

RP 84/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statsrådet ändras.

Det föreslås att en ny bestämmelse om ministerns högtidliga ed och försäkran fogas till lagen om statsrådet. Dessutom föreslås det att det i lagen tas in en bestämmelse om formulären för eden och försäkran.

En ny statsrådsmedlem ska enligt sitt eget val avlägga en högtidlig ed eller avge en högtidlig försäkran innan han eller hon inleder sitt uppdrag. Avläggandet av en högtidlig ed eller avgivandet av en högtidlig försäkran ersätter den tjänsteed eller tjänsteförsäkran samt domarförsäkran som tidigare avkrävts av en minister.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2018.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Finlands historia känner många olika eder. Ederna användes tidigare mycket inom många olika livsområden och yrkesgrupper. Den rikliga användningen av eder inom samhällets olika sektorer berättar om tron på att man håller fast vid en ed och att avläggande av ed tjänar sitt ändamål. Till de mest kända eder som fortfarande används hör tjänsteeden, krigsmannaeden och läkareden. En stor del av ederna har avskaffats helt. Historiska och traditionella eder, såsom t.ex. domareden, har också ersatts med avgivande av försäkran. Till exempel när republikens president tillträder sitt ämbete ska han eller hon avge en högtidlig försäkran inför riksdagen. På samma sätt ska riksdagens talman och vice talmän innan de tillträder sitt ämbete avge en högtidlig försäkran.

Till förordningen om avläggande av tjänsteed och domared från 1964 fogades bestämmelser om att även en medlem av statsrådet är skyldig att avlägga ed. Nuförtiden föreskrivs det om skyldigheten för medlemmar av statsrådet att avlägga ed eller avge försäkran och domarförsäkran och om andra förfaranden i samband med avläggandet av ed och avgivandet av försäkran i förordningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran (1183/1987), nedan *förordningen om ed och försäkran*.

Ministrarna ska avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran innan de tillträder sina uppdrag. Avläggande av tjänsteed utvecklades i tiden från den trohetsförsäkran som regentens särskilda förtroendemän skulle avge. Eftersom en egentlig konstitution saknades, fastställdes regentens och undersåtarnas ställning och skyldigheter genom ömsesidiga eder.

Domareden, som en medlem av statsrådet vid sidan av tjänsteeden kunde avlägga enligt eget val fram till 2017, var en av de äldsta ederna i lagstiftningen. I utredningen Virkavalan kehitys (4/1988, tjänsteedens utveckling) som getts ut av justitieministeriets lagberedningsavdelning konstateras det att det första kända formuläret för domareden ingick i Magnus Erikssons landslag från 1350. Domareden ansågs allmänt utgöra en ideologisk grund för domarverksamheten och avläggandet av den var en förutsättning för att verka som domare.

Formuläret för domareden och domarförsäkran ingick tidigare i 1 kap. 7 § i rättegångsbalken. Möjligheten att välja mellan att avlägga domared eller avge domarförsäkran slopades vid ingången av 2017 när den nya domstolslagen (673/2016) trädde i kraft. Domstolslagen ersatte i fråga om domareden och domarförsäkran de motsvarande bestämmelserna i rättegångsbalken. Bestämmelserna om domared inklusive formuläret för domareden slopades i domarlagen. I 1 kap. 7 § i domstolslagen ingår endast bestämmelser om domarförsäkran och formuläret för den.

Förordningen om ed och försäkran ändrades inte i samband med att domstolslagen stiftades. I den regeringsproposition som gäller domstolslagen (RP 7/2016 rd) konstateras det att förordningen om ed och försäkran bör ses över då domareden avskaffas. I den förordningen blev det således kvar en hänvisning till den bestämmelse som upphävts i rättegångsbalken.

Vid ingången av 2018 ändrades förordningen om ed och försäkran så att den överensstämde med domstolslagen.

Före ändringen 2018 skulle medlemmarna av statsrådet enligt 3 § i förordningen om ed och försäkran avlägga tjänsteed och domared eller avge tjänsteförsäkran och domarförsäkran innan

de tillträdde sina uppdrag. Detta innebar att en medlem av statsrådet kunde välja mellan att avlägga ed eller avge försäkran. Enligt 6 § i den förordningen ingick formuläret för domareden och domarförsäkran i 1 kap. 7 § i rättegångsbalken. Enligt 10 § i den förordningen skulle eden avläggas eller försäkran avges vid statsrådets allmänna sammanträde. I 13 § i den förordningen konstaterades det att den som har avlagt tjänsteed, domared eller ed som motsvarar domared eller avgett tjänsteförsäkran, domarförsäkran eller försäkran som motsvarar domarförsäkran inte är skyldig att på nytt avlägga motsvarande ed eller avge motsvarande försäkran.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Rättsgrund

Den gällande förordningen om ed och försäkran grundade sig tidigare i fråga om tjänsteed och tjänsteförsäkran på 28 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (755/1986), där det konstaterades att om tjänsteed eller försäkran som skall krävas av tjänstemän gäller vad som särskilt stadgas genom förordning. När en ny statstjänstemannalag (750/1994) stiftades 1994 togs motsvarande bestämmelse inte in i den nya lagen, men förordningen om ed och försäkran förblev med stöd av övergångsbestämmelsen i 75 § 1 mom. i den nya statstjänstemannalagen alltjämt i kraft, trots att den gamla statstjänstemannalagen upphävdes.

År 2015 ändrades statstjänstemannalagen så att enligt 70 § i den lagen utfärdas närmare bestämmelser om tjänsteed och tjänsteförsäkran genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om skyldighet att avlägga tjänsteed eller avge motsvarande försäkran finns i 1 § i förordningen om ed och försäkran. Bestämmelser om formuläret för tjänsteed och tjänsteförsäkran finns däremot i 5 § i den förordningen. Lagstiftningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran har inte förändrats. De tjänstemän som är skyldiga att avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran kan välja mellan dessa två alternativ.

I annat än det som gäller tjänsteed och tjänsteförsäkran grundade sig den gällande förordningen om ed och försäkran på det allmänna bemyndigande att utfärda förordning (självständigt utfärdad förordning) som finns i 28 § i regeringsformen. För verkställande av Finlands grundlag utfärdades en separat lag om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999). Enligt 4 § i den lagen kan en förordning som har utfärdats med stöd av 28 § i regeringsformen när grundlagen trätt i kraft ändras eller upphävas genom en förordning som republikens president utfärdar, om något annat inte har föreskrivits om utfärdande av förordning i saken.

Förordningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran

Enligt den i förordningen om ed och försäkran vid ingången av 2018 ändrade 3 § ska medlemmar av statsrådet avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran samt avge domarförsäkran innan de tillträder sina uppdrag. I förordningen ströks de formuleringar som hänvisar till domared, men förordningens rubrik ändrades inte och innehåller fortfarande ordet ”domared”.

I 13 § i förordningen om ed och försäkran konstateras det att den som har avlagt tjänsteed eller avgett tjänsteförsäkran inte är skyldig att på nytt avlägga motsvarande ed eller avge motsvarande försäkran. Tidigare gällde bestämmelsen även domared och domarförsäkran. I fråga om domarförsäkran konstateras det i den nya motiveringspromemorian för 2018 års förordning att

RP 84/2018 rd

vedertagen praxis är att en domarförsäkran eller motsvarande försäkran som en gång avgetts inte behöver avläggas på nytt och därför behöver bestämmelsen inte finnas kvar.

Domstolslagen

Enligt 1 kap. 7 § i domstolslagen ska domare och övriga domstolsledamöter innan de inleder sitt uppdrag avge följande domarförsäkran: ”Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag i min tjänst ska följa grundlagen och övriga lagar, döma rättvist och opartiskt enligt bästa förstånd och respektera allas likhet inför lagen.”

Domstolslagens 1 § innehåller en bestämmelse om tillämpningsområde, enligt vilken den tillämpas på domstolar, domare, övriga domstolsledamöter och annan personal samt övriga aktörer inom domstolsverksamheten. I detaljmotiveringen för 1 kap. 7 § i den regeringsproposition som gäller domstolslagen konstateras det i fråga om domarförsäkran att domare är skyldiga att avlägga domarförsäkran och att bestämmelsen alltså gäller alla domare enligt 5 §. På basis av hänvisningar annanstans i lag gäller skyldigheten även alla andra som utövar dömande makt i sin tjänst eller sitt uppdrag.

Religionsfrihetslagen

Allmänna bestämmelser om ed och försäkran finns i religionsfrihetslagen (453/2003). Enligt den lagens 5 § kan den som med stöd av lag eller förordning är skyldig att avlägga en ed eller avge en försäkran på heder och samvete oberoende av om han eller hon hör till ett religions-samfund enligt eget val antingen avlägga ed eller avge försäkran. Försäkran avges alltid om den föreskrivits som den enda formen av förpliktelse.

I motiven i den regeringsproposition som gäller religionsfrihetslagen (RP 170/2002 rd) konstateras det att en försäkran är neutral i förhållande till personens religiösa övertygelse. Genom eden respektive försäkran på heder och samvete strävar man efter att stärka individens skyldighet att hålla sig till sanningen och understryka hans eller hennes ansvar i skötseln av uppgifter som anförtrotts henne eller honom. Enligt paragrafen kan den som hör till ett religions-samfund och som med stöd av lag eller förordning är skyldig att avlägga en ed eller avge en försäkran på heder och samvete enligt eget val antingen avlägga eden eller avge försäkran. Om en försäkran har föreskrivits som den enda formen av förpliktelse kan dock även den som hör till ett religionssamfund dock endast avge en försäkran.

2.2 Praxis

Avläggande av ed eller avgivande av försäkran är en formbunden tradition som i sig själv inte har några rättsverkningar och inte medför ansvar för ministern.

När en ny minister håller på att utnämnas vid statsrådet begär statsrådets kansli av den kommande medlemmen av statsrådet uppgifter om han eller hon tänker avlägga eden eller avge försäkran vid statsrådets första allmänna sammanträde efter att presidenten utnämnt ministern. Av den kommande medlemmen av statsrådet frågas det aldrig om grunderna för valet av formulär.

Före 2018 års ändring av förordningen om ed och försäkran uppmanades den kommande medlemmen att välja mellan domared och tjänsteed eller domarförsäkran och tjänsteförsäkran. Vid ingången av 2018 stod valet mellan tjänsteed eller tjänsteförsäkran i enlighet med förordning-

en. Det är inte längre möjligt att avlägga domared, så medlemmar av statsrådet har inte längre möjlighet att avlägga en annan ed.

I praktiken har ministern avlagt de föreskrivna ederna eller avgett de föreskrivna försäkringarna vid statsrådets första allmänna sammanträde efter att antingen hela regeringen utnämnts eller medlemmen av statsrådet utnämnts, om han eller hon inte har avlagt eller avgett ederna eller försäkringarna. Det är alltså möjligt att den kommande ministern redan tidigare har avlagt ederna eller avgett försäkringarna och då behöver han eller hon inte avlägga eller avge dem på nytt.

Det är ett särskilt högtidligt ögonblick när en medlem av statsrådet avlägger eden eller avger försäkran. Det är också ett historiskt och värdefullt ögonblick i samband med utnämningen till medlem av statsrådet. Det är fråga om en skyldighet som anges i förordning och samtidigt om tillgodoseende av rätten att välja samt om en historisk, vedertagen tradition som samtidigt förverkligar en positiv religionsfrihet dvs. rätten att uttrycka eller låta bli att uttrycka sin övertygelse.

2.3 Bedömning av nuläget

Formulären för tjänsteeden och tjänsteförsäkran ingår i förordningen om ed och försäkran. Formuläret för domarförsäkran ingår nuförtiden däremot i domstolslagen.

I 1 kap. 1 § i domstolslagen har det tagits in en tillämpningsbestämmelse, enligt vilken lagen tillämpas domstolar, domare, övriga domstolsledamöter och annan personal – alltså inte på medlemmar av statsrådet. I rättegångsbalken har det inte tidigare funnits någon motsvarande tillämpningsbestämmelse. Beredningen av domstolslagen inriktades på bestämmelser om domstolar och domare och det fanns ett stort antal bestämmelser att se över. På grund av omfattningen av bestämmelserna framträdde inte den skyldighet för statsrådets medlemmar som hänför sig till förordningen.

Det formulär för domarförsäkran som finns i 1 kap. 7 § i domstolslagen har skrivits särskilt för domare och personer som i någon annan tjänst eller något annat uppdrag utövar dömande makt. Enligt 3 § 2 mom. i grundlagen utövar statsrådet regeringsmakt. Formuläret för domarförsäkran: ”Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag i min tjänst ska följa grundlagen och övriga lagar, döma rättvist och opartiskt enligt bästa förstånd och respektera allas likhet inför lagen” lämpar sig i sin nuvarande form inte särskilt bra för en medlem av statsrådet.

Till följd av å ena sidan domstolslagen samt de ändringar som gjorts i förordningen om ed och försäkran och å andra sidan det att skyldigheten för en medlem av statsrådet att avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran inte har ändrats har man hamnat i en speciell situation där en medlem av statsrådet väljer mellan att avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran, men utan eget val avger domarförsäkran.

I valet mellan att avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran respekteras friheten att välja mellan att uttrycka sin religiösa övertygelse eller låta bli att uttrycka den, men i fråga om domarförsäkran gäller inte detta. Avsikten med den s.k. negativa religionsfriheten enligt 11 § i grundlagen, dvs. att ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning, har dock inte varit att hindra andra människors positiva frihet att utöva sin religion. Religionsfriheten är även nära förknippad med förbudet enligt 6 § 2 mom. i grundlagen mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse. Behandlingen av ministrarnas ärenden om ed och försäkran

RP 84/2018 rd

före sammanträdet eller förfarandena vid statsrådets allmänna sammanträde där ministern avlägger eden eller avger försäkran är inte diskriminerande och ingens övertygelse framhävs särskilt vid dem.

Av stödsystemet för beslutsfattande (PTJ) framgår det att tjänsteeden och domareeden från början av 2000-talet till i dag har avlagts 57 gånger. Tjänsteförsäkran och domarförsäkran har under samma tid avgetts 7 gånger. Enbart domarförsäkran, utan tjänsteförsäkran, har avgetts 2 gånger, medan tjänsteeden avlagts och domarförsäkran avgetts 1 gång.

I och för sig har avläggandet av ed inte ansetts problematiskt. Att Gud nämns i vissa sammanhang ingår i den finländska traditionen. De krav som traditionen respektive de nutida kraven ställer har behandlats från fall till fall och t.ex. har riksdagens grundlagsutskott bedömt att vissa festtraditioner är en del av den finländska kulturen och, även om de eventuellt inkluderar någon enstaka psalm, inte i den religiösa toleransens namn kan betraktas som tillställningar för utövning av religion (GrUB 10/2002 rd, s. 7/II). År 2017 ordnade statsmakten en statlig begravning i form av en religiös tillställning.

En medlem av statsrådet är enligt nuvarande lagstiftning inte skyldig att på nytt avge domarförsäkran eller avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran. Samtidigt är detta att en medlem av statsrådet avlägger ed eller avger försäkran den enda högtidliga ceremoni som finns i samband med utnämningen till medlem av statsrådet. Detta kan också anses styra ministerns verksamhet tankemässigt och stärka ministerns engagemang för sitt uppdrag.

Ur grundlagens synvinkel sett är situationen otillfredsställande när det föreskrivs om en persons skyldigheter med stöd av övergångsbestämmelser eller genom självständigt utfärdade förordningar, såsom fallet är nu med de aktuella ederna och försäkringarna. Ju mer tid som förflutit sedan grundlagen trädde i kraft, desto större skäl finns det att övergå till grundlagsenliga arrangemang för delegering av lagstiftningsbehörighet. Därför är det motiverat att lyfta upp ministerns högtidliga ed eller försäkran på lagnivå.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att de bestämmelser om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domarförsäkran av medlemmarna i statsrådet som ingår i 3 och 10 § i förordningen om ed och försäkran upphävs och att det till lagen om statsrådet fogas bestämmelser om ministerns högtidliga ed och försäkran.

Lagstiftningen skulle också kunna införas så att bestämmelserna om ed och försäkran av statsrådets medlemmar i 3 och 10 § i förordningen om ed och försäkran skulle ändras genom förordning av republikens president. Det är dock inte möjligt att foga en ny bestämmelse till en förordning om det inte i en lag finns ett bemyndigande att utfärda förordning. Ur den gällande grundlagens synvinkel är det alltså mer motiverat att i frågor som det finns bestämmelser om i tidigare självständigt utfärdade förordningar övergå till grundlagsenliga arrangemang för delegering av lagstiftningsbehörighet och föreskriva om skyldigheten att avlägga ed och avge försäkran genom lag. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. När det är fråga om individens skyldighet att avlägga ed eller avge försäkran och rätt att välja mellan dessa två alternativ, ska det således utfärdas bestämmelser om frågan genom lag.

I propositionen föreslås det att medlemmar av statsrådet ska avlägga en högtidlig ed eller avge en högtidlig försäkran innan de tillträder sina uppdrag. Medlemmar av statsrådet avlägger

eden eller avger försäkran enligt eget val. Den högtidliga eden och försäkran ersätter den tjänsteed och tjänsteförsäkran och den domarförsäkran som krävs av en minister. Till lagen om statsrådet fogas även formulären för den högtidliga eden och försäkran.

Det finns olika alternativ för lagstiftningen. Republikens president avger en högtidlig försäkran och således skulle det kunna vara motiverat att förenhetliga praxis i fråga om dem som utövar den högsta regeringsmakten. I denna proposition har man dock uttryckligen haft för avsikt att lyfta fram valmöjligheten. I propositionens bestämmelser om avläggande av ed och avgivande av försäkran är det fråga om religions- och samvetsfrihet enligt 11 § i grundlagen. Det är fråga dels om rätten att bekänna och utöva en religion, dels även om att ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. Dessa båda sidor av saken som anges i 11 § i grundlagen har beaktats i den föreslagna lagstiftningen. Utöver detta är det också fråga om att ge uttryck för den finländska kulturens djupa struktur.

Även om avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran inte har några verkningar som medför rättigheter eller skyldigheter, stärker avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran statsrådsmedlemmarnas engagemang för sina kommande uppdrag. Samtidigt påminner avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran också om att följa Finlands grundlag och andra lagar och om andra betydelsefulla värderingar och principer i samband med ministeruppdraget. Ceremonin har stor betydelse och stort värde för den som avlägger eden eller avger försäkran. Det högtidliga ögonblicket har också betydelse för den historiska kontinuiteten samt symbolisk betydelse.

Av de skäl som angetts ovan tas det i propositionen inte in någon bestämmelse om att eden avläggs eller försäkran avges bara en gång varefter den inte skulle behöva avläggas eller avges på nytt. En medlem av statsrådet ska högtidligt avlägga eden eller avge försäkran alltid när republikens president har utnämnt honom eller henne till medlem av statsrådet.

4 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser.

Genom propositionen klargörs nuläget genom att lagstiftningen om statsrådsmedlemmarnas eder och försäkringar samlas i en lag och praxis och förfaranden i samband med eder och försäkringar förenklas genom att flera eder och försäkringar slopas.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid statsrådets kansli. Yttrande om regeringens utkast till proposition begärdes av Justitiekanslersämbetet, ministerierna, kyrkostyrelsen i evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, kyrkostyrelsen i ortodoxa kyrkan i Finland, Katolska kyrkan i Finland, Suomen Islamilainen Neuvosto (SINE) ry, Suomen Juutalaisten Seurakuntien Keskusneuvosto - Centralrådet för de Judiska Församlingarna i Finland ry, Finlands humanistförbund rf och Fri-tänkarnas Förbund rf. Sammanlagt 16 yttranden lämnades in.

Justitiekanslern delade in sitt yttrande i två delar: bedömning av utkastets förslag till lagstiftning om ed och försäkran samt lagstiftningsnivån. Justitiekanslern konstaterade att grundlagen och övrig lagstiftning som kommenterades i yttrandet inte utgör ett direkt hinder för att föreskriva om möjlighet för ministrarna att avlägga ministrarnas religiösa ed om de så vill. Justitiekanslern konstaterade dock att det med tanke på de principer som framgår av grundlagen, re-

RP 84/2018 rd

ligionsfrihetslagen och domstolslagen är ett juridiskt bättre alternativ att ministerns enda form av högtidlig förpliktelse är ministerns försäkran. När det gäller lagstiftningsnivån konstaterade justitiekanslern att det är motiverat att föreskriva om ministerns nya ed och försäkran på lagnivå, i enlighet med förslaget.

Ministerierna konstaterade allmänt att de inte har något att uttala sig om eller anmärka på i utkastet till proposition. Miljöministeriet understödde att den nuvarande lagstiftningen om ed och försäkran förtydligas i propositionen på det föreslagna sättet.

Kyrkostyrelsen i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland ansåg det lämpligt att förtydliga författningsgrunden och ansåg att det är mycket bra att den positiva religionsfriheten beaktas i propositionen. Kyrkostyrelsen såg det också som viktigt att människovärdets okränkbarhet, individens frihet och rättigheter samt främjande av rättvisa i samhället beaktas i formuläret för ed och försäkran.

Kyrkostyrelsen i ortodoxa kyrkan i Finland understödde den proposition som varit på remiss.

Finlands humanistförbund rf förespråkade att statsmakten övergår till att bli konfessionslös och understödde införandet av ministerns högtidliga försäkran, som enligt förbundets uppfattning bemöter alla medborgare på ett likvärdigt sätt.

Fritänkarnas Förbund rf framförde att statsrådets medlemmar inte ska ställas inför att välja mellan antingen en religiös ed eller en till åskådningen neutral försäkran. Förbundet konstaterade att en ceremoniell utfästelse som är religiöst neutral kan kallas ed eller försäkran, men det väsentliga är dess innehåll. Förbundet konstaterade att t.ex. läkareden är en religiöst neutral ed.

Niko Huttunen (doc.) konstaterade i sitt yttrande att propositionen som helhet bedömd är väl motiverad och att den med vissa mindre ändringar bör genomföras. Han konstaterade att valet mellan ed eller försäkran inte avslöjar övertygelsen, eftersom ingen är skyldig att redogöra för grunderna för sitt val. Enligt honom tar propositionen på ett välkommet sätt även hänsyn till den positiva religionsfriheten. Möjligheten för en minister att avlägga en religiös ed avspeglar enligt honom inte bara en positiv religionsfrihet utan också den finländska kulturens djupa struktur.

Liberalpartiet - Frihet att välja r.p. konstaterade i sitt yttrande att påståendet enligt motiveringen i utkastet om att religionsfriheten förutsätter en särskild religiös ed är ett felaktigt påstående. Liberalpartiet framförde att i och med att statsrådsmedlemmarnas uppdrag är världsligt, bör statsrådsmedlemmarnas försäkran och ed förenhetligas till en högtidlig försäkran som är religiöst neutral och lika för alla. Liberalpartiet ansåg att innehållet i den högtidliga försäkran enligt 4 b § i den föreslagna lagändringen är lämplig.

Föreningen Pääkaupunkiseudun ateistit framförde i sitt yttrande att man bör frångå ministerns högtidliga ed och att formuläret för ministerns högtidliga försäkran bör förenklas och att man som modell för formuläret kan ha formulären för republikens presidents samt riksdagens talmans och vice talmäns högtidliga försäkningar. Föreningen understödde att försäkran avges varje gång en medlem av statsrådet utnämns. Föreningen ansåg också att det att lagstiftningen överförs från förordning till lag motiveras och krävs enligt 80 § i grundlagen. Föreningen krävde att den finska formuleringen ”kunnian ja omantunnon kautta” i utkastet till formulär för försäkran ändras till ”kunniani ja omantuntoni kautta”, eftersom formuläret i den föreslagna formen lämnar öppet vems eller vad för heder och samvete det är fråga om.

Religionssamfundet Totuuden Ystävät understödde endast försäkran, inte eden. Att avlägga ed eller avge försäkran alltid när presidenten har utnämnt en medlem av statsrådet är enligt Totuuden ystävät inte ekonomiskt och skulle kunna skapa ständigt återkommande möjligheter för personer som utnämnts till minister att utöva och förkunna sin religion vid avläggandet av ed. Totuuden ystävät konstaterade också att formuläret för eden inte lämpar sig för alla religionssamfund. Samfundet föreslog att ordet ”Gud” stryks i formuläret för eden och ersätts med ”X”, varvid den lämpar sig bättre för alla religionssamfund, även om samfundet slutligen konstaterade att det ändå är ett bättre alternativ att övergå till att avge försäkran som enda form av förpliktelse.

Utifrån yttrandena kompletterades propositionens motivering och formulären för ed och försäkran omarbetades. Yttrandena har publicerats i statsrådets tjänst för projektinformation.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag

4 a §. *Ministerns högtidliga ed och försäkran.* Enligt förslaget slopas statsrådsmedlemmarnas skyldighet enligt förordning att avlägga tjänsteed eller avge tjänsteförsäkran samt avge domarförsäkran. I stället för försäkningar och ed enligt förordningen föreslås det att en medlem av statsrådet antingen ska avlägga ministerns högtidliga ed eller avge ministerns högtidliga försäkran enligt eget val. Det föreslås att bestämmelser om detta tas in på lagnivå. Personen i fråga blir aldrig tillfrågad om vad hans eller hennes val grundar sig på. Han eller hon kan således avstå från att avlägga ed på religiösa grunder eller på vilka andra grunder som helst. På motsvarande sätt kan han eller hon t.ex. välja formuläret för eden av traditionsenliga skäl. Det föreslås att eden avläggs eller försäkran avges alltid efter att republikens president har utnämnt personen till medlem av statsrådet. Detta innebär t.ex. att varje minister alltid vid regerings-skiften ska avlägga eden eller avge försäkran. Likaså när en minister byts ut mitt under regeringsperioden ska han eller hon avlägga eden eller avge försäkran, men t.ex. när republikens president förordnar en minister från ett ministeruppdrag till ett annat behöver eden inte avläggas eller försäkran inte avges. Den högtidliga eden avläggs eller den högtidliga försäkran avges vid statsrådets allmänna sammanträde innan ministern tillträder sitt uppdrag.

4 b §. *Formulär för ministerns högtidliga ed och försäkran.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om formulären för ministerns högtidliga ed och försäkran. För att respektera gamla traditioner och understryka vikten av att de bevaras har man i formuleringarna i formulären för eden och försäkran använt gamla formulär för domareden och domarförsäkran samt formulären för tjänsteeden och tjänsteförsäkran. I formulären har man dock utelämnat de ställen i domareden och domarförsäkran som syftar på dömande.

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som är relevanta med tanke på den föreslagna lagstiftningen finns i 11 och 80 § i grundlagen. I propositionens bestämmelser om avläggande av ed och avgivande av försäkran är det fråga om den religions- och samvetsfrihet och särskilt den rätt att bekänna och utöva en religion som avses i 11 § i grundlagen. Samtidigt är det också fråga om att ingen heller är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. Dessa båda sidor av saken som anges i 11 § i grundlagen har beaktats i den föreslagna lagstiftningen.

RP 84/2018 rd

I detaljmotiveringen till 11 § i grundlagen hänvisas det till den tidigare gällande 9 § i regeringsformen och dess motivering (RP 309/1993 rd). I detaljmotiveringen till 9 § i regeringsformen konstateras det att till friheten att bekänna sig till och utöva en religion hör också alla religiösa samfunds möjlighet att bestämma om sina egna religiösa ceremonier. I motiveringen konstateras det också att paragrafens sista mening preciserar vissa dimensioner av den negativa religionsfriheten. Enligt den meningen gäller den negativa religionsfriheten också utövning av religion. Ingen kan förpliktas att mot sitt samvete delta i en gudstjänst eller någon annan religiös sammankomst. Syftet med meningen är dock inte att förhindra andra personer att fritt utöva religion. Positiv religionsfrihet innebär frihet att utöva en religion. Till den hör bl.a. frihet att be bön, utföra egna ritualer såväl ensam som i grupp och att ge uttryck för sin religiösa övertygelse eller någon annan övertygelse.

Enligt 5 § i religionsfrihetslagen kan personen i fråga oberoende av om han eller hon hör till ett religionssamfund enligt eget val antingen avlägga ed eller avge försäkran. Enligt paragrafen avges försäkran alltid om den föreskrivits som den enda formen av förpliktelse. Grundlagsutskottet har konstaterat följande i saken (GrUB 10/2002, s. 6): ”Det allmänna kräver ed eller försäkran i olika situationer där det är nödvändigt att exempelvis understryka vissa principer som hänger samman med ett uppdrag eller försäkra att en given uppgift är riktig. Det allmänna bör förhålla sig religiöst neutralt till en ceremoniell utfästelse av detta slag.”

Den föreslagna lagstiftningen beaktar den religiösa neutraliteten genom valmöjligheten. Den valda lagstiftningen tillgodoser den rätt att bekänna och utöva en religion som garanteras i grundlagen. Samtidigt ger den möjlighet att låta bli att uttrycka sin tro.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att det inte kan godtas att en person måste redogöra för sin religiösa övertygelse när han eller hon avlägger ed (Dimitras m.fl. mot Grekland 3.6.2010). Ingen är över huvud taget skyldig att handla på ett sådant sätt att man av detta skulle kunna dra slutsatser om hans eller hennes övertygelse (Alexandridis mot Grekland 21.2.2008). Uppgifter om någons religiösa övertygelse är enligt 11 § i personuppgiftslagen (523/1999) s.k. känsliga uppgifter. Dessa uppgifter omfattas också av särskilt skydd enligt Europarådets dataskyddskonvention (L 35/1992; FördrS 36/1992).

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012 (GrUB 2/2014 rd, B 7/2013 rd) som en faktor som inte direkt berör berättelseperioden fäst uppmärksamhet vid beaktandet av religionsfrihet och samvetsfrihet vid evenemang i skolor. I sitt betänkande anser grundlagsutskottet 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 konstaterar grundlagsutskottet att det är viktigt att skolornas verksamhet och de tillhörande anvisningarna beaktar de centrala principerna i Europadomstolens praxis, såsom indoktrineringsförbudet, kravet på det allmännas neutralitet samt pluralism. Grundlagsutskottet konstaterar också att skolans fester således inte kan ses som evenemang för religionsutövning bara för att där t.ex. sjungs enskilda psalmer. Även andra motsvarande traditioner som i sig har ett religiöst ursprung kan ingå i skolans traditionella fester. Grundlagsutskottet anser i sitt betänkande att det väsentliga är att en person ska ha en faktisk och genuin möjlighet att välja om han eller hon deltar i evenemang som innehåller religiösa inslag.

Enligt propositionen kan en medlem av statsrådet enligt eget val antingen avlägga ministerns högtidliga ed eller avge ministerns högtidliga försäkran. Statsrådets medlemmar blir aldrig tillfrågade om vad deras val grundar sig på. En minister kan således välja vilketdera formuläret som helst oberoende av sin eventuella religiösa åskådning. Genom de praktiska arrange-

RP 84/2018 rd

mangen vid statsrådets allmänna sammanträde är det också möjligt att respektera en faktisk och genuin frihet för ministern att välja om han eller hon deltar i den högtidliga ceremonin och i vilken del av den.

Även om avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran inte har några verkningar som medför rättigheter eller skyldigheter, stärker avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran statsrådsmedlemmarnas engagemang för sina kommande uppdrag. Samtidigt påminner avläggandet av ed eller avgivandet av försäkran också om att följa Finlands grundlag och andra lagar och om andra betydelsefulla värderingar och attityder i samband med ministeruppdraget. Det högtidliga ögonblicket har också betydelse för den historiska kontinuiteten samt symbolisk betydelse. Ceremonin har stor betydelse och stort värde för statsrådsmedlemmarna.

Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Genom den föreslagna lagstiftningen åtgärdar man också de missförhållanden som gäller delegering av lagstiftningsbehörigheten i fråga om den gällande förordningen om ed och försäkran.

De föreslagna bestämmelserna strider på ovannämnda grunder inte mot grundlagen, varför lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2018.

Genom lagen upphävs 3 och 10 § i förordningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran (1183/1987). Enligt 107 § i grundlagen får domstolar eller andra myndigheter inte tillämpa en bestämmelse i en förordning om den strider mot grundlagen eller någon annan lag. Eftersom den gällande förordningen förblir i kraft och den utfärdats med stöd av andra lagar än den som nu ändras, kan rättsläget bli oklart, och därför är det mest ändamålsenligt att föreskriva om upphävandet, även om man genom en ändringslag i allmänhet endast kan upphäva bestämmelser som ingår i den lagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om statsrådet (175/2003) nya 4 a och 4 b § som följer:

4 a §

Ministerns högtidliga ed och försäkran

Varje medlem av statsrådet ska efter utnämningen till medlem, innan han eller hon inleder sitt uppdrag, avlägga ministerns högtidliga ed eller avge ministerns högtidliga försäkran vid statsrådets allmänna sammanträde.

4 b §

Formulär för ministerns högtidliga ed och försäkran

En ministers högtidliga ed avläggs enligt följande formulär: ”Jag N.N. lovar och svär vid Gud den allsmäktige och allvetande, att jag i utövningen av mitt ministeruppdrag skall följa grundlagarna och andra lagar samt handla rättvist och opartiskt för medborgarnas och samhällets bästa. Jag N.N. lovar och svär vid Gud och hans heliga Evangelium, att jag vill och skall, efter mitt bästa förstånd och samvete, i alla avgöranden rätt göra, ej mindre den fattiga, än den rika, och handla efter Guds och Finlands rikes laga, och andra stadgar: aldrig lag vränga, eller orätt främja, för släktskap, svågerskap, vänskap, avund och illvilja, eller räddhåga, ej heller för mutor och gåvor, eller annan orsak. Detta allt vill och skall jag troget, ärligt och uppriktigt hålla utan arg list och påfund, så sant mig Gud hjälpe till liv och själ.”

En ministers högtidliga försäkran avges enligt följande formulär: ”Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag i utövningen av mitt ministeruppdrag skall följa grundlagarna och andra lagar samt handla rättvist och opartiskt för medborgarnas och samhällets bästa. Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag vill och skall, efter mitt bästa förstånd och samvete, i alla avgöranden rätt göra, ej mindre den fattiga, än den rika, och handla efter Finlands rikes lag, och andra stadgar: aldrig lag vränga, eller orätt främja, för släktskap, svågerskap, vänskap, avund och illvilja, eller räddhåga, ej heller för mutor och gåvor, eller annan orsak. Detta allt vill och skall jag på heder och samvete troget, ärligt och uppriktigt hålla utan arg list och påfund.”

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs 3 och 10 § i förordningen om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran (1183/1987), av dessa paragrafer 3 § sådan den lyder i förordning 1026/2017.

RP 84/2018 rd

Helsingfors den 13 juni 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Lagstiftningsråd Sanna Helopuro