

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2014 rd

Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 september 2013 justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012 (B 7/2013 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitiekanslern i statsrådet Jaakko Jonkka, biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och kanslichef Kimmo Hakonen, Justitiekanslersämbetet

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- generaldirektör Aulis Pitkälä och skolråd Ulla Vanttaja, Utbildningsstyrelsen
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- doktor i administrativa vetenskaper, docent Jukka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I den allmänna översikten i berättelsen presenteras justitiekanslerns uppgifter och befogenheter. Dessutom presenteras verksamheten vid justitiekanslersämbetet allmänt utifrån statistiska uppgifter. Vidare redogör berättelsen för justitiekanslerns verksamhet när det gäller att övervaka lagligheten i presidentens och statsrådets ämbetsåtgärder, tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter separat för varje förvaltningsområde och övervakningen av

advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet. I det sista kapitlet ingår närmare statistik över justitiekanslersämbetets åtgärder och arbetssituation.

Berättelsen innehåller som vanligt inledande ord av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Dessa inlägg är nyttiga och tillför berättelsen ett mervärde, menar utskottet. Justitiekansler Jonkka diskuterar i sitt inlägg justitiekanslerns övervakningsuppdrag och omvärld med avseende på gränsdragningen mellan juridik och politik. Biträdande justitiekansler Puumalainen bedömer i sitt inlägg hur justitiekanslerns uppgifter har utvecklats under institutionens historia.

Handläggningen av klagomål

Under 2012 kom det in 1 808 klagomål till justitiekanslersämbetet. Det är klart mer än året innan (1 454). Ökningen innebär främst en återgång till de tidigare årens nivå: 2011 var antalet rekordlåg jämfört med tidigare år.

Under året avgjordes 1 823 klagomål. Utskottet finner det positivt att något fler klagomål avgjordes än det kom in och att antalet oavgjorda ärenden i slutet av året var mindre än tidigare. Trots den positiva utvecklingen anser grundlagsutskottet det behövt att fortfarande (se GrUB 10/2012 rd och GrUB 6/2012 rd) understryka vikten av att justitiekanslersämbetet behandlar klagomål så snabbt som möjligt.

Grundlagsutskottet går inte närmare in på enskilda avgöranden och ställningstaganden.

Jäv för en minister

Under 2012 kompletterades lagen om statsrådet genom grundlagsutskottets medverkan med en ny 17 a § om jäv för en minister (GrUB 1/2012 rd). Enligt paragrafens 2 mom. är de jävsgrunder som anges i 28 § i förvaltningslagen tillämpliga på ministrarna. Den nya hänvisningen förändrade inte det tidigare rättsläget eftersom jävsgrunderna i förvaltningslagen också tidigare tillämpades på ministrar enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (GrUB 10/2010 rd, s. 5).

En minister får inte delta i eller vara närvarande vid behandlingen om han eller hon är jävig. Ministern ska informera om sitt jäv och jävsgrunderna i samband med behandlingen. Ansvaret för bedömningen av jäv ligger hos statsrådsmedlemmen, som själv bedömer om han eller hon är jävig. Enligt motiveringen till 17 a ska det dock finnas tillräckliga grunder för jävet för att ministern på grund av jäv ska kunna dra sig ur behandlingen och avgörandet av ärendet (RP 137/2011 rd, s. 21).

Justitiekanslern meddelar att jäv för minister är den vanligaste fråga som han har ingripit i vid statsrådets allmänna sammanträde. I praktiken har justitiekanslern i vissa typiska situationer (t.ex. vid fördelning av partistöd) före sammanträdet påmint om innehållet i de relevanta bestämmelserna om jäv. Dessutom framgår det av

justitiekanslerns berättelse att justitiekanslern rätt ofta bedömer ministerjäv också vid begäranden om förhandsställningstaganden, granskningen av föredragningslistor och klagomålsärenden. Jävbestämmelserna aktualiseras främst när statsrådet fattar administrativa beslut, såsom tillståndsbeslut, eller beslutar om beviljande av statsunderstöd. I samband med lagstiftning uppstår i allmänhet inga jävsituationer (se dock justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2008, s. 32).

Att tillämpa grunderna för jäv enligt 28 § 1 mom. 1—6 punkten i förvaltningslagen är tämligen enkelt. Däremot lämnar generalklausulen i 7 punkten avsevärt mycket rum för tolkningar särskilt i fråga om ministrar. Enligt punkten är en tjänsteman jävig om hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Utskottet vill betona att generalklausulen ska tolkas med hänsyn till ministrarnas ställning och uppgifter som medlem av statsrådet samt det aktuella ärendets natur (RP 137/2011 rd, s. 19). Ministern fungerar inom sitt förvaltningsområde som politisk ledare, deltar i samhällsdebatten, är opinionsbildare och främjar politiska mål. Bestämmelserna om statsrådets beslutsfattande ska trygga denna typ av verksamhet. Därför måste tröskeln vara hög för att det ska uppstå jäv för en minister på grundval av offentliga ställningstaganden.

Religions- och samvetsfrihet vid evenemang i skolor

En faktor som inte direkt berör berättelseperioden men som grundlagsutskottet ändå har fäst uppmärksamhet vid med avseende på grundlagen och de internationella människorättskonventionerna är beaktandet av religionsfrihet och samvetsfrihet vid evenemang i skolor.

Grundlagens 11 § 1 mom. föreskriver att var och en har religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör enligt paragrafens 2 mom. rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Enligt andra meningen i momentet är ingen skyldig att mot sin övertygelse

ta del i religionsutövning. Också förbudet mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse enligt 6 § 2 mom. i grundlagen har ett nära samband med religionsfriheten (se RP 309/1993 rd, s. 48).

I förarbetena till revideringen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheter anses andra meningen i 11 § 2 mom. i grundlagen precisera vissa dimensioner av negativ religionsfrihet. Ingen kan således åläggas att i strid med sitt samvete delta i en gudstjänst eller en annan religiös sammankomst. Men bestämmelsen avser inte att förhindra andra människors frihet till positiv religionsutövning (RP 309/1993 rd, s. 48, se också GrUB 10/2002 rd, s. 3).

Grundlagens 11 § 2 mom. är också relevant för evenemang i skolor. Vid bedömningen av förslag till ändringar av lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen har grundlagsutskottet gjort en särskild bedömning av de föreslagna bestämmelserna om deltagande i religionsutövning och anknytande information. Bestämmelsernas räckvidd avsågs omfatta alla religiösa aktiviteter som ingår i skolans verksamhet, som religiösa morgonsamlingar, gudstjänster och andra tillställningar och förrättningar som är att betrakta som religionsutövning. De kan ingå i skolans gemensamma aktiviteter och i olika läroämnen. Utskottet ansåg då att oavsett kopplingen till 11 § 2 mom. i grundlagen vore det lämpligare att karakterisera regleringen som procedurbestämmelser, som således inte behövde ingå i lagen. Utskottet strök de föreslagna bestämmelserna (GrUB 10/2002 rd, s. 4). Men i betänkandets detaljmotivering klargjorde utskottet dock att syftet trots strykningen inte var att rucka på skolornas praxis i fråga om traditioner, t.ex. vid skolavslutningar. Festtraditionerna är en del av den finländska kulturen och kan, även om de eventuellt inkluderar någon enstaka psalm, inte i den religiösa toleransens namn betraktas som tillställningar för utövning av religion (GrUB 10/2002 rd, s. 7).

Dessutom ansåg grundlagsutskottet redan före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna det vara ställt utom tvivel att det ingår i religionsfriheten enligt grundlagen att ingå

en utan stöd i en bestämmelse som utfärdats i grundlagsordning kan åläggas att mot sin vilja delta i religionsutövning. Denna frihet från religion gäller enligt utlåtandet alla medborgare och är i princip oberoende av medlemskap i ett religionsamfund eftersom inte heller personer som hör till sådana samfund kan tvingas att delta i religiösa ceremonier (GrUU 12/1982 rd).

Enligt artikel 9 i Europakonventionen har var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Dessutom innehåller artikel 2 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen en bestämmelse enligt vilken staten vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Motsvarande bestämmelser ingår i artikel 18 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna samt i artiklarna 10 och 14 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 14 i FN:s konvention om barnets rättigheter ingår bestämmelser om konventionsstaternas skyldighet att respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet samt föräldrarnas och de lagliga vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlopande utveckling ge barnet ledning då det utövar sina rättigheter.

Europadomstolen har i sina domar i fråga om religion och samvetsfrihet i skolorna bedömt fallen främst med avseende på artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Ändå har domstolen också betonat att denna bestämmelse måste läsas i synnerhet i ljuset av konventionsartikel 9 som också tryggar negativ religionsfrihet och ålägger konventionsstaterna att vara neutrala och opartiska (se Lautsi m.fl. mot Italien, 18.3.2011, punkterna 59 och 60 och Folgerø m.fl. mot Norge, 29.6.2007, punkt 84 a). Artikel 2 i första tilläggsprotokollet innehåller skyldigheten att respektera föräldrarnas övertygelse både i religionsundervisningen och i skolans verksamhet i övrigt (Lautsi m.fl. mot Ita-

lien, punkt 63 och Folgerø m.fl. mot Norge, punkt 84 c).

Europadomstolen har i allmänhet i sin beslutspraxis om religionsfrihet och i synnerhet artikel 2 i första tilläggsprotokollet betonat konventionsstaternas omfattande prövningsmarginal, som beror på att det finns stora skillnader mellan de europeiska länderna i fråga om kulturell och historisk utveckling (se t.ex. Lautsi m.fl. mot Italien, punkterna 61, 62, 68 och 69). Konventionsstaterna kan på grund av den omfattande prövningsmarginalen i stor utsträckning själva definiera hur de inom undervisning och utbildning beaktar föräldrarnas rätt att tillförsäkra barnen en uppfostran och undervisning i enlighet med föräldrarnas övertygelse. Domstolen har i sin beslutspraxis också vägt in den aktuella statens kulturella och historiska särdrag vid bedömningen av förfarandets konventionsenlighet. Därför anser utskottet att detaljerna i domstolens rättspraxis inte kan ge anledning till alltför långtgående generaliseringar eller slutsatser.

Men domstolen har i vissa avgöranden behandlat de allmänna principer som ska beaktas vid tolkningen och tillämpningen av artikel 2 i första tilläggsprotokollet (se Lautsi m.fl. mot Italien, punkterna 59—62 och Folgerø m.fl. mot Norge, punkt 84). De allmänna principerna omfattar såväl innehållsmässiga utgångspunkter för tolkningen (t.ex. statens skyldighet till neutralitet och opartiskhet samt statens skyldighet att se till att undervisning och utbildning ges på ett objektivet, kritiskt och pluralistiskt sätt) som faktorer som ingår i statens prövningsmarginal (t.ex. läroplanens innehåll). Den centrala allmänna principen som begränsar statens prövningsmarginal är det s.k. indoktrineringsförbudet i anslutning till artikel 2 i första tilläggsprotokollet; det bildar i ljuset av domstolens beslutspraxis en absolut gräns för statens handlingsfrihet. Det kan enligt utskottets åsikt anses innehålla åtminstone ett förbud mot att försöka inpränta t.ex. den dominerande religionens uppfattningar i eleverna vid undervisningen eller annan verksamhet i skolan mot föräldrarnas rätt att tillförsäkra barnen en uppfostran eller undervisning i överens-

stämmelse med deras religiösa eller ideologiska övertygelse.

I ljuset av domstolens praxis kan det också anses förbjudet att orsaka situationer som kan ge upphov till risk för allvarlig stämpling eller där det allmännas neutralitet i fråga om religioner och övertygelser äventyras betydligt. Dessutom har domstolen å ena sidan ansett att staten ska nå en balans som säkerställer att minoriteter bemöts rättvist och korrekt och som undviker missbruk av maktställning (Folgerø m.fl. mot Norge, punkt 84 f). Å andra sidan är en enskild klagandes subjektiva uppfattning inte nog för att ge upphov till ett brott mot artikel 2 i första tilläggsprotokollet (Lautsi m.fl. mot Italien, punkt 66).

På grundval av de ovan nämnda principerna har domstolen i sin praxis bl.a. ansett att krucifix i offentliga skolor i Italien inte ledde till indoktrinerings och därmed inte bröt mot artikel 2 i första tilläggsprotokollet. Domstolen betonade i fallet statens omfattande prövningsmarginal i ett läge där det finns stora skillnader mellan olika europeiska länder i fråga om kulturell och historisk utveckling. Ändå motsatte sig domstolen tanken att man genom att hänvisa till tradition skulle kunna undandra sig skyldigheter enligt Europakonventionen. Domstolen tillerkände i sammanhanget betydelse också åt att krucifixet är en till sin natur passiv religiös symbol vars inverkan på eleverna inte kan jämföras med undervisning eller religiösa ceremonier (Lautsi m.fl. mot Italien).

I fallet Folgerø konstaterade domstolen att det inte i sig innebär indoktrinerings med tanke på Norges historia och traditioner att kristendomen betonas mer än andra religioner och världsåskådningar i läroämnet kristendom, religion och livsåskådning som är gemensamt för alla elever. Ändå fastslog domstolen att Norge inte hade gjort tillräckligt för att undervisningen skulle ges på ett objektivet, kritiskt och pluralistiskt sätt. Därför ansåg domstolen att det var ett brott mot artikel 2 i första tilläggsprotokollet då den klagandes barn inte hade beviljats full befrielse från undervisningen i läroämnet (Folgerø m.fl. mot Norge).

I fråga om negativ religionsfrihet har domstolen betonat att individen har rätt att inte berätta om sin egen övertygelse och att staten inte genom sitt eget agerande direkt eller indirekt ska orsaka situationer där en persons övertygelse blir avslöjad. Exempelvis i fallet Grzelak (Grzelak mot Polen 22.11.2010) ansåg domstolen att det ledde till att en person blev otillbörligt stämplad då skolbetyget indirekt visade att personen inte hade deltagit i religionslektionerna. Domstolen gav i sin bedömning särskild vikt åt att det handlade om ett land som Polen. Däremot ansåg domstolen inte att det var problematiskt att undervisningen i religion och etik var åtskilda i det polska systemet.

I Finland har de högsta laglighetsövervakarna i vissa beslut behandlat utövning av religion i skolor. Biträdande justitiekansler Puumalainen ansåg — med tanke på både positiv och negativ religionsfrihet och Europadomstolens rättspraxis — i sitt beslut av den 24 mars 2014 att det vore mer motiverat att skolorna inte alls ordnar evenemang som leds av lärare eller annan skolpersonal eller av församlingsanställda och där innehållet baserar sig på en viss övertygelse, i stället för att vidta arrangemang med sikte på att samordna det allmännas neutralitet och religionsfriheten. Enligt biträdande justitiekanslern är skolornas nuvarande religiösa evenemang problematiska med avseende på det allmännas neutralitet och skyldigheten att främja jämlikhet.

Biträdande justitieombudsman Pajuoja ansåg i sitt klagomålssvar av den 5 augusti 2013 med hänvisning bl.a. till grundlagsutskottet ovan nämnda utlåtande och betänkande samt Europadomstolens praxis att den sommarsalm som sjungs vid skolavslutningarna inte i vår rådande kulturmiljö medför att evenemanget får en religiös karaktär på ett sätt som är förbjudet med tanke på religionsfrihetens negativa dimension. Biträdande justitieombudsmannen hänvisar också till sitt tidigare svar där han däremot ansåg det klart att en bordsbön som läses dagligen i skolan under ledning av läraren kan ses som religionsutövning. Därför hade biträdande justitieombudsmannen ingenting att anmärka mot skolväsendets anvisning enligt vilken bordsböner bör

ersättas med exempelvis allmänna stilla stunder och respekt för matstunden.

Grundlagsutskottet anser att grundlagen eller Europadomstolens praxis inte medför ett krav på att allt material som innehåller element med hänvisning till religion måste slopas ur skolans verksamhet. Ett långt drivet undvikande av traditioner med religiöst ursprung främjar inte heller den religiösa toleransen, anser utskottet. Däremot är det viktigt att skolornas verksamhet och de tillhörande anvisningarna beaktar de centrala principerna i Europadomstolens praxis, såsom indoktrineringsförbudet, kravet på det allmännas neutralitet samt religiös tolerans och pluralism.

Därför ser grundlagsutskottet inget behov för att revidera sin ståndpunkt i fråga om skolans traditionella fester. Sådana fester kan således inte ses som evenemang för religionsutövning bara för att där sjungs enskilda psalmer. Grundlagsutskottet anser att också andra motsvarande traditioner som i sig har religiöst ursprung kan ingå i skolans traditionella fester.

Grundlagsutskottet anser inte heller att det är problematiskt med avseende på religionsfrihet och samvetsfrihet att ordna årliga gudstjänster i anknytning till särskilda helger eller andra evenemang som kan betraktas som religionsutövning, då information om dem ges i förväg och deltagandet är frivilligt för alla.

Däremot kan evenemang som kan anses vara religionsutövning (t.ex. till innehållet religiösa morgonsamlingar och bordsböner i grupp) som eventuellt hålls som en del av skolans normala dagliga verksamhet bli problematiska särskilt med avseende på kravet på det allmännas neutralitet och indoktrineringsförbudet. Om skolan ordnar religiösa morgonsamlingar, ska också tidpunkten för dessa meddelas i förväg. Var och en ska också ges möjlighet att avstå från att delta i dem.

Sammantaget är det väsentliga, anser grundlagsutskottet, att eleven eller vårdnadshavaren har en faktisk och genuin möjlighet att välja om eleven ska delta i evenemang som innehåller religiösa inslag. Medan evenemangen pågår ska skolorna i mån av möjlighet ordna alternativ och

meningsfull verksamhet. Dessutom ska det allmänna försöka se till att inga elever stämplas eller drabbas av andra negativa effekter av att de deltar eller inte deltar i evenemangen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 25 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml (delvis)
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Riitta Myller /sd (delvis)
Elisabeth Naucélér /sv (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent (delvis)
Anu Urpalainen /saml
ers. Lea Mäkipää /saf (delvis)
Kimmo Sasi /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander
utskottsråd Timo Tuovinen.