

Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 39 hallituksen esityksen johdosta laiksi lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1982 lähettänyt sosiaalivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 16.

Samassa tarkoituksessa eduskunta on 29 päivänä helmikuuta 1980 lähettänyt valiokuntaan ed. Ronkaisen ym. lakialoitteen n:o 153 (1980 vp.) laiksi lasten päivähoitosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta sekä 19 päivänä helmikuuta 1982 ed. Rosnellin ym. lakialoitteen n:o 3 laiksi lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina ministerit Vappu Taipale, Marjatta Väänänen ja Kaarina Suonio, hallitussihteeri Eva Tams sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, pääjohtaja Margit Eskman sosiaalihallituksen ja lasten päivähoiton neuvottelukunnan edustajana, professorit Mikael Hidén ja Antero Jyränki, toiminnanjohtaja Terttu Akselin Lastentarhanopettajain Liitosta, pääsihteeri Erkki Hartikainen Vapaa-ajattelijain liitosta, puheenjohtaja Yrjö Yrjön-suuri ja päiväkodin johtaja Seppo Bruun Rauhapuolustajat ry:stä, pääsihteeri Aimo Peltonen Kirkon Kasvatusasiain Keskukselta sekä lastenpsykiatri Pirkko Turpeinen ja professori Lea Pulkkinen.

Sosiaalivaliokunta on asian johdosta pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon (n:o 12/1982 vp.), joka on tämän mietinnön liitteenä. Käsiteltyään asian valiokunta esittää seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lasten päivähoitosta annettuun lakiin lisättäväksi kasvatus tavoitteita koskevat nykyistä täsmällisemmät säännökset.

Lakialoitteessa n:o 153 (1980 vp.) ehdotetaan lasten päivähoitosta annetun lain 2 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että lasten päivähoiton tulisi edistää lapsen eettistä ja uskonnollista kasvua sekä sosiaalista kehitystä.

Lakialoitteessa n:o 3 ehdotetaan hallituksen

esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että säännöksestä poistettaisiin uskonnollisen kasvatuksen tukemista koskeva kohta ja että pykälään lisättäisiin 4 momentti, jonka mukaan päivähoiton tulee edistää lapsen kasvamista kunnioittamaan toisia ihmisiä ja kansoja, rohkaista lapsia kansainvälisen ystävyyden rakentamiseen ja työhön rauhan puolesta.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta tarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi valiokunta on asettanut lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa kuitenkin lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momenttia täydennettäväksi siten, että uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset valiokunta ehdottaa hylättäviksi.

Suomen hallitusmuodossa omaksuttu uskonnonvapauden periaate merkitsee sitä, että jokaiselle taataan mahdollisuus vapaaseen uskonnonharjoittamiseen, mutta myös sitä, että ketään ei pakoteta mihinkään uskonnolliseen toimintaan. Uskonnollisessa kasvatuksessa tai sen tukemisessa on kunnioitettava yksilön ja lapsen kohdalla hänen kotinsa valintaa. Kouluopetuksessa uskonnonvapauden periaate on toteutettu siten, että lapsi voi saada vanhempiensa pyynnöstä vapautuksen uskonnonopetuksesta, jolloin hän saa joko kodin järjestämänä oman uskontokuntansa opetusta koulun ulkopuolella tai eettistä opetusta koulun järjestämänä, jos lapsi ei kuulu mihinkään uskontokuntaan. Päivähoitossa eri uskontokuntiin kuuluvia ja uskontokuntien ulkopuolella olevia lapsia ei valiokunnan mielestä kuitenkaan pidä erottaa toisistaan uskonnollisten näkökohtien perusteella. Tällainen erottelu on epäluonteavaa

päivähoidon muun sisällön huomioon ottaen ja voi aiheuttaa pienissä lapsissa tunteen syrjityksi joutumisesta.

Päivähoidossa onkin lähdettävä siitä, että lapsen mahdollinen tiettyyn uskonnolliseen vakaumukseen ohjaaminen on lapsen kodin asia. Lasten päivähoidon tehtävä on tässä suhteessa yleisempi eikä päivähoidossa tule antaa tunnustuksellista uskontokasvatusta.

Päivähoidon yhteistyö lasten vanhempien kanssa on tärkeää. Vuorovaikutuksessa kotien kanssa voidaan löytää toimintatavat lapsille turvallisen ja arvoiltaan ristiriidattoman kasvuympäristön luomiseksi. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että päivähoidon vastuu yhteisesti hyväksytyjen eettisten arvojen välittämisessä säilyy, vaikka lapsen koti suhtautuisi

niihin välinpitämättömästi tai niitä rikkoisi, kun taas uskonnollisen kasvatuksen tukemisen lähtökohtana tulee olla kodin vakaumuksen kunnioittaminen.

Sosiaalivaliokunta pitää tärkeänä, että päivähoidossa toteutetaan rauhan kasvatusta keskeisenä osana eettistä kasvatusta. Eettisen kasvatuksen tavoitteena on tältä osin opettaa lapset sisäistämään toisten oikeuksien kunnioittamisen ja väkivallan paheksuttavuuden periaate.

Edellä olevan perusteella sosiaalivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lasten päivähoidosta 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (36/73) 2 §:n momentti sekä

lisätään lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

2 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

2 a §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoidon tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä,

sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. *Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta.*

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:ot 153 (1980 vp.) ja 3 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 1983

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja M. Puhakka, varapuheenjohtaja Kauppi ja jäsenet Alppi, Halonen, Hyryn Kangas, Joutsenlahti, Juntumaa,

Kemppainen, Mikkola, Pesola, Pokka, Raudaskoski, Saarikoski, Savolainen, Stenius-Kaukonen ja Zilliacus sekä varajäsen Raudas-oja.

Vastalauseita

I

Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatustiede- ja kulttuurijärjestön yleiskokous hyväksyi vuonna 1974 kasvatusta kansainväliseen ymmärtämykseen, yhteistyöhön ja rauhaan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien opetusta koskevan suosituksen. Suosituksen johtavia periaatteita koskevassa osassa todetaan muun muassa, että opetuksen on pyrittävä ihmisen persoonallisuuden täyteen kehittämiseen sekä ihmisoikeuksien perusvapauksien kunnioittamisen vahvistamiseen. Sen tulee edistää ymmärtämystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rotu- ja uskonto-ryhmien kesken sekä pyrkiä edistämään Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaa rauhan ylläpitämiseksi.

Ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta tärkein tavoite on kansojen välisen rauhan ja ystävyyden tähdentäminen. Tältä pohjalta on välttämätöntä, että myös päivähoitossa toteutetaan rauhankasvatusta. Lapsessa on kehitettävä ystävällistä suhtautumista muiden maiden lapsia kohtaan. Pyrkimys suvaitsevaisuuteen ihmisten, ihmisryhmien ja kansojen välillä ei kuitenkaan saa merkitä minkä tahansa asenteen tai toiminnan kritiikitöntä hyväksymistä. Päivähoitossa on painotettava, että sopusointu ja rauha edellyttävät työtä ja ponnisteluja. Lapsille tulee tarjota sellaisia ongelmien ratkaisemisen malleja, joissa ristiriidat ratkaistaan ilman väkivaltaa. Tällainen rauhankasvatus voi alkaa omasta pienestä lähiympäristöstä, kun lapsi oppii vähitellen tarttumaan oma-aloitteisesti yhteisten asioiden hoitamiseen ja tilanteisiin, joissa joku toinen tai hän itse on joutunut epäoikeudenmukaiseen asemaan. Tältä pohjalta hän saa myöhemmin rohkeutta toimia ihmisoikeuksien periaatteiden toteuttamiseksi ja rauhan säilyttämiseksi kaikissa tilanteissa.

Lasten päivähoiton kasvatustavoitekomitean mietinnössä todetaan, että lapsia tulee päivähoitossa ohjata ristiriitatilanteiden rakentavaan ratkaisemiseen. Tähän kuuluu myös taito lopettaa ja unohtaa keskinäiset kahnaukset. Anteeksipyytämisen ja -antamisen opettaminen on vaikea tehtävä, sillä siinä kasvattajan tulee pysyä eläytymään tilanteeseen lapsen kannalta ja ehdottamaan sovintoa tavalla, jonka lapsi voi hyväksyä ja joka parhaassa tapauksessa johtaa kiistan osapuolten henkiseen kasvuun. Anteeksi-

pyytämisen ja -antamisen opettamisessa on tärkeää välittää lapselle sen merkitys kiistan lopettamisena, pahan mielen poistajana ja ystävällisten suhteiden palauttajana.

Lääkietieteen tohtori Vappu Taipale toteaa teoksessaan "Rauhan lapset" seuraavaa:

"Myönteinen ja toimiva rauhantila perustuu ihmisten sellaisille ominaisuuksille ja kyvyille, jotka edistävät ihmisten välistä vuorovaikutusta ja rakastavaa, kiinnostunutta kanssakäymistä. Niitä ei tarvitse keinotekoisesti luoda suurin ponnistuksin, vaan on ponnisteltava, jotta ei tuhottaisi sitä mikä olisi lapsessa valmiina jos aikuiset sen oivaltaisivat. Ilman ihmisyyteen taustaa lapsilla ei olisi kehittymisen mahdollisuuksia, mutta yhteisöön syntyessään hän joutuu myös jakamaan yhteisön sosiaalisen historian ja perinteen, joka aina ei ole rauhalle yksiselitteisen myönteinen.

— Rauhan kasvun edellytykset ovat lapsessa itsessään, meidän on rakennettava kulttuuri, jossa rauhan kasvu lapsessa voi esteettä tapahtua, ja poistettava mielestämme ennakkoluulojen esteet.

— Syntyvä lapsi on rauhan kasvuun valmis kuten hän on valmis kehittämään aistejaan, valmis vuorovaikutukseen ja valmis osallisuuteen ihmisten muodostamassa yhteisössä.

— Oman ruumiillisen olemuksen arvo muodostaa perustaa ihmisoikeuksille, ruumiilliselle loukkaamattomuudelle ja ihmisten tasa-arvolle eri rotujen, eri sukupuolten ja eri ikäryhmien kesken."

Rauhankasvatuksen tärkeyttä ei voida liiaksi korostaa.

Allekirjoittaneilla on sellainen käsitys, että ylivoimainen enemmistö suomalaisista pitää rauhan asiaa hyvin tärkeänä ja että myös lasten kasvatuksessa kasvatusta rauhaan on ensiarvoisen tärkeä kasvatustavoite.

On ollut tyrmistyttävää havaita, kuinka eduskunnan sosiaalivaliokunnan enemmistö, joukko kansan edustajikseen valitsemia henkilöitä, on ollut vastustamassa rauhankasvatuksen ottamista lasten päivähoiton kasvatustavoitteiden joukkoon. Perustelu, jonka mukaan rauhankasvatus sisältyisi osana milloin minäkin kasvatuksen "yläkäsittien" piiriin, on ollut vähintäänkin läpinäkyvä. Valiokunnan enemmistön pinnallinen, välinpitämätön ja vä-

hättelevä suhtautuminen rauhankasvatuksen tärkeyteen saa ilmaisunsa myös valiokunnan mietinnössä, jossa vain kahdessa lyhyessä lauseessa todetaan rauhankasvatuksen asemasta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemista selvitetään mietinnössä kolmen kappaleen verran.

Pidämme välttämättömänä, että lasten päivähoitossa tuetaan esteettisen, älyllisen, eettisen ja uskonnollisen kasvatuksen rinnalla tasavertaisena myös kasvatusta rauhaan. Katsomme,

ettei teoreettinen käsitelohdskelu rauhan sisältymisestä tuohon tai tähän käsitteeseen saa johtaa siihen, että rauha kasvatustavoitteena putoaa laista pois.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lasten päivähoitosta 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (361/73) 2 §:n 2 momentti sekä

lisätään lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 a §

1) ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoiton tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tu-

kea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä, (poist.) uskonnollista ja rauhan kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta.

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 1983

Lea Savolainen
Matti Puhakka

Tarja Halonen
Juhani Raudasoja

II

Hallituksen esityksessä ehdotettu uskonto-kasvatuksen sisällyttäminen päiväkotien kasvatustavoitteeksi ei ole sopusoinnussa esityksen perusteluissa mainittujen laajempien päivähoiton kasvatustavoitteiden, kuten suvaitsevaisuuden ja erilaisten vakaumusten kunnioittamisen eikä uskonnonvapauden periaatteen kanssa. Käytännössä on hyvin vaikeaa vetää rajaa tunnustuksellisen ja ei-tunnustuksellisen uskontokasvatuksen välille, joten tavoite lasten kotien vakaumuksen kunnioittamisesta ei voi tältä osin toteutua.

Lasten terveen persoonallisuuden kehityk-

sen näkökulmasta uskontokasvatus ei voi kuulua pienten lasten kasvatustavoitteisiin. Valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mukaan lasten tunne-elämän huomioon ottavaan, luovaan kasvatukseen ei kuulu minkään ”valmiin” tietojärjestelmän siirtäminen lasten herkkään tajuntaan. Sellaisen tietojärjestelmän siirtäminen, jota lapsi ei voi tunteillaan ja tiedoillaan tunnistaa, on väkivaltaa lapsen luovan ajattelun ja toiminnan suhteen.

Lain perusteluissa todettu kulttuuriperin-
teemme ”siirtäminen” kasvatuksen kautta uudelle sukupolvelle ei ole perusteltua. Kult-

tuurimme laajemmin ymmärrettynä sisältää myönteisten tekijöiden lisäksi myös runsaasti ihmisten eriarvoisuuden hyväksyviä elementtejä, joten minkään kulttuuriperinteen erittelemätöntä siirtämistä lapsille kasvatuksen pohjana ei voida pitää tavoiteltavana. Mielestämme olisi myös lainsäädännön tasolla luovuttava käsityksestä, jonka mukaan aikuinen mekaanisesti siirtää asioita lapsen tajuntaan. Sen sijaan lapsen tulisi oman persoonallisuutensa kehityksen kautta kehittyä aktiivisesti muovaamaan kulttuuriamme yhdessä aikuisten kanssa ihmisarvoisempaan suuntaan.

Uskontokasvatuksen sijaan pidämme välttämättömänä sisällyttää päiväkotien kasvatustavoitteisiin kasvatus ihmisoikeuksien kun-

nioittamiseen, kansojen väliseen ystävyyteen ja aktiiviseen rauhantahtoon. Johdonmukainen kasvatus rauhaan turvaa lapsille osaltaan myönteisen ihmis- ja maailmankuvan rakentumista, opettaa heitä ratkaisemaan ristiriitatilanteita väkivallattomasti. Rauhankasvatuksen sisällyttäminen lakiin olisi yhdenmukaista myös uudistettavana olevien koululakien kanssa. Sitä edellyttäisi myös Unescon vuodelta 1974 oleva suositus kasvatuksesta kansainväliseen ymmärtämykseen, yhteistyöhön ja rauhaan.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Eduskunta hyväksyisi lakiehdotuksen näin kuuluvana:

Laki

lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lasten päivähoidosta 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (36/73)

2 §:n 2 momentti sekä

lisätään lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

2 a §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Päivähoidon tulee (*poist.*) tarjota lasta *kun-* *nioittavia, turvallisia, jatkuvia aikuisia ihmis-* *suhhteita, luovuuteen ja itsenäisyyteen kannus-* *tavia ikätoverisuhhteita, lapsen kehitystä moni-* *puolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtö-* *kohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympä-* *ristö.*

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoidon tulee (*poist.*) edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä ja eettistä (*poist.*) kasvamista. Päivähoidon tulee edistää lapsen kasvamista kansainvälisen ystävyiden rakentamiseen ja toimintaan rauhan puolesta.

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 1983

Ulla-Leena Alppi

Marjatta Stenius-Kaukonen Arvo Kemppainen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
21 päivänä joulukuuta 1982
Lausunto n:o 12

Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 21 päivältä 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 Jyräki, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Lars D. Eriksson sekä pääsihteeri Aimo Peltonen ja koulutusasiain sihteeri Hannu Juntonen 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 kasvatusvastuu kuuluu ensisijaisesti vanhemmille. Päivähoidon kasvatuksen tulee olla yhdensuuntaista ja johdonmukaista kodin kasvatuksen ja koulun kasvatuksen kanssa. On voitava varmistua siitä, että koko kasvatusjärjestelmässä 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 päivähoidon uskonnollisen kasvatuksen tavoitteista ja niiden yhteensoveltuvuutta hallitusmuodon 8 ja 9 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole muilta osin havainnut aihetta 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 määrin säännösten sanamuodon ja perusoikeuskäytännössä yleensä omaksuttujen tulkintakäsitysten pohjalta. Tarkastelussa on

otettava myös huomioon, että perustuslaissa ja perustuslain puiteissa 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 säättämistä järjestyksessä 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 holhoajansa.

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. terveys- tai 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 säätämisen jälkeenkin kiistattomasti otettu huomioon monissa lainsäädäntötoimissa. Julkisen vallan ja evankelis-luterilaisen kirkon perustuslaissa 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 kuululle. 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 päivähoiton tavoitteeksi kotien tukeminen näiden kasvatustehtävässä ja 3 momentissa

todetaan, että päivähoiton tulee tukea muun muassa lapsen uskonnollista kasvatusa. Kumminkin lakiehdotuksen kohdat voidaan yhdessä ymmärtää niin, että lähtökohtana on kotien antama kasvatus, jota päiväkotit vain tukee. 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 kasvatus on samalla tavoin arvovaruksen 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 kasvatus kansalaisten valinnanvapauden turvatenkin on jotenkin arvokkaampaa kuin uskonnoton kasvatus, mikä ei myöskään olisi uskonnonvapauden kanssa sopusoinnussa.

Hallituksen esityksen perustelut kokonaisuudessaan ja parlamentaarisen päivähoiton kasvatustavoitekomitean mietinnön (1980: 31), johon hallituksen esitys lähinnä pohjautuu, huomioon ottaen on edellytettävä, että päivähoiton tavoitteena on vain kotien tukeminen näiden kasvatustehtävässä. Mainitun komiteamietinnön mukaan eettinen ja uskonnollinen kasvatus eivät kumpikaan ole toisilleen alisteisessa asemassa ja asettamalla kummallekin erikseen tavoitteet voidaan parhaiten ottaa huomioon toisaalta eettisen kasvatuksen kaikille yhteinen perusaine 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 tarkoitettua 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 esitetyllä 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 uskonnonopetus Suomessa merkitsee.

Yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista on saatettu asetuksella (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 kasvatus 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 syrjinnän vastustamisesta opetuksen alalla saatettiin voimaan asetuksella vuonna 1971. Yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan opetuksella tarkoitetaan kaikenlaista ja kaikenlaisia opetusta. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 b-kohdan mukaan on tärkeää kunnioittaa vanhempien ja holhoojain vapautta taata tavalla, joka on yhdenmukainen valtiossa sen lainsäädäntöä sovellettaessa noudatettavien menettelytapojen kanssa, että lasten uskonnollinen ja moraalinen kasvatus on heidän omien vakaumustensa mukaista ja ettei ketään ihmistä tai mitään ihmisryhmää pakoteta samaan 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 selvittää 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 säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomaisen 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, Knuuttila, Latinen, Luja-Penttilä, Lut-

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

