

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

21 päivänä joulukuuta 1982

Lausunto n:o 12

S o s i a a l i v a l i o k u n n a l l e

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 21 päivästä lokakuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 16 laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Lars D. Eriksson sekä pääsihteeri Aimo Peltonen ja koulutusasiain sihteeri Hannu Juntunen kirkon kasvatustieteiden keskukselta ja pääsihteeri Erkki Hartikainen Vapaa-ajattelijain Liitosta. Perustuslakivaliokunta, joka on käsitellyt asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin lasten päivähoidosta (36/73) sisällytettäisiin tavoitteet lapsen fyysiselle, sosiaaliselle ja tunne-elämän kehitykselle sekä esteettiselle, älylliselle, eettiselle ja uskonnolliselle kasvatukselle. Tavoitteita olisi tarkasteltava lapsen hoito- ja kasvatusympäristön, kasvattajan hoito- ja kasvatustyön sekä lapsen toiminnan ja kasvun kannalta erikseen. Hallituksen esityksessä korostetaan, että päivähoito on kotien kasvatusta tukevaa toimintaa, koska kasvatustuote kuuluu ensisijaisesti vanhemmille. Päivähoidon kasvatuksen tulee olla yhdensuuntaista ja johdonmukaista kodin kasvatuksen ja koulun kasvatuksen kanssa. On voitava varmistua siitä, että koko kasvatustieteiden järjestelmässä kasvatuksen tavoitteet ovat yhdensuuntaiset. Hallituksen esityksen edellä mainitut perustelut huomioon ottaen perustuslakivaliokunta on tarkastellut lähinnä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momenttia siltä osin kuin siinä on kysymys päivähoitoon *uskonnollisen kasvatuksen tavoitteista* ja niiden yhteensoveltuvuutta hallitusmuodon 8 ja 9 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole muilta osin havainnut aiheetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Uskonnonvapauden sisältö

Hallitusmuodon 8 §:n mukaan Suomen kansalaisella on oikeus julkisesti ja yksityisesti harjoittaa uskontoa, mikäli lakia tai hyviä tapoja ei loukata, niin myös, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, vapaus luopua siitä uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuuluu, sekä vapaus liittyä toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Hallitusmuodon 9 §:n mukaan Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan kuitenkin siten, että julkisiin virkoihin nähden ovat voimassa niistä säädettyt rajoitukset, kunnes lailla toisin säädetään. Hallitusmuodon 8 §:n säännös koskee lähinnä uskonnonharjoittamisen ja uskonnollisen järjestäytymisen vapautta. Hallitusmuodon 9 §:n mukaan kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat hänen uskonnollisesta järjestäytymisestään tai järjestäytymättömyydestään. Tämä säännös liittyy läheisesti hallitusmuodon 5 §:ään, jonka mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Uskonnonvapauslain (267/22), joka säädettiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyllä tavalla, 8 §:n mukaan annettaessa uskonnonopetusta valtion tai kunnan ylläpitämässä tai avustamassa kansakoulussa, oppikoulussa tai muussa oppilaitoksessa jonkun uskontokunnan opin mukaan, on oppilas, joka kuuluu toiseen uskontokuntaan tai joka ei kuulu mihinkään uskontokuntaan, holhoojan vaatimuksesta vapautettava sellaisesta uskonnonopetuksesta. Uskonnonvapautta ja siihen liittyen yhdenvertaisuutta koskevien säännösten merkitystä joudutaan tässä yhteydessä arvioimaan suurella määrällä säännösten sanamuodon ja perusoikeuskäytännössä yleensä omaksuttujen tulkintakäsitysten pohjalta. Tarkastelussa on

otettava myös huomioon, että perustuslaissa ja perustuslain puitteissa muutoin on erityisesti evankelis-luterilaiselle ja myös ortodoksiselle kirkkokunnalle annettu erityisasema muihin uskontokuntiin verrattuna.

Vaikka hallitusmuodon 8 §:ssä puhutaan vain oikeudesta harjoittaa uskontoa eikä lainkaan oikeudesta olla sitä harjoittamatta, on hallitusmuodon 8 ja 9 §:n nojalla epäilyksetöntä, että perustuslain turvaa nauttivaan uskonnonvapauden kuuluu, ettei ketään voida ilman perustuslain sääntämistäjärjestyksessä annetun säännöksen tukea velvoittaa vasten tahtoaan osallistumaan uskonnonharjoitukseen. Uskonnonharjoitukseen on pääsääntöisesti katsottava kuuluvan uskonnollisten menojen lisäksi myös uskonnollisen opetuksen, koska uskonnonvapauden on katsottava sisältyvän myös vapauden uskonnosta. Tämä vapaus uskonnosta koskee kaikkia kansalaisia ja on periaatteessa riippumaton uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä, koska uskonnolliseen yhdyskuntaankaan kuuluvia henkilöitä ei voida pakottaa osallistumaan uskonnollisiin menoihin. Hallitusmuodon säännösten nojalla on myös selvää, että uskonnonvapautta ei voida käsittää sillä tavoin ehdolliseksi, että esim. johonkin julkisen vallan ylläpitämään laitokseen kuten kouluun tai päiväkotiin tulevan henkilön voitaisiin katsoa tällä laitokseen tulemisellaan, vaikka se olisi vapaaehtoisista, suostuneen osallistumaan laitoksessa toimitettavaan uskonnonharjoitukseen. Uskonnonvapaus on myös kansalaisen iästä riippumaton, mutta käytännössä nuorten alaikäisten kohdalla tätä vapautta ei käytä yksilö itse vaan hänen vanhempansa tai holhoojansa.

Vaikka uskonnonvapautta voidaankin pitää perussisällöltään selvänä, on vielä erikseen tarkasteltava, mitä sisältää hallitusmuodon 9 §:n tarkoittama oikeuksien ja velvollisuuksien riippumattomuus uskonnollisesta järjestäytymisestä eli voiko julkinen valta etuja antaessaan tai velvoitteita asettaessaan tehdä eroja eri uskontokuntiin kuuluvien kansalaisten tai uskonnonharjoittamisen suhteen eri asemassa olevien kansalaisryhmien välillä. Hallitusmuodon 5 §:n huomioon ottaen on selvää, että hallitusmuodon 9 §:n säännös edellyttää, siinä mainituin varauksin, julkiselta vallalta täyttä tasapuolisuutta oikeuksien antamisessa tai velvollisuuksien asettamisessa, milloin oikeudet ja velvollisuudet eivät koske tai liity uskonnonharjoittamiseen. Uskonnonharjoittamisen perusteella ei voida tehdä eroja esim. terveystai kult-

tuuripalvelujen, sosiaalietujen tai vaaleihin liittyvien oikeuksien järjestelyssä. Mitä sitten tulee siihen kysymykseen, voiko julkinen valta tehdä eroja sellaisten palvelujen osalta, jotka itsessään sisältävät uskonnollisia piirteitä tai jotka liittyvät uskonnonharjoittamiseen, näyttää siltä, että hallitusmuodon 9 §:n säännös edellyttäisi tältä osin julkiselta vallalta täyttä tasapuolisuutta. Tällainen tasapuolinen kohtelu voisi toteutua esim. siten, että julkinen valta pidättäisi täysin sellaisten palveluiden antamisesta, joihin sisältyy uskonnollisia aineksia, ja jättäisi niistä huolehtimisen asianomaisille uskontokunnille. Vaikka hallitusmuodon 9 § ei sitä osoitakaan, on säännöksen syntyvaiheiden valossa kuitenkin ilmeistä, ettei säännöksellä pyritty muuttamaan evankelis-luterilaisella kirkolla ollutta erityisasemaa, joka perustuslakien tasolla ilmenee muun muassa hallitusmuodon 83 ja valtiopäiväjärjestyksen 31 §:ssä. Tämä evankelis-luterilaisen kirkon erityisasema on perustuslakien sääntämisen jälkeenkin kiistattomasti otettu huomioon monissa lainsäädäntötoimissa. Julkisen vallan ja evankelis-luterilaisen kirkon perustuslaeissa tarkoitettua suhdetta voidaan kuvata siten, ettei julkinen valta eli valtio ole tunnustuksellinen siinä mielessä, että se olisi sidottu evankelis-luterilaiseen tai muuhun uskonnolliseen oppiin. Julkinen valta ei valtiosäännön mukaan ole tunnustuksellinen siinä mielessä, että se olisi nimenomaisesti velvollinen järjestämään palveluksia jollekin uskonnolliselle yhdyskunnalle tai johonkin tunnustukseen kuuluville. Toisaalta julkinen valta ei valtiosäännön mukaan ole myöskään tunnustukseton. Lainsäätäjä voi tavallisella lainsäädännöllä tukea evankelis-luterilaista kirkkoa tai muutakin uskonnollista yhdyskuntaa. Tämä merkitsee sitä, että tavallisella lainsäädännöllä voidaan järjestää tai olla järjestämättä esim. julkisen vallan ylläpitämiin kouluihin tai päiväkoteihin evankelis-luterilaista uskonnonopetusta tai uskonnollista kasvatusta tukevaa toimintaa edellyttäen, että näillä järjestelyillä ei loukata kansalaisen oikeutta pysyä erillään uskonnonharjoituksesta eli uskonnonvapautta.

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentissa toodetaan päivähoidon tavoitteeksi kotien tukeminen näiden kasvatustehtävässä ja 3 momentissa

todetaan, että päivähoidon tulee tukea muun muassa lapsen uskonnollista kasvatusta. Kumminkin lakiehdotuksen kohdat voidaan yhdessä ymmärtää niin, että lähtökohtana on kotien antama kasvatusta, jota päiväkotit vain tukevat. Näin ymmärrettynä päiväkodin toiminta ei uskontoon liittyvissä kysymyksissä voi tähdätä kodin arvojen tai käsitysten kanssa ristiriitaisiin arvoihin tai käsityksiin, joten sen ei voida katsoa olevan ristiriidassa uskonnonvapauden kanssa. Lakiehdotuksen säännöksiä on kuitenkin mahdollista tulkita toisistaan erillisinä ja painottaen 3 momentin säännöksen tulkinnallista itsenäisyyttä, jolloin siihen voi sisältyä ajatus, että uskonnollisuus tai uskonnollinen kasvatusta on samalla tavoitin arvovaraukseton ja riidaton arvo tai tavoite kuin säännösehdoituksessa mainitut muut kohdat kuten tunne-elämän kehitys ja että päiväkodissa on siksi pyrittävä myös lapsen uskonnolliseen kasvatukseen. Joka tapauksessa säännösehdoituksen voidaan tältä osin kuitenkin ajatella sisältävän julkilausutun arvostuksen, että uskonnollinen kasvatusta kansalaisten valinnanvapauden turvatenkin on jotenkin arvokkaampaa kuin uskonnoton kasvatusta, mikä ei myöskään olisi uskonnonvapauden kanssa sopusoinnussa.

Hallituksen esityksen perustelut kokonaisuudessaan ja parlamentaarisen päivähoidon kasvatustavoitekomitean mietinnön (1980: 31), johon hallituksen esitys lähinnä pohjautuu, huomioon ottaen on edellytettävä, että päivähoidon tavoitteena on vain kotien tukeminen näiden kasvatustehtävässä. Mainitun komiteamietinnön mukaan eettinen ja uskonnollinen kasvatusta eivät kumpikaan ole toisilleen alisteisessa asemassa ja asettamalla kummallekin erikseen tavoitteet voidaan parhaiten ottaa huomioon toisaalta eettisen kasvatuksen kaikille yhteinen perusainne ja toisaalta kunnioittaa uskonnonvapauden periaatetta. Komitea painottaa mietinnössään, että uskonnollisessa kasvatuksessa on kunnioitettava yksilön ja lapsen kohdalla hänen kotinsa valintaa ja että päiväkotien uskonnollisen kasvatuksen lähtökohtana on kodin vakaumuksen kunnioittaminen. Koska tämä tulkinta ei kuitenkaan ole riidattomasti johdettavissa säännösehdoituksen sanamuodosta ja koska kysymyksessä ovat pienet lapset, perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena, että säännöksen sanamuotoa siten muutetaan, että hallituksen esityksen tarkoitus käy siitä selvästi ilmi. Tällöin lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momenttiin on otettava uskonnollisen kasvatuksen jälkeen vanhem-

pain tai holhoojan vakaumuksen kunnioittamista koskeva lisäys.

Kansainväliset sopimukset

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus on lainsäädännön alaan kuuluvilta osin saatettu lailla (108/76) voimaan vuonna 1976. Yleissopimuksen 18 artiklan 4 kohdan mukaan sopimusvaltiot "kunnioittavat vanhempain ja tarvittaessa laillisten holhoojain vapautta taata lastensa uskonnollinen ja moraalinen opetus omien vakaumustensa mukaan". Vaikka artiklassa tarkoitettuna opetuksen olisi katsottava käsittävän myös päiväkodissa annettavan kasvatuksen, artikla ja erityisesti sen 4 kohta eivät edellytä muuta kuin vanhempain tai holhoojain vapautta estää lapsi saamasta tiettyä uskonnollista opetusta ja vastaavasti oikeutta järjestää lapselle haluamaansa uskonnollista tai eettistä opetusta. Kokonaisuutena tarkastellen artikla ei näytä lainkaan edellyttävän, että sopimusvaltio järjestää kullekin lapselle holhoojan vakaumusta vastaavaa uskonnollista tai eettistä opetusta. Jos lakiehdotuksen 2 a §:n tarkoituksena kokonaisuutena tarkastellen on kotien kasvatuksen huomioon ottaen sen tukeminen edellä esitettyllä tavalla, säännösehdoituksen ei voida katsoa olevan ristiriidassa 18 artiklan kanssa. Yleissopimuksen 26 artiklassa kielletään syrjintä. Kun artiklassa puhutaan yhtäläisestä lainsuojasta sekä yhtäläisestä ja tehokkaasta suojelusta, ei artiklan voitane katsoa tarkoittavan syrjinnällä eriarvoisuutta, jota evankelis-luterilaisen uskontunnustuksen erityisasema ja tässä erityisesti uskonnon-opetus Suomessa merkitsee.

Yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista on saatettu asetukseksi (106/76) voimaan vuonna 1976. Yleissopimuksen 13 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan vanhempain ja tarvittaessa laillisten holhoojain vapautta turvata lastensa uskonnollinen ja moraalinen kasvatusta heidän omien vakaumustensa mukaan. Sopimusvaltioiden sitoutuminen kunnioittamaan merkitsee velvoittavuuden osalta vähemmän kuin vastaava ilmaus edellä mainitussa 18 artiklassa. Jos lakiehdotuksen 2 a §:ää tulkitaan valiokunnan edellä esittämällä tavalla, ei lakiehdotuksen voida katsoa olevan tämän yleissopimuksen 13 artiklan vastainen.

Yleissopimus sytjinnän vastustamisesta opetuksen alalla saatettiin voimaan asetuksella vuonna 1971. Yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan opetuksella tarkoitetaan kaikenlaista ja kaikentasoista opetusta. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 b-kohdan mukaan on tärkeätä kunnioittaa vanhempien ja holhoojain vapautta taata tavalla, joka on yhdenmukainen valtiossa sen lainsäädäntöä sovellettaessa noudatettavien menettelytapojen kanssa, että lasten uskonnollinen ja moraalinen kasvatusta on heidän omien vakaumustensa mukaista ja ettei ketään ihmistä tai mitään ihmisryhmää pakoteta saamaan omien vakaumustensa vastaista uskonnollista opetusta. Edellä mainituilla perusteilla ei lakiehdotuksen 2 a § ole ristiriidassa tämänkään yleissopimuksen kanssa.

Lakiehdotuksen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa ei siten johtaisi ristiriitaan mainittujen yleissopimusten kanssa. Tämä ristiriidattomuus on kuitenkin riippuvainen lakiehdotuksen 2 a §:n soveltamisesta perustuslakivaliokunnan esittämän tulkinnan mukaisesti. Näidenkin yleissopimusten noudattamisen kannalta on suotavaa, että lakiehdotusta täydennetään edellä tarkoitettulla lisäyksellä vanhempien ja holhoojan vakaumuksen kunnioittamisesta.

Kansainväliset sopimukset ja hallitusmuodon sisältö

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää ja selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä. Hallitusmuodon säännösten tulkin-

nan lähtökohdaksi ei siten voida ottaa niiden ja kansainvälisten sopimusten sisällöllistä vastaavuutta. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sisältö ja hallitusmuodon sisältö ovat toisistaan erilliset. Näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla. Hallitusmuodon perusoikeussäännöksen antama suoja voi olla suppeampaa tai laajempaa kuin kansainvälisen sopimuksen säännöksen tarkoittama suoja. Merkittävää on myös, että hallitusmuodon säännösten tulkinta ja soveltaminen on täysin riippuvainen Suomen omien valtioelinten ratkaisuksista, joilla on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen. Hallitusmuodon ja kansainvälisten sopimusten erillisyyteen kuuluu myös, että tietyn lakiehdotuksen ristiriitaisuus hallitusmuodon kanssa voidaan poistaa myös säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina. Vastaavasti jonkin säännösehdoituksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen veloitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä edellyttäen, että tämän lausunnon perusteluissa esitetty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Häggblom, Knuutila, Laitinen, Luja-Penttilä, Lut-

tin, Muroma, Männistö, Pokka, Tuomaala, Zyskowitz ja Äikäs sekä varajäsenet Anna-Liisa Jokinen, Lahti-Nuutila ja Mörttinen (osittain).