuolloin viittaus oikeuden-käymiskaaren poistettuun säännökseen.

Vuoden 2018 alussa vala- ja vakuutusasetus muutettiin tuomioistuinlain mukaiseksi.

Ennen vuoden 2018 muutosta asetuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen oli vannottava virkavala ja tuomarinvala tai annettava virkavakuutus ja tuomarinvakuutus ennen tehtävään ryhtymistä. Tämä tarkoitti, että valtioneuvoston jäsen saattoi valita joko valan vannomisen tai vakuutuksen antamisen väliltä. Asetuksen 6 §:n mukaan tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuk-

sen kaavasta säädettiin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä. Asetuksen 10 §:n mukaan vala vannottiin tai vakuutus annettiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Asetuksen 13 §:ssä puolestaan todettiin, että se joka on vannonut virkavalan, tuomarinvalan tai tuomarinvalaa vastaavan valan taikka antanut virkavakuutuksen, tuomarinvakuutuksen tai tuomarinvakuutusta vastaavan vakuutuksen, ei ole velvollinen uudestaan vannomaan vastaavaa valaa eikä antamaan vastaavaa vakuutusta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Säädösperusta

Voimassa oleva vala- ja vakuutusasetus perustui aiemmin virkavalaa ja virkavakuutusta koskevilta osiltaan valtion virkamieslain (755/1986) 28 §:n 1 momenttiin, jossa todettiin, että virkamieheltä vaadittavasta virkavalasta tai vakuutuksesta on voimassa, mitä siitä erikseen asetuksella säädetään. Kun valtion virkamieslakia (750/1994) uudistettiin vuonna 1994, ei samankaltaista säännöstä uuteen lakiin kirjoitettu, mutta asetus jäi uuden valtion virkamieslain 75 §:n 1 momentin siirtymäsäännöksen nojalla edelleen voimaan, vaikka vanha valtion virkamieslaki kumottiin.

Vuonna 2015 valtion virkamieslakia muutettiin siten, että nykyisin sen 70 §:n mukaan tarkemmat säännökset virkavalasta ja virkavakuutuksesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Velvollisuudesta vannota virkavala tai antaa vastaava vakuutus säädetään virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen 1 §:ssä. Virkavalan ja virkavakuutuksen kaavasta säädetään puolestaan asetuksen 5 §:ssä. Virkavalan ja – vakuutuksen osalta lainsäädäntö on pysynyt muuttumattomana. Virkamiehet, jotka ovat asetuksen mukaan velvollisia vannomaan virkavalan tai antamaan virkavakuutuksen, voivat valita näiden kahden vaihtoehdon väliltä.

Muilta kuin virkavalaa ja virkavakuutusta koskevilta osin voimassa oleva asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta perustui hallitusmuodon 28 §:n yleiseen asetuksenantovaltuuteen (niin kutsutut omaperäiset asetukset). Suomen perustuslain (731/1999) täytäntöön panemiseksi annettiin erillinen Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annettu laki (732/1999). Voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §:n mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan perustuslain tultua voimaan muuttaa tai se voidaan kumota tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty.

Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettu asetus

Muutetun, vuoden 2018 alusta voimaan tulleen vala- ja vakuutusasetuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen on vannottava virkavala tai annettava virkavakuutus sekä annettava tuomarinvakuutus ennen tehtävään ryhtymistään. Asetuksen säännöksistä poistui tuomarinvalaan viittaavat ilmaukset, mutta asetuksen nimi pysyi muuttumattomana, ja siinä sana ”tuomarinvala” vielä esiintyy.

Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen 13 §:ssä todetaan, että se joka on vannonut virkavalan tai antanut virkavakuutuksen,

ei ole velvollinen uudestaan vannomaan vastaavaa valaa eikä antamaan vastaavaa vakuutusta. Aiemmin kohta koski myös tuomarinvalaa ja tuomarinvakuutusta. Tuomarinvakuutuksen osalta uudessa vuoden 2018 asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että vakiintuneena käytäntönä on, että kerran annettua tuomarinvakuutusta tai sitä vastaavaa vakuutusta ei tarvitse uusia ja tästä syystä säännöstä ei ole tarpeen säilyttää.

Tuomioistuinlaki

Tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:n mukaan tuomarin ja tuomioistuimen muun jäsenen on ennen tehtäväänsä ryhtymistä annettava seuraava tuomarinvakuutus: ”Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä toimin virassani perustuslakia ja lakia noudattaen, tuomitsen oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti parhaan ymmärryksen mukaan sekä kunnioitan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.”

Tuomioistuinlain 1 § sisältää soveltamisalasäännöksen, jonka mukaan sitä sovelletaan tuomioistuihin sekä tuomareihin, muihin tuomioistuinten jäseniin ja muuhun henkilöstöön sekä muihin tuomioistuintoimintaan liittyviin toimijoihin. Tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:n hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tuomarinvakuutuksen osalta, että tuomari olisi velvollinen antamaan tuomarinvakuutuksen ja että säännös koskisi siten kaikkia lain 5 §:ssä tarkoitettuja tuomareita. Muualla laissa olevien viittaussäännösten perusteella sama velvollisuus olisi kaikilla muillakin, jotka käyttävät virassaan tai tehtävässään tuomiovaltaa.

Uskonnonvapauslaki

Yleiset säännökset valasta ja vakuutuksesta sisältyvät uskonnonvapauslakiin (453/2003). Sen 5 §:ssä säädetään, että 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 vannon valan tai antaa vakuutuksen. Vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty velvoittautumisen ainoaksi muodoksi.

Uskonnonvapauslain hallituksen esityksen (HE 170/2002 vp) perusteluissa todetaan, että vakuutus on neutraali suhteessa henkilön uskonnolliseen vakaumukseen. Valalla sekä vakuutuksella kunnian ja omantunnon kautta pyritään voimistamaan yksilön velvollisuutta pysyä totuudessa sekä korostamaan hänen vastuutaan hänelle uskottujen tehtävien hoitamisessa. Pykälän mukaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluva, joka lain tai asetuksen mukaan on velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja omantunnon kautta, voi valintansa mukaan joko vannon valan tai antaa vakuutuksen. Jos vakuutus on erikseen säädetty ainoaksi velvoittautumisen muodoksi, myös uskonnollisen yhdyskuntaan kuuluva voi kuitenkin antaa vain vakuutuksen.

2.2 Käytäntö

Valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on muotosidonnainen perinne, joka ei itsessään luo oikeusvaikutuksia tai ministerille vastuuta.

Kun valtioneuvostoon ollaan nimittämässä uutta ministeriä, valtioneuvoston kanslia pyytää tulevalta valtioneuvoston jäseneltä tiedon siitä, aikooko hän vannon valan vai antaa vakuutuksen ensimmäisessä valtioneuvoston yleisistunnossa tasavallan presidentin nimityksen jälkeen. Tulevalta valtioneuvoston jäseneltä ei milloinkaan tiedustella perusteita kaavan valintaan.

Ennen vuoden 2018 alun vala- ja vakuutusasetuksen muutosta valinta pyydettiin tekemään tuomarin- ja virkavalan taikka tuomarin- ja virkavakuutuksen välillä. Vuoden 2018 alusta va-

linta pyydetään asetuksen mukaisesti tekemään virkavalan tai -vakuutuksen väliltä. Tuomarinvalan vannominen ei ole enää mahdollista, joten valtioneuvoston jäsenellä ei ole enää mahdollisuutta toisen valan vannonmiseen.

Käytännössä ministeri on vannonut säädetyt valat tai antanut säädetyt vakuutukset ensimmäisessä valtioneuvoston yleisistunnossa koko hallituksen tai valtioneuvoston jäseneksi nimittämisen jälkeen, jos hän ei ole valoja tai vakuutuksia aiemmin antanut. On siis mahdollista, että tuleva ministeri on aiemmin jo vannonut valat tai antanut vakuutukset, jolloin hänen ei niitä tarvitse uudelleen vannonaa tai antaa.

Valtioneuvoston jäsenen valan vannonminen tai vakuutuksen antaminen on erityisen juhlallinen hetki. Toisaalta se on valtioneuvoston jäseneksi nimittämiseen liittyvä historiallinen ja arvokas tilaisuus. Kyse on asetuksessa säädetyistä velvoitteista ja samalla valintaoikeuden toteutumisesta sekä historiallisesta, vakiintuneesta perinteestä, joka samanaikaisesti on toteuttanut positiivista uskonnonvapautta eli oikeutta ilmaista vakaumus tai olla sitä ilmaisematta.

2.3 Nykytilan arviointi

Virkavalan ja -vakuutuksen kaavat sisältyvät virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettuun asetukseen. Tuomarinvakuutuksen kaavasta säädetään nykyisin puolestaan tuomioistuinlaissa.

Tuomioistuinlain 1 luvun 1 §:ään on kirjoitettu soveltamisalasäännös, jonka mukaan lakia sovelletaan tuomioistuimiin sekä tuomareihin, muihin tuomioistuinten jäseniin ja muuhun henkilöstöön – ei siis valtioneuvoston jäseniin. Oikeudenkäymiskaari ei ole aiemmin samankaltaista soveltamisalasäännöstä tuntenut. Tuomioistuinlain valmistelu keskittyi tuomioistuihin ja tuomareita koskeviin säännöksiin ja säännöksiä oli tarkasteltavina lukuisia. Laajuuden johdosta ei valtioneuvoston jäsenten asetuksesta johdettu velvollisuus noussut esille.

Tuomioistuinlain 7 §:n sisältämä tuomarinvakuutuksen kaava on kirjoitettu erityisesti tuomareita taikka muussa virassa tai tehtävässä tuomiovaltaa käyttäviä henkilöitä varten. Valtioneuvosto käyttää perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa. Tuomarinvakuutuksen kaava: ”Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä toimin virassani perustuslakia ja lakia noudattaen, tuomitsen oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti parhaan ymmärryksen mukaan sekä kunnioitan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.” ei nykyisessä muodossaan kovin hyvin sovellu valtioneuvoston jäsenen antamaksi.

Tuomioistuinlain sekä virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettuun asetukseen tehtyjen muutosten vuoksi ja toisaalta sen vuoksi, että valtioneuvoston jäsenen velvollisuuteen vannonaa virkavalaa tai antaa virkavakuutus ei puolestaan ole tehty muutoksia, on päädytty erikoiseen tilanteeseen, jossa valtioneuvoston jäsen valitsee virkavalan vannonamisen ja virkavakuutuksen antamisen väliltä, mutta ilman valintaansa antaa tuomarinvakuutuksen.

Virkavalan vannonamisen ja virkavakuutuksen antamisen välillä toteutuu valinnanvapaus ilmaista uskonnollinen vakaumuksensa tai olla sitä ilmaisematta, mutta tuomarinvakuutuksen kohdalla tämä ei toteudu. Perustuslain 11 §:ssä säädetyin ns. negatiivisen uskonnonvapauden (kuukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen) tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta. Uskonnonvapautteen 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.

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä (PTJ) ilmenee, että virka- ja tuomarinvala on 2000-luvun alusta tähän päivään asti vannottu 57 kertaa. Virka- ja tuomarinvakuutus on samana aikana annettu seitsemän kertaa. Ainoastaan tuomarinvala, ilman virkavalaa, on vannottu kaksi kertaa ja kerran on vannottu virkavalaa ja annettu tuomarinvakuutus.

Valan antamista sinänsä ei 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). Vuonna 2017 valtiovalta järjesti valtiolliset hautajaiset, jotka järjestettiin uskonnollisena tilaisuutena.

Valtioneuvoston jäsen ei ole nykyisen sääntelyn mukaan velvollinen uudelleen antamaan tuomarinvakuutusta tai vannomaan virkavalaa tai antamaan virkavakuutusta. Toisaalta valtioneuvoston jäsenen valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on ainoa juhlallinen seremonia, joka valtioneuvoston jäseneksi nimityksen yhteydessä on. Sen voidaan myös katsoa ajatuksellisesti ohjaavan ministerin toimintaa ja vahvistavan ministerin sitoutumista tehtävään.

Perustuslain näkökulmasta katsottuna tilanne on epätydyttävä, kun henkilön velvollisuuksista on säädetty siirtymäsäännösten nojalla tai omaperäisillä asetuksilla, kuten nyt puheena olevista valoista ja vakuutuksista on säädetty. Mitä enemmän aikaa on kulunut perustuslain voimaantulosta, sitä perustellumpaa on siirtää perustuslain mukaisiin säädösvallan delegointijärjestelyihin. Tästä syystä ministerin juhlallinen vala tai vakuutus on syytä nostaa lain tasolle.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

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.

Sääntely voitaisiin toteuttaa myös siten, että virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen valtioneuvoston jäsenen valaa ja vakuutusta koskevia 3 ja 10 § muutettaisiin tasavallan presidentin asetuksella. Uuden säännöksen lisääminen asetukseen ei kuitenkaan ole ilman laissa säädettyä asetuksenantovaltuutta mahdollista. Voimassa olevan perustuslain näkökulmasta on siis perustellumpaa siirtää aikaisemmillä omaperäisillä asetuksilla säädetyissä asioissa perustuslain mukaisiin säädösvallan delegointijärjestelyihin ja säätää valan ja vakuutuksen antamisen velvollisuudesta lailla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Kun kyse on yksilön velvollisuudesta antaa vala tai vakuutus ja oikeudesta valita näiden kahden välillä, on näin ollen asiasta säädettävä lain tasolla.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston jäsen vannooi juhlallisen valan tai antaisi vakuutuksen ennen tehtävänsä ryhtymistä. Valtioneuvoston jäsen vannooi valan tai antaisi vakuutuksen valintansa mukaisesti. Juhlallinen vala ja vakuutus korvaisi ministeriltä edellytetyn virkavalan tai –vakuutuksen sekä tuomarinvakuutuksen. Valtioneuvostolakiin lisättäisiin myös juhlallisen valan ja vakuutuksen kaavat.

Erilaiset vaihtoehdot ovat sääntelylle olemassa. Tasavallan presidentti antaa juhlallisen vakuutuksen ja siten käytäntöjen yhdenmukaistaminen ylimpien hallitusvallan käyttäjien kohdalla voisi olla perusteltua. Tässä esityksessä on kuitenkin nimenomaisesti haluttu korostaa valinnan mahdollisuutta. Esityksen valan vannomista tai vakuutuksen antamista koskevassa sääntelyssä on kyse perustuslain 11 §:n mukaisesta uskonnon ja omantunnon vapaudesta. Kyse on oikeudesta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa ja toisaalta sääntelyssä on kyse myös siitä, että kukaan ei myöskään ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perustuslain 11 §:n kumpikin puoli on otettu huomioon esitetyssä sääntelyssä. Tämän lisäksi kyse on myös suomalaisen kulttuurin syvärakenteen ilmentämisestä.

Vaikka valan vannomisella tai vakuutuksen antamisella ei ole oikeuksia tai velvollisuuksia luovia vaikutuksia, valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston jäsenen sitoutumista tulevaan tehtävään. Samalla valan vannominen tai vakuutuksen antaminen muistuttaa 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.

Edellä esitetyistä syistä esitykseen ei sisällytetä säännöstä siitä, että vala vannottaisiin vain kerran, jonka jälkeen sitä ei tarvitsisi uudelleen vannon tai antaa. Valtioneuvoston jäsen juhlallisesti vannoo valan tai antaisi vakuutuksen aina, kun tasavallan presidentti on hänet nimittänyt valtioneuvoston jäseneksi.

4 Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä selkeytetään nykytilannetta kokoamalla valtioneuvoston jäsenten valoja ja vakuutuksia koskeva sääntely yhteen lakiin ja yksinkertaistetaan valoihin ja vakuutuksiin liittyviä käytäntöjä ja menettelyjä luopumalla useammasta valasta ja vakuutuksesta.

5 Asian valmistelu

Esitysehdotus on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa. Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto Oikeuskanslerinvirastosta, ministeriöiltä, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitukselta, Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitukselta, Katolinen kirkko Suomessa, Suomen Islamilainen Neuvosto ry:ltä, Suomen Juutalaisten Seurakuntien Keskusneuvosto ry:ltä, Suomen humanistiliitto ry:ltä ja Vapaa-ajattelijan liitto ry:ltä. Lausuntoja saatiin yhteensä 16.

Oikeuskansleri jakoi lausuntonsa kahteen osaan: arvioon luonnoksessa esitettyyn sääntelyyn valoista ja vakuutuksista sekä sääntelytasoon. Oikeuskansleri totesi, että perustuslaki ja lausunnossa selostettu muu lainsäädäntö eivät aseta suoranaista estettä sille, että ministereille säädettäisiin mahdollisuus halutessaan vannon uskonnollinen ministerin vala. Oikeuskansleri kuitenkin toteaa, että perustuslaista, uskonnonvapauslaista ja tuomioistuinjaista ilmenevien periaatteiden valossa oikeudellisesti paremmin perusteltu vaihtoehto olisi kuitenkin se, että ministerin ainoa juhlallisen velvoittautumisen muoto olisi ministerin vakuutus. Sääntelytasosta oikeuskansleri toteaa, että uudesta ministerin valasta tai vakuutuksesta on perusteltua säätää ehdotuksen mukaisesti lain tasolla.

Ministeriöt yleisesti totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa esitysluonnoksesta. Ympäristöministeriö kannatti valoja ja vakuutuksia koskevan sääntelyn nykytilan selkeyttämistä esityksessä esitetyllä tavoin.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus piti tarkoituksenmukaisena säädöspohja selkeyttämistä ja piti lausunnossaan erinomaisena positiivisen uskonnonvapauden huomioon ottamista esityksessä. Kirkkohallitus piti myös tärkeänä, että valan ja vakuutuksen kaavassa on otettu huomioon ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön oikeudet ja vapaudet sekä yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden edistäminen.

Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitus kannatti lausuntokierroksella ollutta esitystä.

Suomen Humanistiliitto ry kannatti valtiovallan siirtymistä tunnustuksettomaksi ja kannatti ministerin juhlallisen vakuutuksen, joka liiton näkemyksen mukaan kohtelee kaikkia kansalaisia tasavertaisesti, ottamista käyttöön.

Vapaa-ajattelijain Liitto ry esitti, että ei tulisi asettaa valtioneuvoston jäseniä valitsemaan joko uskonnollista valaa tai katsomuksellisesti neutraalia vakuutusta. Liitto totesi, että uskonnollisesti neutraali juhlallinen lupautuminen voisi olla nimeltään vala tai vakuutus, mutta olennaisista on sen sisältö. Se totesi, että esimerkiksi lääkärinvala on uskonnollisesti neutraali vala.

Huttunen, Niko (dos.) totesi lausunnossaan, että esitys on kokonaisuutena arvioituna hyvin perusteltu ja se olisi syytä toteuttaa pienin muutoksin. Lausunnonantaja totesi, ettei valinta valan tai vakuutuksen välillä paljasta vakaumusta, koska kukaan ei ole velvollinen tekemään selkoa valinnan perusteista. Hänen mukaansa esitys ottaa tervetulleella tavalla huomioon myös positiivisen uskonnonvapauden. Lausunnonantaja käsityksen mukaan mahdollisuus uskonnollisen ministerin valaan ilmentää paitsi positiivista uskonnonvapautta myös suomalaisen kulttuurin syvärakennetta.

Liberaalipuolue – vapaus valita r.p. totesi lausunnossaan, että luonnoksen perustelujen mukainen väite uskonnonvapauden edellyttämästä erillisestä uskonnollista valasta on virheellinen väite. Liberaalipuolue esitti, että valtioneuvoston jäsenen toimen ollessa maallinen, valtioneuvoston jäsenen vakuutus ja vala yhtenäistettäisiin kaikille samanlaisiksi, uskonnollisesti neutraaliksi juhlalliseksi vakuutukseksi. Lausunnonantaja totesi, että sisällöltään esitetyn lakimuutoksen 4b §:n mukainen juhlallinen vakuutus olisi sisällöltään sopiva.

Pääkaupunkiseudun ateistit ry esitti lausunnossaan, että ministerin juhlallisesta valasta luovutaisiin ja ministerin juhlallisen vakuutuksen kaavaa yksinkertaistettaisiin ja kaavalle otettaisiin mallia tasavallan presidentin sekä eduskunnan puhemiehen ja varapuhemiesten juhlallisten vakuutusten kaavoista. Lausunnonantaja myös kannatti sen antamista jokaisen valtioneuvostoon nimittämisen yhteydessä. Lausunnonantaja piti myös sääntelyn nostamista asetuksesta lakiin perustuslain 80 §:n perustelemana ja vaatimana. Lausunnonantaja vaati luonnoksessa olleen vakuutuksen kaavan ”kunnian ja omantunnon kautta” korjattavaksi ”kunniani ja omantuntoni kautta”, koska esitetyssä muodossa kaava jättäisi auki, kenen tai minkä kunnian ja omastatunnosta olisi kyse.

Totuuden ystävät kannattivat lausunnossaan ainoastaan vakuutusta, ei valaa. Valan vannominen tai vakuutuksen antaminen aina, kun presidentti on nimittänyt valtioneuvoston jäseneksi ei ole Totuuden ystävien näkemyksen mukaan taloudellista ja se voisi luoda alati toistuvia mahdollisuuksia ministereiksi nimitetyille henkilöille harjoittaa ja julistaa omaa uskontoaan valoja vannottaessa. Totuuden ystävät myös totesivat lausunnossaan, ettei valan kaava sovellu käytettäväksi kaikkien uskonnollisten yhdyskuntien osalta. Lausunnonantaja esitti, että valan kaa-

vasta poistettaisiin sana ”Jumala” ja korvattaisiin ”X”:llä, jolloin se soveltuisi paremmin kaikille uskonnollisille yhdyskunnille, vaikka Totuuden ystävät totesi lausunnossaan lopuksi, että parempi vaihtoehto olisi silti siirtyä vakuutuksen antamiseen velvoittautumisen ainoana muotona.

Lausuntojen perusteella täydennettiin esityksen perusteluja ja muokattiin valan ja vakuutuksen kaavoja. Lausunnot on julkaistu valtioneuvoston hankeikkunassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lakiehdotusten perustelut

4 a §. *Ministerin juhlallinen vala ja vakuutus.* Ehdotuksen mukaan luovuttaisiin valtioneuvoston jäsenen asetukseen perustuvasta velvollisuudesta vannoa virkavala tai antaa virkavakuutus ja antaa tuomarinvakuutus. Asetukseen perustuvien vakuutusten ja valan sijaan valtioneuvoston jäsen joko vannoi ministerin juhlallisen valan tai hän antaisi ministerin juhlallisen vakuutuksen valintansa mukaan. Asiasta säädettäisiin lakitasolla. Henkilöltä ei ikinä milloinkaan tiedusteltaisi valinnan perusteita. Henkilöllä olisi siten mahdollisuus kieltäytyä valasta uskonnollisin perustein tai millä tahansa muulla perusteella. Vastaavasti henkilö voisi valita esimerkiksi valan kaavan perinteeseen nojautuen. Vala vannottaisiin tai vakuutus annettaisiin aina, kun tasavallan presidentti on nimittänyt henkilön valtioneuvoston jäseneksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi aina hallituksen vaihtuessa jokainen ministeri vannoi valan tai antaisi vakuutuksen. Samoin, kun hallituksessa vaihtuu ministeri kesken hallituskauden, hän vannoi valan tai antaisi vakuutuksen, mutta esimerkiksi silloin, kun tasavallan presidentti määrää ministerin tehtävästä toiseen, ei valaa tarvitsisi vannoa tai vakuutusta antaa. Juhlallinen vala tai vakuutus annetaan valtioneuvoston yleisistunnossa ennen kuin ministeri ryhtyy tehtäväänsä.

4 b §. *Ministerin juhlallisen valan ja vakuutuksen kaava.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin ministerin juhlallisen valan ja vakuutuksen kaavoista. Perinteitä kunnioittaen ja niiden säilyttämisen tärkeyttä korostaen valan ja vakuutuksen kaavojen muotoiluissa on käytetty vanhoja tuomarINVALAN ja –vakuutuksen kaavoja sekä virkavalan ja –vakuutuksen kaavoja. Kaavoista on kuitenkin poistettu tuomarINVALAN ja –vakuutuksen tuomitsemiseen viittaavat kohdat.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitettävän lainsäädännön kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 11 ja 80 §. Esityksen valan vannomista tai vakuutuksen antamista koskevassa sääntelyssä on kyse perustuslain 11 §:n mukaisesta uskonnon ja omantunnon vapaudesta ja erityisesti oikeudesta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Toisaalta sääntelyssä on kyse myös siitä, että kukaan ei myöskään ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perustuslain 11 §:n kumpikin puoli on otettu huomioon esitetyssä sääntelyssä.

Perustuslain 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan aiemmin voimassa olleeseen hallitusmuodon 9 §:ään ja sen perusteluteksteihin (HE 309/1993 vp). Hallitusmuodon 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että uskonnon tunnustamisen ja harjoittamisen vapautteen sisältyy kunkin uskonnollisen yhteisön mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan. Samoin perusteluissa todetaan, että pykälän viimeinen virke täsmentää eräitä negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia. Negatiivinen uskonnonvapaus koskisi sen mukaan myös uskonnon harjoittamista. Ketään ei voitaisi velvoittaa osallistumaan omantuntonsa

vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Ehdotetun virkkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta. Positiivinen uskonnonvapaus tarkoittaa vapautta oman uskonnon harjoittamiseen. Siihen kuuluu mm. vapaus rukouksiin, omiin rituaaleihin sekä yksin että ryhmässä, oman uskonnollisen tai muun vakaumuksellisen kannan ilmaisemiseen.

Uskonnonvapauslain 5 §:n mukaan asianomainen henkilö saa valita valan ja vakuutuksen antamisen välillä riippumatta siitä, kuuluko 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.”

Esitetty sääntely ottaa huomioon uskonnollisen neutraliteetin valintamahdollisuudella. Valittu sääntely toteuttaa perustuslain takaamaa oikeutta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Samalla se antaa mahdollisuuden olla ilmaisematta uskontoaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien 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). Uskonnollista vakaumusta koskevat tiedot ovat henkilötietolain (523/1999) 11 §:n mukaan ns. arkaluonteisia tietoja. Tällaiset tiedot kuuluvat myös Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksen mukaan erityisen suojan piiriin (L 35/1992; SopS36/1992).

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 kieltö, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus ja moniarvoisuus. Perustuslakivaliokunta toteaa, 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 vanhoa ministerin juhlallisen valan tai antaa ministerin juhlallisen vakuutuksen. Valinnan perusteita ei milloinkaan valtioneuvoston jäseneltä tiedustella. Ministeri voi siten valita kumman tahansa kaavan mahdollisesta uskonnollisesta katsomuksesta riippumatta. Valtioneuvoston yleisistunnon käytännön järjestelyillä voidaan myös toteuttaa todellinen ja aito valinnan vapaus sen suhteen, osallistuuko ministeri ja mihin kohtaan juhlallista seremoniaa.

Vaikka valan vannomisella tai vakuutuksen antamisella ei ole oikeuksia tai velvollisuuksia luovia vaikutuksia, valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston jäsenen sitoutumista tulevaan tehtävään. Samalla valan vannominen tai vakuutuksen antaminen muistuttaa myös Suomen perustuslain ja muiden lakien noudattamisesta ja muista ministerin tehtävään liittyvistä merkityksellisistä arvoista ja asenteista. Juhlallisella tilaisuudella on myös historiallista jatkuvuutta ja symbolista merkitystä. Seremonialla on tärkeä merkitys ja arvo valtioneuvoston jäsenille.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Ehdotetulla sääntelyllä vastattaisiin osaltaan voimassa olevan virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarINVALASTA ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen lainsäädäntövallan delegointia koskeviin epäkohtiin.

Ehdotetut säännökset eivät edellä mainituin perustein ole ristiriidassa perustuslain kanssa, joten lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2018.

Lailla kumottaisiin virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarINVALASTA ja tuomarinvakuutuksesta annetun tasavallan presidentin asetuksen (1183/1987) 3 ja 10 §. Perustuslain 107 §:n mukaan tuomioistuimien tai muun viranomaisen ei saa soveltaa asetuksen säännöistä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Koska voimassa oleva asetus jää voimaan ja se on annettu muiden kuin nyt muutettavan lain nojalla, oikeustila saattaisi jäädä epäselväksi, ja siksi on tarkoituksenmukaisinta säätää kumoamisesta, vaikkakin yleensä muutolailla voidaan kumota vain lakiin itseensä sisältyviä kohtia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) uusi 4 a ja 4 b § seuraavasti:

4 a §

Ministerin juhlallinen vala ja vakuutus

Valtioneuvoston jäsenen on jäseneksi nimittämisen jälkeen, ennen tehtävänsä ryhtymistä, vannottava ministerin juhlallinen vala tai annettava ministerin juhlallinen vakuutus valtioneuvoston yleisistunnossa.

4 b §

Ministerin juhlallisen valan ja vakuutuksen kaava

Ministerin juhlallinen vala vannotaan seuraavan kaavan mukaan: ”Minä N.N. lupaan ja vannon kaikkivaltiaan ja kaikkitietävän Jumalan edessä, että minä ministerin tehtävässäni noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi. Minä N.N. lupaan ja vannon Jumalan ja hänen pyhän evankeliuminsa kautta, että minä parhaan ymmärryksen ja omantuntoni mukaan kaikissa ratkaisuisani tahdon tehdä ja teen oikeutta niin köyhälle kuin rikkaallekin ja toimin Jumalan ja Suomen valtakunnan lain ja laillisten sääntöjen mukaan: etten koskaan minkään varjolla lakia vääristele enkä vääryyttä edistä sukulaisuuden, lankouden, ystävyys, kateuden ja vihan tahi pelon tähden taikka lahjan ja antimien tahi muun syyn takia. Kaiken tämän tahdon täyttää ja täytän uskollisesti, rehellisenä ja totisena, ilman kavaluutta ja juonia, niin totta kuin Jumala minua auttakoon ruumiin ja hengen puolesta.”

Ministerin juhlallinen vakuutus annetaan seuraavan kaavan mukaan: ”Minä N.N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä ministerin tehtävässäni 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 parhaan ymmärryksen ja omantuntoni mukaan kaikissa ratkaisuisani tahdon tehdä ja teen oikeutta niin köyhälle kuin rikkaallekin ja toimin Suomen valtakunnan lain ja laillisten sääntöjen mukaan: etten koskaan minkään varjolla lakia vääristele enkä vääryyttä edistä sukulaisuuden, lankouden, ystävyys, kateuden ja vihan tahi pelon tähden taikka lahjan ja antimien tahi muun syyn takia. Kaiken tämän tahdon täyttää ja täytän uskollisesti, rehellisenä ja totisena ilman kavaluutta ja juonia, kunniani ja omantuntoni kautta.”

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 70/2018 vp

Tällä 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.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro