

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.10.2021 KELLO 10.00
K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Valiokunnasta tullessa sähköpostissa viitataan siihen, että kertomuksessa käsitellään muun ohella koulujen uskonnollisia juhlia ja pyydetään tämän johdosta valtiosääntöoikeudellista kannanottoa ”mahdolliseen tarpeeseen arvioida koulujen uskonnollisia tilaisuuksia valiokunnan mietinnössä ja tällaisen mahdollisen arvioinnin sisältöä.” Olen ymmärtänyt niin, että konkreettisesti on kysymys oikeusasiamiehen kertomuksen sivulla 316 käsitellystä apulaisoikeusasiamiehen ”Koulujen uskonnolliset juhlat ym.” otsikoidusta päätöksestä EOAK /2186/2018.

Perustuslakivaliokunta voi ylimmän laillisuusvalvojan kertomusta käsitellessään ottaa kantaa laillisuusvalvojan yksittäisiin (kertomuksessa raportoituihin) päätöksiin. Tällainen menettely on kuitenkin ollut - aiheellisesti - harvinaista. Nykyisen perustuslain ajalta on tiettävästi kaksi tällaista tapausta. Niistä ensimmäinen oli vuoden 2006 valtiopäivillä esillä ollut tapaus (pevm 17/06 vp), jossa oikeusasiamiehen kertomuksen käsittelyssä otettiin kantaa kirkollisten lehtien jakelua koteihin koskevaan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen ja toinen vuoden 2014 valtiopäivillä ollut tapaus (pevm 2/14 vp), jossa oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyssä otettiin kantaa apulaisoikeuskanslerin päätökseen, joka koski uskonnollisia elementtejä sisältäviä tilaisuuksia kouluissa. Olin kummassakin asiassa kuuultavana perustuslakivaliokunnassa. Kun noissa yhteyksissä esillä olleet asiat ja nyt tarkasteltava asia ovat valiokunnan roolin kannalta samankaltaisia, voinen lainata tähän valiokunnan roolia koskevan kappaleen 2.2.2007 antamastani lausunnosta:

”Kun perustuslakivaliokunta käsittelee ylimpien laillisuusvalvojien vuosittaisia kertomuksia, valiokunta käsittääkseni harvoin erikseen puuttuu joihinkin yksittäisiin ratkaisuihin ja niihin sisältyviin tulkintoihin. (Varhaisista tapauksista ks. esim. pevm 10/25 vp käsitelty OA:n kannanotto huomautusten antamisoikeuteen, väitöskirjassani s.251, ja hiukan uudemmissa tapauksista pevm 54/82 vp, joka asiallisesti koski oikeuskanslerin antamaa päätöstä kansanedustajille perusteettomasti maksetuista päivärahoista, ks. siitä myös Hidén, LM 1983, ss. 271-313) Sitä, että valiokunta ei mietinnössään esitä mitään ratkaisuihin kohdistuvia huomautuksia, ei vastaavasti mitenkään voida lukea niin, että valiokunta on hyväksynyt kaikki kertomuksissa esitetyt ratkaisut/niissä omaksutut tulkinnat. Mitään oikeudellista estettä sille että valiokunta käsittelee mietinnössään yksittäisiä ratkaisuja (ministerivastuukysymysten ulkopuolellakin) ei ymmärrettävästi ole. Toisaalta eri syyt puoltavat pidättyvää suhtautumistapaa (oman arvovallan sitominen, valiokunnan virallisesti kommentoiman ratkaisun statuksen epäselvyys olipa valiokunta siunannut ko. tulkinnan tai sanoutunut siitä irti, lainsäätäjän sekaantuminen käytännön hallintotoiminnan asioihin, kantelijoiden halu yrittää valiokuntaa vielä yhdeksi instanssiksi OK:n tai OA:n jälkeen, ehkä työmäärätekijätkin). Toisaalta, kun tämä asia on ollut julkisuudessa ja nyt tullut valiokunnassa esille, voi olla, että hiljaa oloa asiassa ei enää tulkitakaan neutraaliksi ” ei käsitelty”- tilanteeksi , vaan hiljaiseksi hyväksymiseksi.”

Mietinnössään pevm 17/06 vp perustuslakivaliokunta käsittelee ”kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana” ”sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän” vapautta noin sivun verran ja päätyi ponnassa ehdottamaan, että mietintö lähetetään tiedoksi sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle että hallitukselle myös oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi. Mietinnössään pevm 2/14 vp valiokunta kiinnitti ”kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana” huomiota ”uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottamiseen koulujen tilaisuuksissa”, Asiaa käsiteltiin laajasti – yli kolmen sivun mitassa - mutta mietinnön ponnassa ehdotettiin vain toteamusta, että eduskunnalla ei ole huomauttamista kertomuksen johdosta.

Miten viitattuja kannanottoja ja niissä ilmenevää asioiden tarkastelutapaa on syytä arvioida perustuslakivaliokunnan roolin kannalta? Minusta valiokunnan kannanotoissa ilmenevä tietynlainen ”pehmeys”, oikeudellisen asetelman kuvailuun tyytyminen, on ko. tilanteissa ollut hyvin perusteltua. Kun ylimmät laillisuusvalvojat ottavat esim. kanteluasiassa kantaa uskonnon vapautteen liittyviin kysymyksiin koulujen toiminnassa, on usein ilmeisesti kysymys myös viranomaisten antamien, koulujen toimintaa koskevien ohjeiden sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta. Laillisuusvalvojan käsitys ohjeiden muuttamisen aiheellisuudesta ei käytännössä niinkään johda hänen esittämänsä vaatimukseen tietyn ohjeen muuttamisesta tietyllä

tavalla , vaan lausumiin, joissa edellytetään päätöksessä esitettyjen oikeudellisten näkökohtien asianmukaista huomioon ottamista viranomaisen antamissa ohjeissa. Tällaisiin asetelmiin soveltuu hyvin ja on ehkä muutenkin valiokunnan roolin kannalta paikallaan, että valiokunta – jos sen linja asiassa poikkeaisi laillisuusvalvojan linjasta - ei tarkastele laillisuusvalvojan kannanottoa riitauttamisen tai arvostelun merkeissä, vaan enemmänkin tarkoituksin tuoda ko. asiaan tasapainoinen ja monipuoliseen tarkasteluun perustuva kokonaiskuva. Tällaiseen tarkoitukseen soveltuu ja riittää hyvin se, että valiokunta omassa kannanotossaan esittää oman riittävän kattavan ja konkreettisen kuvauksensa näkökohdista, joita se pitää ko. asiassa merkittävänä. Pidän tässä kohden mietinnössä pevm 2/14 vp olevaa ko. ”ongelmakentän” seikkaperäistä tarkastelua hyvin asianmukaisena, onnistuneena - vaikka kohdassa ei annetakaan tarkkoja vastauksia tarkkoihin kysymyksiin, on tarkastelu käsittääkseni tullut ylimpien laillisuusvalvojien ja ohjeista vastaavien viranomaisten luona hyvin noteeratuksi.

Apulaisoikeusasiamiehen alussa mainitussa päätöksessä (EOAK/2186/2018; 5.11.2019; otsikoitu ”Koulujen yhteiskunnalliset juhlat ym.”) on kohtana 3.3. käsitelty kantelua B:n yhtenäiskoulun menettelystä joulujuhlan ja myös koulun pääsiäisohjelman järjestelyssä, kohtana 3.4. käsitelty kantelua C:n yhtenäiskoulun menettelystä päivänavausten järjestelyssä ja kohtana 3.5. käsitelty kantelua D:n koulun menettelystä uskonnollisista tilaisuuksista tiedottamisessa. Johtopäätöksissään apulaisoikeusasiamies mainitsee todenneensa asiassa ”lainvastaista tai virheeellistä menettelyä kaikissa kolmessa arvostelun kohteena olleessa A:n (kaupungin) perusopetuksen toimintayksikössä”. Nähdäkseni päätöksen kohdissa 3.4. ja 3.5. on kysymys sillä tavoin konkreettisista yksityiskohdissa tapahtuneista arvosteltavista menettelyistä (laiminlyönneistä), että kohdat eivät kaipaa enempää tarkastelua tässä yhteydessä. Kohdassa 3.3. esitetty antaa sen sijaan aihetta joihinkin kommentteihin.

Päätöksen 3.3. kohdassa viitatus selvityksen (s.4 -8) mukaan B:n yhtenäiskoulun joulujuhla oli perinteisesti – ja myös joulukuussa 2017 - pidetty Kuusankosken seurakunnan kirkossa, koska koululla ei ollut omaa riittävän isoa tilaa, mihin kaikki oppilaat, huoltajat ja henkilökunta olisivat mahtuneet. Kirkossa oppilaat olivat esittäneet joulu-evankeliumin, kynttiläkulkueen ja kuoroesityksen, seurakunnan pappi oli puhunut ja oli laulettu ”muutama virsi”. Rehtorin mukaan

joulujuhlan ”uskonnollisen virityksen” takia koululla oli vuosittain järjestetty korvaava joulujuhla, johon vuonna 2017 oli osallistunut yli 10 oppilasta. Rehtorin tietämän mukaan ei ketään oppilasta ollut koskaan painostettu osallistumaan kirkossa pidettyyn joulujuhlaan. Päätöksen Arviointi-osassa referoidaan ja lainataan ensin perustuslakivaliokunnan mietintöä pevm 2/14 vp ja todetaan sitten:

”Perustuslakivaliokunta on siis pitänyt jumalanpalveluksessa käymistä joulunaikaan hyväksyttävänä käytäntönä kunhan menettelystä on tiedotettu asianmukaisesti etukäteen ja osallistuminen on vapaaehtoista. Nyt käsillä oleva tilanne eroaa tästä siten, että kyse ei ole ollut yksittäisestä koulun ohjelmaan sisällytetystä jumalanpalveluksesta, vaan koulun yhteisen, perusopetusasetuksen 3 §:n 5 momentin mukaisen päättäjäisjuhlan korvaamisesta kirkossa järjestetyllä juhlalla.

Koulun joulujuhla on pidetty kirkossa; juhlassa on laulettu virsiä, esitetty jouluevankeliumi ja seurakunnann pappi on pitänyt puheen. Koulun juhla on merkittävältä osin sisältänyt uskonnollista ainesta ja sitä on siten mielestäni kokonaisuutena arvioiden pidettävä uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena. Koulun rehtorikin on omassa selvityksessään pitänyt joulujuhlaa ”uskonnollisesti virittyneenä”.

Edellä kerrotun perusteella katson B:n yhtenäiskoulun menetelleen lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Menettely on voinut loukata oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapautta sekä oppilaiden oikeutta osallistua yhdenvertaisesti koulun joulujuhlaan.”

Päätöksessä myös todetaan, ettei sisällöltään tunnustuksellista päättäjäisjuhlaa voida hyväksyttävästi perustella sillä, että tarjolla on myös vaihtoehtoinen tilaisuus. Siltä osin kuin menettelyä oli perusteltu koulun tilojen riittämättömyydellä päätöksessä viitataan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 10.9.2019 antamaan päätökseen, joka koski koulun päättäjäisjuhlan järjestämistä kirkossa vastaavassa tilanteessa.

Päätöksessä lainataan perustuslakivaliokunnan mietinnössä pevm 2/14 vp esitettyjä näkökohtia. Valiokunnan mietintöön viitataan myös opetushallituksen 12.1.2018 antamissa ohjeissa OPH-56-2018, joissa mm. todetaan (s.5):

”Suomessa esi- ja perusopetuksessa on useita perinteisiä juhlia, kuten joulujuhla, kevätjuhla ja itsenäisyyspäivän juhla. Opetuksen järjestäjät ja koulut päättävät juhlista ja niiden sisällöstä. Juhliin voi sisältyä myös joitakin uskontoon viittaavia elementtejä. Tällaiset juhlatraditiot ovat osa suomalaista kulttuuria. Juhlaan mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta juhlaa ei voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden nimissä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena (perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp ja 2/2014 vp).”

Voidaan hyvin ajatella, että apulaisoikeusasiamiehen päätöksen kohdassa 3.3. esitetty ei poikkea perustuslakivaliokunnan esim. juuri mietinnössä pevm 2/14 vp esittämistä

linjauksista ainakaan niin merkittävästi, että se antaisi valiokunnalle nyt aiheen esittää (uudestaan) omia linjauksiaan ko. kysymyksissä. Kahdessa suhteessa on tässä kohden mielestäni kuitenkin syytä pieniin kysymyksiin. Kysymykset liittyvät siihen, että ylimmän laillisuusvalvojan esittämien kannanottojen käytännön vaikutuksissa voi olla merkittävästi kysymys siitä, miten kannanotot ymmärretään/vastaanotetaan oppilaitoksissa ja opetushallinnon viranomaisissa. Yksi tällainen kysymys on, miten ”kentän” eri kohdissa ymmärretään se, - ja ehkä otetaan ohjetta siitä - että päätöksessä verraten suppean tarkastelun tuloksena päädytään selvänä lausuttuun toteamukseen, jonka mukaan ko. juhlaa oli ”kokonaisuutena arvioiden pidettävä uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena”. Tässä ei ole kysymys siitä, oliko päätelmä ko. tilanteessa kaikki sen relevantit piirteet huomioon ottaen perusteltu, vaan siitä, miten näin esitetty kanta vaikuttaa alalla toimijoihin.

Toinen kysymys on, miten alalla toimijoiden piirissä ymmärretään se - ja ehkä otetaan ohjetta siitä - mitä päätöksessä lausutaan toimintojen järjestämisestä kirkossa. Päätöksessä todetaan (s. 7)

”Edellä kerrotun valossa pidän oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena myös koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkkosalissa..... Kunnalla perusopetuksen järjestäjänä on osaltaan velvollisuus huolehtia siitä, että koulun yhteiset juhlat järjestetään siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen.”

Vaikka ilmaus ”lähtökohtaisesti ongelmallinen” on kätevän väljä, on kannanotto (lopun viittauksineen ”uskonnon harjoittamiseen”) selvästi kriittinen. Kriitikille voi olla perusteita, mutta toisaalta ”joulujuhlan järjestäminen kirkossa ei itsessään tee tilaisuudesta uskonnollisesti sitouttavaa”, kuten päätöksessä referoidussa aluevirasto päätöksessä (s.6) todetaan.

Kumpikin mainitu kysymys on nähdäkseni sellainen, jossa valiokunta voi halutessaan mietinnössään viestittää täydentäviä linjauksia. Kuten edellä on todettu, kyse ei niinkään olisi sanonnaltaan laillisuusvalvojan linjaa haastavista linjauksista, vaan täydentävistä, kokonaiskuvaa tasapainottavista, ehkä aikaisempia mietintöjä toistavistakin teksteistä.

