

Veli-Pekka Viljanen

K 15/2020 vp; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.10.2021

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan valiokunnassa on mietintöasiana vireillä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp). Kertomuksessa käsitellään muun ohella koulujen uskonnollisia juhlia. Valiokunta on pyytänyt valtiosääntöistä kannanottoani mahdolliseen tarpeeseen arvioida koulujen uskonnollisia tilaisuuksia valiokunnan mietinnössä ja tällaisen mahdollisen arvioinnin sisältöön.

Kertomuksen sivulla 316 on lyhyt tiivistelmä apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 5.11.2019 antamasta ratkaisusta, joka koski mm. koulujen uskonnollisia juhlia (EOAK/2186/2018). Tiivistelmän mukaan AOA katsoi koulun menettelleen lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Kantelupäätöksessä todettiin kantelun kohteina olleissa kaupungin kolmen eri koulun menettelyssä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisessä lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Arvioin ensin kysymystä, onko perustuslakivaliokunnan mietinnössä tarvetta arvioida koulujen uskonnollisia tilaisuuksia.

Tältä osin asiaan liittyy periaatteellisia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia. Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Puhemiesneuvoston 11.12.2007 hyväksymien valiokuntien pääasiallisista toimialoista antamien yleisohjeiden mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset kuuluvat perustuslakivaliokunnan toimialaan.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käsitellyt kertomuksia suhteellisen yleisellä tasolla. Valiokunnan kannanotot ovat voineet liittyä oikeusasiamiehen kertomuksissa esille nostettuihin kysymyksiin, joita oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat itse tarkastelleet yleisellä tasolla esimerkiksi kertomuksen alkuun sijoitetuissa puheenvuoroissaan. Tämä on mahdollistanut valiokunnalta kannanottojen esittämisen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa

havaituista yleisemmistä epäkohdista (ks. esim. PeVM 2/2019 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan ylimpien laillisuusvalvojen kertomuksista antamissa mietinnöissä on sen sijaan vakiintuneesti todettu, että perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen/oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (esim. PeVM 2/2019 vp, s. 2, PeVM 11/2021 vp, kappale 13).

Nähdäkseni tämä linjaus on valtiosääntöoikeudellisista syistä hyvin perusteltu. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole arvioida uudelleen oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisuja sisällöllisesti, ja tällä tavoin toimia ikään kuin oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena. Tämä olisi ongelmallista myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslain mukaisen ylimmän laillisuusvalvojan tehtävän kannalta, samoin kuin näiden laillisuusvalvojen toiminnalle välttämättömän riippumattomuuden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tosin saattanut poikkeuksellisesti ottaa yleisesti kantaa laillisuusvalvojen kertomuksissa valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin, joiden pontimena on ollut laillisuusvalvojan yksittäinen kanteluratkaisu (PeVM 17/2006 vp, PeVM 2/2014 vp). Vuoden 2006 valtiopäivillä valiokunta kiinnitti ”kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana” perustuslain näkökulmasta huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapautteen (PeVM 17/2006 vp, s. 2-3). Taustalla oli apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisu koskien seurakuntalehtien osoitteetonta jakelua. Vuoden 2014 valtiopäivillä valiokunta kiinnitti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta huomiota uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottaen koulujen tilaisuuksissa (PeVM 2/2014 vp, s. 2-6). Taustalla oli apulaisoikeuskanslerin uskonnon harjoittamista kouluissa koskeva kanteluratkaisu (ks. tapauksista tarkemmin Jukka Lindstedt, Eduskunnan ja oikeusasiamiehen väliset suhteet, teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020, s. 248 ss.).

Tällaisissa valiokunnan kannanotoissa on oma vaaransa, sillä ne helposti näyttäivät ulospäin laillisuusvalvontaviranomaisten yksittäisten kanteluratkaisujen korjaamisena. Tällaisena ne sopivat huonosti myös perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin, joihin ei kuulu yksittäisten kantelujen käsittely eikä toimiminen eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston oikeuskanslerin tekemien laillisuusvalvontaratkaisujen muutoksenhakuasteena. Laillisuusvalvojen kertomusten käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa voi sinänsä hyvin liittyä kyseisiin viranomaisiin kohdistuva valvonnallinen näkökulma. Tältä osin kyse tulisi kuitenkin olla laillisuusvalvontaviranomaisten toimintaan yleisemmin kohdistuvasta tarkastelusta, kuten vaikkapa kanteluratkaisujen käsittelyaikoihin liittyvistä havainnoista (ks. esim. PeVM 2/2020 vp,

s. 1-2, PeVM 11/2021 vp, kappale 12), ei niinkään yksittäisiin kanteluratkaisuihin liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista tulkintakysymyksistä.

Edellä olevaan nähden suhtaudun periaatteessa torjuvasti siihen, että perustuslakivaliokunta ryhtyisi apulaisoikeusasiamiehen tekemän yksittäisen kanteluratkaisun perusteella mietinnössään arvioimaan koulujen uskonnollisia tilaisuuksia. Kiinnitän huomiota siihen, että kysymystä koulujen uskonnollisista tilaisuuksista ei ole kertomuksessa nostettu erityisesti esille esimerkiksi oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten puheenvuoroissa, vaan sen käsittely tyypistyy yhden palstan pituiseen yksittäisen kanteluratkaisun tiivistelmään yhteensä 393 sivua käsittävässä kertomuksessa.

Apulaisoikeusasiamies Pölösen asianomainen kanteluratkaisu ei mielestäni ole myöskään sisällöltään ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnössään PeVM 2/2014 vp uskonnon ja omantunnon vapaudesta koulujen tilaisuuksissa esittämän kanssa. Päinvastoin kanteluratkaisussa (ks. EOAK/2186/2018, s. 5) selostetaan tärkeimmiltä osin valiokunnan mietintöä ja kantelun kohteena olevan toiminnan oikeudellinen arviointi perustetaan olennaisesti perustuslakivaliokunnan esittämien näkökohtien varaan. Myös apulaisoikeusasiamiehen johtopäätöksissä korostetaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä ilmenevien näkökohtien seuraamista:

”Julkisen vallan neutraalisuuden ja puolueettomuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen näkökulmasta pidän perusteltuna, että A:n kaupungin tulevassa toiminnassa opetuksen järjestäjänä huomioidaan tarkasti perustuslakivaliokunnan mietinnöstä (2/2014 vp) ilmenevät näkökohdat sekä Opetushallituksen viimeaikainen ohjeistus niin, että koulujen toiminnan yhteydessä järjestettäviä perinteisiä juhlia sekä mahdollisia uskonnollisia tilaisuuksia koskevat käytänteet ja niitä koskevat kaupungin omat ohjeet turvaavat oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapauden täysimääräisen toteutumisen.” (EOAK/2186/2018, s. 10)

Eduskunnan sivistysvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle nyt käsiteltävänä olevasta kertomuksesta antaman lausunnon mukaan kertomuksesta ilmenee, että apulaisoikeusasiamies on arvioinut oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmalliseksi koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämisen kirkkosalissa (s. 316). Sivistysvaliokunnan mielestä apulaisoikeusasiamiehen kanta jättää osin edelleen avoimeksi kysymyksen siitä, tekeekö kirkkotila automaattisesti koulun juhlasta uskonnollisen, ellei juhlan ohjelma ole sisällöltään uskonnollinen. Sivistysvaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta mietinnössään ottaa kantaa tähän kysymykseen (SiVL 2/2021 vp, s. 3).

Oman käsitykseni mukaan edellä esitettyjen periaatteellisten syiden vuoksi tulisi suhtautua erittäin pidättyvästi siihen, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa apulaisoikeusmiehen ratkaisussa käsiteltyihin oikeuskysymyksiin.

Tarkasteltavassa kanteluratkaisussa apulaisoikeusasiamies on päätenyt kokonaisarviossaan siihen, että kantelussa tarkoitetun koulun joulujuhlaa oli pidettävä uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena. Juhla oli pidetty kirkossa, siellä oli laulettu virsiä, esitetty jouluevanke-liumi ja kuultu papin puhe. Siten kyse oli tilaisuudesta, joka oli merkittävältä osin sisältänyt uskonnollista ainesta (EOAK/2186/2018, s. 6). Luen ratkaisua niin, että yksin tilaisuuden pitäminen kirkossa ei sellaisenaan ollut vielä ratkaisevaa, vaan tilaisuuden yleinen luonne ja sen pitopaikka tällaisessa kontekstissa. Tosin ratkaisun perusteluissa apulaisoikeusasiamies ilmoittaa pitävänsä oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohteisesti ongelmallisena myös koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkossa (s. 7).

Oman käsitykseni mukaan kirkkotilojen käyttö koulujen tilaisuuksien järjestämisessä ei välttämättä vielä johda siihen, että tilaisuudet muodostuisivat luonteeltaan uskonnollisiksi. Kirkkotiloja käytetään tavanomaisesti erilaisiin, ei-uskonnollisiin tilaisuuksiin kuten konsertteihin ja muihin esityksiin. Joissakin tapauksissa kirkkotilojen käyttö koulun juhlissa voi johtua siitä, että koululla itsellään ei ole riittävän suuria juhlatiloja tilaisuuksien järjestämiseksi. Tietyin edellytyksin tilaisuuden järjestäminen kirkkorakennuksessa voi kuitenkin osaltaan vaikuttaa siihen, näyttäytykö tilaisuus luonteeltaan uskonnollisena. Tältä osin voin yhtyä apulaisoikeusasiamiehen kannanottoon tässä yksittäisessä kanteluratkaisussa.

Apulaisoikeusasiamiehen edellä selostettu kannanotto on nähdäkseni suhteutettava ylimpien laillisuusvalvojen antamien kanteluratkaisujen yleiseen luonteeseen ja merkitykseen. Kyse ei ole esimerkiksi tuomioistuinten ratkaisuihin oikeuslähdeopillisesti rinnastuvista ratkaisuksista, eikä niiden noudattamatta jättämistä itsessään ole sanktioitu. Oikeusasiamiehen esittämät kannanotot ovat useimmiten luonteeltaan lähinnä julkista tehtäviä hoitavia tahoja ohjaavia käsitä. Niiden sisältöön vaikuttaa merkittävästi kantelun yksittäistapauksellinen konteksti, joka rajaa myös niiden yleistettävyyttä. Toki on niin, että oikeusasiamiehen kannanotoissa tulisi välttää ainakin tulkinnanvaraisissa tapauksissa liian kategorisia ja jyrkkiä johtopäätöksiä, kun otetaan huomioon, että kyse on yksittäisen laillisuusvalvontaviranomaisen ratkaisusta, joihin

ei ole käytettävissä muutoksenhaun kaltaisia oikeusturvamekanismeja ja jotka perustuvat esimerkiksi tuomioistuinratkaisuihin poiketen yksinomaan kirjalliseen aineistoon. Ei ole täysin ongelmaton, jos laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisut liian herkästi määrittävät julkista tehtävää hoitavan tahon toiminnan lainvastaiseksi, kun ratkaisun kohteella ei ole käytössään oikeudellisia keinoja riitauttaa laillisuusvalvojan kannanottoa.