OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Johannes Heikkonen

26.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTIONEUVOSTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 84/2018 vp)

Hallituksen esitys ja lainsäädäntöehdotusten tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 84/2018 vp). Oikeusministeriö ei ole lausunut asiasta aiemmassa valmisteluvaiheessa.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s.9-11) on käsitelty esityksen suhdetta perustuslakiin ja tunnistettu tässä suhteessa relevanteiksi liittymäkohdiksi perustuslain 11 §:ssä turvattu uskonnon ja omantunnon vapaus sekä toisaalta perustuslain 80 §, jossa säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

Näistä jälkimmäisen, säädöstasoa koskevan kysymyksen osalta oikeusministeriö katsoo esityksessä esitetyin (s.11) tavoin, että ministerin valasta tai vakuutuksesta on perusteltua säätää ehdotuksen mukaisesti lain tasolla.

Materiaalisesti esityksessä on kyse ennen kaikkea siitä, johtuuko perustuslaista joitain vaatimuksia suhteessa ministerin antamaan valaan tai vakuutuksen. Asian arvioimisessa olennaisina voidaan pitää toisaalta esityksessäkin olennaisena pidettyä uskonnon ja omatunnon vapautta, mutta myös perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Nyt käsillä olevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty niin perustuslaissa turvatun uskonnonvapauden sisältöä kuin erityisesti uskonnonvapauslakiin sisältyvän valaa ja vakuutusta koskevan sääntelyn sisältöä ja merkitystä. Esille on erityisesti nostettu perustuslakivaliokunnan kyseisen lain säätämisen yhteydessä esittämä kanta (PeVM 10/2002, s.6), jonka mukaan julkisen vallan suhtautuminen tällaiseen juhlamuotoiseen lupautumisen muotoon tulisi olla uskonnollisesti neutraalia. Esityksessä on tältä osin katsottu, että ehdotettu sääntely ottaa huomioon uskonnollisen neutraliteetin valintamahdollisuudella (s.10), jolla siis viitataan mahdollisuuteen valita valan ja vakuutuksen välillä. Valitun sääntelyn katsotaan esityksessä toteuttavan perustuslain takaamaa oikeutta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa ja samalla antavan mahdollisuuden olla ilmaisematta uskontoaan.

Ehdotetussa valaa koskevassa sääntelyssä voidaan sinänsä tunnistaa esityksessä korostetut liittymäkohdat positiiviseen uskonnonvapauteen, mutta tätä ulottuvuutta tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös tämän mahdollisuuden yhdenvertaisuuteen erityisesti niiden osalta, jotka haluaisivat ilmaista uskontoaan valalla, mutta joille esitykseen sisältyvä kaava ei tätä sen sisällön vuoksi mahdollista. Esitykseen ei sisälly arvioita siltä osin, kuinka laajasti soveltuvana valaa voitaisiin pitää. Yleisellä tasolla voitaneen olettaa, että esitetty kaava soveltunee ainakin evankelis-luterilaiseen uskon omaaville, eikä sinänsä ei liene poissuljettua, että se saattaisi soveltua myös ainakin muille monoteistisen uskon omaaville. Samalla voitaneen perustellusti olettaa, ettei ehdotettu yhteen varsinaisesti uskonnolliseen kaavaan pitäytyvä sääntelymuoto muodostu olemassa olevaa suomalaista uskonnollista kenttää kokonaisuudessaan kattavaksi. Tätä on pidettävä merkityksellisenä arvioitaessa ehdotuksen suhdetta perustuslain 6 §:stä johtuviin yhdenvertaisuusvaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen vallan käyttöön kohdistuu velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (PeVM 10/2002 vp, PeVL 37/2014 vp)

Toisin kuin esityksessä on tuotu esiin, ei ehdotettu sääntely mahdollista oikeutta olla ilmaisematta uskontoaan tämän oikeuden vakiintuneessa mielessä, jolla viitataan mahdollisuuteen olla edes epäsuorasti ilmaisematta vakaumustaan. Julkisesti ilmenevän valinnan valan ja vakuutuksen välillä voidaan katsoa muodostuvan jonkinasteiseksi ilmaukseksi henkilön vakaumuksesta. Pelkästään sitä, ettei henkilön edellytetä perustelevan valintaansa valan ja vakuutuksen välillä, ei siis voida katsoa merkitsevän sitä, etteikö valinta itsessään puutu oikeuteen olla ilmaisematta vakaumustaan.

Oikeus olla ilmaisematta vakaumustaan ei ole ehdoton, mutta oikeutta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä suojattu varsin

laajasti. Sinänsä valtioneuvoston jäsenen antamassa valassa ja vakuutuksessa voidaan katsoa olevan siinä määrin poikkeuksellisesta toimituksesta, ettei sen oikeudellisen merkityksen arviointi lähtökohtaisesti kansalaisten asemaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voida pitää yksinkertaisena. Tästä huolimatta selvänä voidaan pitää myös sitä, ettei ratkaisukäytäntöä ole perusteltua pitää merkityksettömänä.

Esityksessä on käsitelty myös vakuutuksen ja valan oikeudellista merkitystä ministerin asemalle, ja korostettu tilanteen ensisijaisesti seremoniallista asemaa (s.7). Tämän näkökohdan voidaan katsoa jossain määrin tukevan ajatusta tilanteen sellaisesta luonteesta, jossa voitaisiin perustellusti katsoa korostuvan ministerin mahdollisuus ilmaista vakaumustaan positiivisen uskonnonvapauden merkityksessä. Koska valan tai vakuutuksen antaminen liittyy kuitenkin keskeisesti ministerin virkaan, on tarkasteltaessa ministerin uskonnonvapautta merkityksellisenä pidettävä niitä rajoja, joita hänen virkatehtäviensä hoito tälle vapaudelle asettaa. Perustuslain 9 §:n perusteluissa (309/1993 vp) on todettu, että uskonnon tai omantunnon vapauden ja virkavelvollisuuksien väliset ristiriidat joudutaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti.

Näiden rajojen tarkastelun osalta olennaisena on pidettävä edellä mainittua kysymystä siitä, minkälainen velvollisuus pyrkiä tiettyyn neutraliteettiin suhteessa erilaisiin vakaumuksiin julkiselle vallalle asettuu. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tätä kysymystä esimerkiksi uskonnon opetuksen vähimmäisryhmäkokoja koskeneessa lausunnossaan. Se korosti tässä yhteydessä valiokunnan aiemman kannan mukaisesti, että Suomessa valtio ei ole tunnustukseton mutta ei myöskään tunnustuksellinen (PeVL 12/1982 vp). Samalla se kiinnitti huomiota siihen, että Evankelis-luterilaisella kirkolla on kuitenkin perustuslain 76 §:ään ja kirkkolakiin (1054/1993) perustuva erityisasema Suomessa, ja että ortodoksisen kirkon julkisoikeudellinen asema perustuu eduskunnan säätämään lakiin (laki ortodoksisesta kirkosta, 985/2006). Tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan merkinnyt sitä, että evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti erityinen asema Suomessa olisi sinänsä perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä syy kohdella näihin uskontokuntiin kuuluvia eri tavoin kuin muita (PeVL 37/2014 vp, s.3/I).

Neutraalisuutta arvioitaessa eräänä olennaisena tekijänä voidaan pitää kysymystä siitä, voidaanko ministerin katsoa esiintyvän tilanteessa ensisijaisesti seremoniaan osallistuvana yksityishenkilönä vai julkisen vallan edustajana. Näin siksi, että puolueettomuusvaatimuksen voidaan katsoa koskevan ennen kaikkea viranomaista, eikä sinänsä yksityishenkilönä esimerkiksi ministeriä. Tämän rajanvedon osalta perustuslaista ei voida katsoa johtuvan lainsäätäjälle ehdottomia vaatimuksia. Kuitenkin myös siinä tilanteessa, että kyseessä katsotaan olevan tilanne, jossa ministeri voi julkisen vallan puolueettomuutta vaarantamatta ilmaista omaa vakaumustaan, on

tämän oikeuden toteutumisen kannalta huomioitava kysymys oikeuden yhdenvertaisesta toteutumista.

Esityksen perusteluissa on myös korostettu menettelyyn liittyvää historiallista jatkuvuutta luovaa ja symbolista merkitystä (s.11). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on esitelty varsin laajasti perustuslakivaliokunnan oikeuskanslerin kertomuksesta antamassaan mietinnössä esittämiä varsin tuoreita kannanottoja koskien uskonnon roolia koulujen juhlissa (PeVM 2/2014 vp). Vaikka sinänsä on pidettävä merkityksellisenä sitä valiokunnan edellä mainitussa mietinnössä omaksumaa lähtökohtaa, ettei uskontoon kiinnittyviä elementtejä ole esimerkiksi puolueettomuuteen liittyvien seikkojen vuoksi välttämätöntä pyrkiä poistamaan julkisesta tilasta, sekä sitä, että esimerkiksi erilaiset perinteet voivat omata keskeisen pedagogisen funktion kouluympäristössä, ei näitä voida kuitenkaan pitää merkityksellisinä tekijöinä tarkasteltaessa sitä, miten on yhdenvertaisuuden näkökulmasta arvioitava yksilön mahdollisuutta valita hänen uskonnon ja omatunnon vapauttaan toteuttava vala tai vakuutus.

Edellä kuvattujen uskonnonvapauteen ja yhdenvertaisuuteen kiinnittyvien seikkojen ohella merkityksellisenä asian arvioinnissa voidaan pitää myös sitä, miten oikeusjärjestyksessä laajemmin on lähestytty kysymystä valan ja vakuutuksen suhteesta. Kuten esityksessäkin on tuotu esiin (s.7), voidaan erityisesti siirtymää tuomarinvakuutuksen käyttämiseen ja toisaalta presidentin antamaa vakuutusta pitää tällaisen arvioinnin kannalta merkityksellisinä. Niiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa puoltavan vakuutuksen omaksumista yksinomaiseksi malliksi.

Vaikka esityksessä omaksuttua mallia, jossa pyritään toteuttamaan yksilöiden positiivista uskonnonvapautta, voidaan yleisellä tasolla pitää valtiosääntöisesti perusteltuna, muodostuu sen suhde yhdenvertaisuuteen nyt esitetyssä muodossa ongelmalliseksi. Niin tähän kysymykseen liittyvien jännitteiden, kuin tiettyjen muidenkin edellä kuvattujen seikkojen, voidaan katsoa tukevan vakuutuksen omaksumista yksinomaiseksi vaihtoehdoksi. Tältä osin valtiosäännöstä ei voida kuitenkaan katsoa johtuvan ehdottomia vaatimuksia omaksuttavan ratkaisun suhteen.