Tuomas Ojanen
27.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksellä valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta, samoin kuin uusi säännös valan ja vakuutuksen kaavoista. Valtioneuvoston uusi jäsen vannoisi valintansa mukaan juhlallisen valan tai antaisi vakuutuksen ennen tehtäväänsä ryhtymistä. Juhlallisen valan vannominen tai vakuutuksen antaminen korvaisi ministeriltä aiemmin edellytetyn virkavalan tai -vakuutuksen sekä tuomarinvakuutuksen.

Kuten säätämisjärjestysperusteluista tulee esiin, esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy keskeisesti perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen, erityisesti oikeuteen tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa uskonnon ja omantunnon vapaudesta perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitetyn ohella käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat nähdäkseni merkityksellisiä seuraavat lähtökohdat:

- Perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen, samoin kuin vastaavia oikeuksia turvaaviin ihmisoikeussopimusten määräyksiin, liittyvät kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sekä ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellot. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan on kiellettyä asettaa ketään ”ilman hyväksyttävää perustetta” eri asemaan esimerkiksi uskonnon, vakaumuksen tai mielipiteen perusteella. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan 6 §:stä seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (HE 309/1993 vp, s. 55). - Suomen kaltaisessa valtiokirkkojärjestelmän maassa saattaa olla hyväksyttäviä perusteita erilaisille lainsäädäntö- ja muille ratkaisuille yhtäältä valtiokirkon asemassa oleviin ja toisaalta muihin uskontokuntiin nähden, jos esimerkiksi valtiokirkoille on uskottu julkisoikeudellisia tehtäviä väestörekisterien tai hautausmaiden ylläpitämisessä. Samoin julkisen vallan taloudellinen osallistuminen yhden uskontokunnan kirkkorakennusten kunnostamiseen saattaa olla hyväksyttävää kulttuurihistoriallisista syistä. Kaikissa tapauksissa olennaista kuitenkin on hyväksyttävän perusteen esittäminen erilaiselle kohtelulle perustuslain 6 ja 11 §:n kannalta, samoin kuin vaatimus erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuudesta.

- YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan YK:n KP-sopimuksen uskonnonvapautta koskeva 18 artikla suojaa yhtäläisesti uskonnollisia ja ei-uskonnollisia vakaumuksia, samoin kuin oikeutta olla omaksumatta mitään uskontoa tai uskomusta (General Comment 22/48, 1993, HRI/GEN/1/Rev.9). Komitean mukaan uskonnonvapaus edellyttää muun ohella sitä, ettei ketään saa pakottaa paljastamaan ajatuksiaan tai uskonnollista tai maailmankatsomuksellista suuntaustaan (General Comment 22/48, 1993, kappale 3). Tässä yhteydessä on huomioitava, että uskonnon ja omantunnon vapauden ns. sisäiseen ulottuvuuteen (*forum internum*) llittyy suoja uskonnollisen tai muun vakaumuksen pakollista ilmaisemista tai rekisteröintiä vastaan ja että unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee muun ohella ”uskonnollinen tai filosofinen vakaumus”, on kiellettyä.
- YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan valtiokirkkojärjestelmä tai sellaiseen rinnastettava muu järjestely ei saa johtaa yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamiseen, mukaan lukien 18 artiklassa turvattu omantunnon ja uskonnon vapaus ja 27 artiklassa suojatut vähemmistöihin kuuluvien oikeudet. Syrjivät erottelut, kuten yhden uskontokunnan taloudelliset erioikeudet tai muille uskontokunnille asetetut erityiset rajoitukset, eivät kuitenkaan ole sallittuja. (General Comment 22/48, kappale).
- Perustuslain 11 ja 22 §:n takia julkisen vallan käytössä on valtiokirkkojärjestelmästä huolimatta velvollisuus taata se, ettei valtiokirkkojen erityisasema heijastu esimerkiksi virallisiin juhlatilaisuuksiin uskonnon ja omantunnon vapautta loukkaavalla tavalla siten, että yksilöllä on velvollisuus tai tosiasiallinen pakko velvollisuutta paljastaa, kuuluuko hän luterilaiseen kirkkoon tai johonkin muuhun uskontokuntaan.
- Säätämisjärjestysperusteluissa selostettujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen ohella esityksen arvioinnissa ovat huomionarvoisia perustuslakivaliokunnan kannanotot lakiehdotuksista, joiden nojalla tasavallan presidentti olisi voinut vanhaa perinnettä jatkaen antaa rukouspäiväjulistuksen (ks. PeVM 10/2002 vp ja PeVM 6/2003 vp). Viittaan mietinnöistä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Arvio

Lakiehdotus on ongelmallinen perustuslain 6, 11 ja 22 §:ien normikokonaisuuden näkökulmasta, koska lakiehdotuksen mukainen valan kaava - ks. esim. useassa kohdassa esiintyvä sana ”Jumala” tai ilmaisu ”hänen pyhän evankeliuminsa kautta” - ei ”uskonnollisesti ei-neutraalina” sovellu kaikille uskonnollisille vakaumuksille. Tästä syystä lakiehdotuksen mukainen valintamahdollisuus ei tosiasiassa toteuta uskonnollista neutraliteettia. Tähän liittyen positiivinen uskonnonvapaus, so. ihmisten vapaus oman uskontonsa harjoittamiseen, ei tosiasiassa toteudu yhdenvertaisesti.

Hallituksen esityksessä tulisi näin ollen kyetä esittämään ehdotetusta sääntelystä syntyvälle erottelulle perustuslain 6 ja 11 §:n kannalta hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet. Koska säätämisjärjestysperusteluissa lähdetään siitä, että lakiehdotus ”ottaa huomioon uskonnollisen neutraliteetin valintamahdollisuudella”, perusteluissa ei kuitenkaan tarkastella mahdollisia hyväksyttäviä perusteita.

Asiantuntijan tehtävänä ei ole spekuloida mahdollisia hyväksyttäviä perusteita, vaan arvioida hallituksen esityksestä ilmeneviä perusteita, joita säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan kuvata. Perustuslakivaliokunta saattaa olla kaiken asiassa saamansa selvityksen perusteella paremmassa tilaisuudessa arvioida, onko ehdotetulle sääntelylle esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Perustuslain 6, 11 ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta ongelmaton ratkaisu olisi kaikille sama, uskonnollisesti neutraali vakuutus, etenkin kun valtioneuvoston jäsenen tehtäväkenttä on ”maallinen”. Jos vala halutaan välttämättä pitää vakuutuksen vaihtoehtona, nyt ehdotettua sääntelyä ongelmattomampi olisi valan kaavan muuttaminen kaikille uskonnollisille vakaumuksille soveltuvaksi.

Helsingissä 27. päivänä syyskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki