

**ASIA****Uskonnon harjoittaminen kouluissa****KANTELU**

Kantelija on 8.2.2013 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, toimivatko julkiset ja julkisesti rahoitetut peruskoulut ja lukiot Helsingissä perustuslain yhdenvertaisuus- ja uskonnon ja omantunnon vapaus- säännösten sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti järjestäessään uskonnon harjoittamista kouluajalla. Kantelija katsoo epäasianmukaiseksi sen, että koulu järjestää yhden uskonnon harjoittamista kouluaikana, usein seurakunnan työntekijän ohjaamana ja joskus jopa koulun tiloissa.

Kantelussa katsotaan, että koulujen tapa sisällyttää uskonnon harjoittamista toimintaansa johtaa käytännössä siihen, että oppilaat jaetaan kahteen ryhmään vakaumuksen perusteella. Jos uskonnon harjoittamiseen osallistumattomia oppilaita on vähän, he erottuvat selvästi joukosta. Tällöin tilanne saattaa myös tuntua painostukselta osallistumaan enemmistön toimintaan. Eriyisesti uskonnolliset keskusradioaamunavaukset korostavat kantelun mukaan vähemmistöön kuulumista, kun enemmistö istuu luokkahuoneissa ja vähemmistö odottaa koulun käytävällä. Koulut tekevät säännöllistä yhteistyötä seurakuntien kanssa. Yksi vakaumus on täten etuoikeutetussa asemassa kouluissa ja pääsee vaikuttamaan lasten kasvatukseen myös uskonnon oppituntien ulkopuolella.

Kantelijan mukaan ongelmia ilmenee muun muassa koululaisjumalanpalvelusten järjestämisessä, uskonnollisissa aamunavauksissa sekä muissa koulussa järjestettävissä uskonnollisissa tilaisuuksissa kuten esimerkiksi uskonnollisten järjestöjen järjestämissä näytelmäesityksissä.

Kantelija pyytää oikeuskansleria ottamaan kantaa uskonnon harjoittamiseen Helsingin kouluissa ja erityisesti seuraaviin kysymyksiin sen suhteen:

1. Edellyttääkö uskonnonvapaus oikeutta harjoittaa uskontoa kouluajana opettajien ja seurakunnan työntekijöiden johdolla muulloinkin kuin uskonnontuntien aikana, vaikka se johtaisi oppilaiden jakamiseen eri ryhmiin?
2. Onko oppilaiden jakaminen ryhmiin heidän uskonnollisen tai uskonnottoman vakaumuksensa perusteella segregaatiota ja siten syrjintää? Onko uskonnon harjoittamisen järjestäminen kouluissa edellä kuvatuilla tavoilla uskonnottomia oppilaita syrjivää?

3. Onko se, että oppilaiden on julkisissa kouluissa paljastettava uskonnollisen vakaumuksen puuttuminen tai enemmistön vakaumuksesta poikkeava uskonnollisen vakaumus negatiivisen uskonnonvapauden loukkaamista?
4. Onko enemmistöuskonnon suosiminen julkisissa kouluissa perustuslain mukaista? Koskeeko julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia myös julkisia kouluja?
5. Onko perusoikeudet huomioon ottaen ylipäättään olemassa hyväksyttävää perustetta järjestää kouluissa uskonnon harjoittamista kouluaiikana?

SELVITYS JA VASTINE

Opetushallitus on antanut asiassa selvityksen 18.12.2013. Kantelija on antanut vastineensa hankittuun selvitykseen.

RATKAISU

Perusoikeudet ja tulkintakäytäntöä

Perustuslain 6 §:n 1, 2 ja 3 momentin perusteella ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muiden ohessa iän, uskonnon ja vakaumuksen perusteella sekä että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen (negatiivinen uskonnonvapaus).

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 79) perustelujen mukaan uskonnon ja omantunnon vapautta koskeva pykälä vastasi voimassa olleen hallitusmuodon 9 §:ää. Tarkemmat perustelut uskonnon ja omantunnon vapauden sisällöstä löytyvät perusoikeuksien uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp, s. 55–56).

Perusoikeuksien uudistamista koskevan edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan uskonnon ja omantunnon vapauden tärkeimmät ilmenemismuodot ovat oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen järjestäytymisvapaus sekä niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Negatiivinen uskonnonvapaus koski sen mukaan myös uskonnon harjoittamista. Ketään ei voitaisi velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen.

Hallituksen esityksessä on viitattu perustuslakivaliokunnan lausumaan, jonka mukaan pykälän turvaamaan uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnon opetus (PeVL 13/1982 vp, s. 2 tarkalleen ottaen ”Uskonnonharjoitukseen on pääsään-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

töisesti katsottava kuuluvan uskonnollisten menojen lisäksi myös uskonnollisen opetuksen, koska uskonnonvapauteen on katsottava sisältyvän myös vapauden uskonnosta.”). Perusteluis-
sa jatketaan edelleen, että uskonnonvapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnol-
lista tai elämäkatsomuksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisestikin kun-
nioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.
Uskonnollista opetusta oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä eräänä uskonnonharjoi-
tuksen muotona.

Perustuslakivaliokunta on todennut olevan epäilyksetöntä, että perustuslain turvaa nauttivaan
uskonnonvapauteen kuuluu, ettei ketään voida ilman perustuslain säätämisyjärjestyksessä an-
netun säännöksen tukea velvoittaa vastoin tahtoaan osallistumaan uskonnonharjoitukseen. Perus-
tuslakivaliokunnan mukaan tämä vapaus uskonnosta koskee kaikkia kansalaisia ja on periaat-
teessa riippumaton uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä, koska uskonnolliseen yhdyskun-
taankaan kuuluvia henkilöitä ei voida pakottaa osallistumaan uskonnollisiin menoihin (PeVL
12/1982 vp). Tuolloin voimassa olleeseen uskonnonvapauslakiin (267/1922) tukeutuen perus-
tuslakivaliokunta kuitenkin katsoi lausunnossaan (PeVL 13/1982 vp), että mahdollisuus vapau-
tua uskonnon harjoittamisesta koulussa saatettiin edelleen perustaa yksilön sisäisen vakaumuk-
sen sijasta uskontokunnan jäsenyyteen.

Uskonnonvapauslain (453/2003), joka on tullut voimaan 1.8.2003, tarkoituksena on sen 1 §:n
1 momentin mukaisesti turvata perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden käyttämistä. Perus-
tuslakivaliokunta on tähdentänyt nykyisen uskonnonvapauslain (453/2003) säätämisen yhtey-
dessä, että tarkoituksena ei ole ollut muuttaa käytäntöjä erilaisten koulun perinteeseen kuulu-
vien tilaisuuksien, kuten lukukauden päättäjäisten osalta. Perustuslakivaliokunnan kannanoton
mukaan juhlatraditiot ovat osa suomalaista kulttuuria, eikä niitä esimerkiksi niihin mahdollises-
ti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden ni-
missä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina (PeVM 10/2002 vp).

Uskonnon ja omantunnon vapaus on paitsi perustuslain takaama perusoikeus myös useiden
Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaama ihmisoikeus. Uskonnon, oman-
tunnon ja ajatuksen vapaus on kirjattu esimerkiksi kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia kos-
kevaan kansainväliseen yleissopimukseen (*KP-sopimus*, 18 artikla) ja Euroopan ihmisoikeus-
sopimukseen (*EIS*, 9 artikla). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää vastaavan mää-
räyksen (10 artikla).

Esimerkiksi KP-sopimuksen mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon
vapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden tunnustaa omavalintaista uskontoa tai uskoa taikka
omaksua se sekä vapauden joko yksinään tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti
harjoittaa uskontoaan tai uskoaan jumalanpalveluksissa, uskonnollisissa menoissa, hartauden-
harjoituksissa ja opetuksessa. Artiklan 18 (4) mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutu-
vat kunnioittamaan vanhempain ja tarvittaessa laillisten holhoojain vapautta taata lastensa us-
konnollinen ja moraalinen opetus omien vakaumustensa mukaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, oman-
tunnon- ja uskonnonvapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja
vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai
yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin me-
noin. Artiklan 2 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voi-
daan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä de-
mokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai
moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista on turvattu nimenomaan lapsen oikeuksia. Sopimuksen 14 (1) artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat lapsen oikeutta ajatuksen-, oman tunnon- ja uskonnonvapauteen sekä (2) sopimusvaltiot kunnioittavat vanhempien ja laillisten huoltajien oikeuksia ja velvollisuuksia antaa lapselle ohjausta hänen oikeutensa käyttämisessä tavalla, joka on sopusoinnussa lapsen kehitystason kanssa.

Ongelmia vanhempien vakaumusten kunnioittamisessa on tullut esiin esimerkiksi koulujen opetusohjelmien mukaisessa uskonnon opetuksessa. Norjaa koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisussa (Folgero ym. 29.6.2007) todettiin, että valtion täytyy huolehtia opetusohjelmaan otetun aineen opettamisesta objektiivisella, kriittisellä ja pluralistisella tavalla. Valtio ei saa pyrkiä sellaiseen käännäyttämiseen, joka voi loukata vanhempien uskonnollisia ja elämäntavallisia vakaumuksia.

EIT:n tulkintakäytännössä negatiiviseen uskonnonvapauteen on katsottu kuuluvan yksilön oikeus olla tuomatta esiin omaa vakaumustaan. EIT on muun muassa todennut, että EIS:n 9 artiklan vapaus tunnustaa tai olla tunnustamatta uskoa perusti yksilölle oikeuden siihen, ettei hänen tarvinnut paljastaa uskoaan tai uskonnollisia vakaumuksiaan eikä käyttäytyä sellaisella tavalla, että siitä voitiin päätellä, oliko hänellä sellaisia vakaumuksia. Siten artikla koski myös henkilöä, joka ei ollut uskossa ja tähän vapauteen puututtiin, jos valtio sai aikaan tilanteen, jossa henkilö joutui suoraan tai välillisesti paljastamaan sen, että hän ei ollut uskossa (Grzelak -tapaus 15.6.2010 ja esim. Sinan Isik v. Turkki -tuomio 2010, erit. kohdat 41–53).

EIT on tulkintakäytännössään katsonut EIS:n 9 artiklaan sisältyvän myös periaatteen julkiselle vallankäyttäjälle asetetusta neutraalisuuden ja puolueettomuuden vaatimuksesta. Tämän mukaan valtion on muun muassa edistettävä julkisen järjestyksen, uskonnollisen harmonian ja suvaitsevuuksien säilyttämistä erityisesti vastakkaisia näkemyksiä edustavien ryhmien välillä (esimerkiksi Lautsi and others -tapaus 18.3.2011 tai Leyla Sahin -tapaus 10.10.2005). Lautsi ym. tuomiossa EIT korosti sitä, että viittaukset traditioihin eivät itsessään vapauta valtiota sen velvollisuudesta kunnioittaa ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia (kohta 68).

Ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoja

Tietyn toiminnan järjestäjä on vastuussa toiminnan kohteen uskonnonvapauden turvaamisen toteutumisesta. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat antaneet useita uskonnonvapautta koskevia ja sivuavia päätöksiä esimerkiksi puolustusvoimien, vanhainkotien ja koulujen toimintaan liittyen. Ratkaisuista tulee esille myös julkisen vallan puolueettomuuteen ja neutraalisuuteen liittyviä kannanottoja.

Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi arvioinut, että vaikka tiettyjen uskonnollisten yhdyksien omistamien tilojen käyttäminen vaaleissa äänestyspaikkana ei sellaisenaan loukkaa uskonnonvapautta, ei kysymys uskonnon- ja omantunnonvapauden toteutumisesta ole kuitenkaan mustavalkoinen. Kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta tulisi pyrkiä siihen, että vaalihuoneistot ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja (3.3.1999, dnro 2009/4/96).

Kutsuntatilaisuuksien järjestäminen uskonnollisten yhteisöjen tiloissa on arvioitu jossakin määrin ongelmalliseksi perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 30.9.2009, dnro 3403/2/08). Eduskunnan oikeusasiamies arvioi päätöksessään (5.1.1989 nro 20) puolustusvoimien paraatiin sisältyvän lyhyen jumalanpalveluksen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

lähinnä symboliseksi ja historiallisilla perinteillä selittyväksi muodollisuudeksi, jota ei ollut pidettävä uskonnonharjoituksena. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisu on nähty ongelmalliseksi suhteessa monikulttuuristumiseen (Tuomas Ojanen - Martin Scheinin teoksessa Perusoikeudet, 2011, s. 435). Sittemmin apulaisoikeusasiamies on päätöksessään (27.2.2004, dnro 1861/4/03) arvioinut, että uskontokuntiin kuulumattomille on taattava riittävän selkeä tosiasiallinen mahdollisuus jäädä pois kenttähartaustilaisuuksista tai olla seuraamatta niitä sekä samalla korostanut negatiivisen uskonnonvapauden tosiasiallisen toteutumisen merkitystä kyseisenlaisten tilaisuuksien järjestämisessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 6.6.2005 (dnro 1705/4/03) koski koulun juhlia. Kantelija arvosteli Opetushallituksen tiedotteen koulun juhlia koskevaa kohtaa ja varsinkin kohdan kolmatta lausetta, joka kuuluu: ”Eduskunnan perustuslakivaliokunta tähdentää, että juhlatraditiot ovat osa suomalaista kulttuuria eikä niitä esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden nimissä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina”. Apulaisoikeusasiamies katsoi kuitenkin, että tiedotteen kyseisestä kohdasta ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, jonka mukaan oppilaat voitaisiin pakottaa koulun juhlissa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 11.11.2011 antamassa vastauksessa (dnro 3634/4/10) otettiin kantaa kunnan koulutoimen menettelytapaohjeeseen, jonka mukaan ruokarukoukset ovat uskonnon harjoittamista ja ne tulee korvata esimerkiksi yleisellä rauhoittumisella ja ruokahetken kunnioittamisella. Kunnan kouluissa oli siirrytty opettajajohtoisesta päivittäisestä yhteisrukouksesta tilanteeseen, jossa jokaisella oli mahdollisuus rauhoittumisen hetkellä itseksensä, vakaumuksensa mukaisesti lukea ruokarukous tai muuten hiljentyä haluamallaan tavalla. Apulaisoikeusasiamies piti selvänä, että koulussa opettajan johdolla päivittäin lausuttavaa ruokarukousta voidaan pitää uskonnon harjoittamisena, jolloin opetuksen järjestäjällä on velvollisuus huolehtia siitä, ettei ketään velvoiteta omantuntonsa vastaisesti osallistumaan ruokarukoukseen. Kunnan kouluissa käyttöön otettua toimintamallia voitiin vastauksen mukaan pitää perusteltuna niin positiivisen kuin negatiivisenkin uskonnonvapauden yhtäaikaisen toteutumisen kannalta. Apulaisoikeusasiamies totesi vastauksessaan lisäksi, että kouluissa on yhä enemmän eri uskontoja ja vakaumuksia edustavia oppilaita, joiden uskonnonvapauden turvaaminen vaatii käytännön kompromisseja ja sellaisten menettelytapojen luomista, jotka ovat perusteltuja myös hienotunteisuuden ja oppilaiden sosiaalisten suhteiden tukemisen näkökulmasta.

Olen 17.1.2012 antamassani päätöksessä (OKV/1361/1/2009) tarkastellut niin sanottuja käräjähartaustilaisuuksia. Kyse oli oikeustalossa virka-aikana järjestetyistä avajaistilaisuuksista, joihin oli kutsuttu käräjäoikeuden henkilökunta, lautamiehet sekä asianajajien, oikeusavustajien ja syyttäjien edustajia. Tarkastelin menettelyä niin yhdenvertaisuuden kuin uskonnonvapauden ja erityisesti sen negatiivisen ulottuvuuden näkökulmasta. Totesin, että vallitsevasta perusoikeuksien turvaamiseen liittyvästä käytännöstä on julkiselle vallalle johdettavissa velvollisuus huolehtia siitä, että evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon erityisasema ei heijastu esimerkiksi virallisiin juhlatilaisuuksiin tavalla, joka saattaisi johtaa uskonnon ja omantunnon vapauden loukkaamiseen. Katsoin myös, että tilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen. Lausuin käsityksenäni, että vaikka perinteet sinänsä ovat tärkeitä, on oikeudelliselta kannalta lähtökohdaksi otettava se, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joihin kuuluvat muun muassa yhdenvertaisuus ja uskonnonvapaus. Katsoin tämän julkiselle vallalle kuuluvan turvaamisvelvoitteen menevän perinnesyiden edelle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti 5.8.2013 antamassaan ratkaisussa (2488/4/2013) kantaa suvivirren laulamiseen koulujen kevätjuhliissa. Kantelussa oli kyse kansanedustaja Sari Sarkomaan menettelystä hänen lähettäessään sosiaalisessa mediassa viestin, jonka mukaan suvivirren laulaminen kevätjuhlassa ei ole uskonnon harjoittamista. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa katsottiin muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ja oikeuskirjallisuuteen viitaten, että esimerkiksi koulun päättäjaisjuhlan järjestäminen siten, että osa osallistujista voisi väliaikaisesti poistua virren veisuun ajaksi, ei liene ainakaan kaikissa olosuhteissa hyväksyttävä järjestely. Vapaus tunnustaa tai olla tunnustamatta uskoa sisältää myös oikeuden olla joutumatta tilanteisiin, joissa henkilöä vaaditaan paljastamaan uskonsa tai joissa hänen on toimittava jollain sellaisella tavalla, josta voidaan tehdä päätelmiä hänen vakaumuksestaan. Apulaisoikeusasiamies totesi muun muassa, että ratkaisussa siteeratuissa puitteissa pysyttäessä suvivirttä ei koulun kevätjuhlassa laulettuna voida pitää sisällöllisesti korostuneen uskonnollisena. Näin ollen apulaisoikeusasiamies katsoi, että vallitsevassa kulttuuriympäristössämme suvivirren mainittu sisältö ei aiheuta sitä, että koulun päättäjäistilaisuudesta muodostuisi uskonnonvapauden negatiivisen ulottuvuuden kannalta kielletyllä tavalla luonteeltaan uskonnollinen tilaisuus. Käsillä olevan asian arvioimisessa apulaisoikeusasiamies piti merkityksellisenä muun muassa sitä, että – toisin kuin esimerkiksi nimenomaisen ruokarukouksen pitäminen koulussa – suvivirren laulamisen asiayhteytenä ei ole itsessään uskonnollinen tilaisuus.

Arviointi

Peruskoulun ja lukion uskonnonopetus on kirkkoon kuuluville velvollisuus. Muutkin voivat vanhempien ilmoituksesta osallistua uskonnonopetukseen. Sen sijaan uskonnonharjoittamiseksi katsottava toiminta on koulussa vapaaehtoista kaikille riippumatta siitä, kuuluuko henkilö kirkkoon vai ei. Laissa ei ole asiasta nimenomaista mainintaa, mutta esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa tämä seikka on todettu (ks. Matti Lahtinen ym.: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä 2006, s. 126).

Opetushallitus on 28.2.2006 antanut opetuksen järjestäjille tiedotteen (Perusopetuslain muutoksen vaikutukset uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetukseen sekä koulun toimintaan 19/2006), jossa on todettu, että koulu voi edelleen järjestää uskonnollisia tilaisuuksia kuten jumalanpalveluksia ja uskonnollisia päivänavauksia. Tällaiset tilaisuudet katsotaan tiedotteen mukaan uskonnon harjoittamiseksi. Tiedotteessa on kerrottu käytännöistä, joita sovelletaan esimerkiksi huoltajan ilmoittaessa siitä, ettei oppilas osallistu uskonnon harjoittamiseen.

Opetushallituksen kantelun johdosta antamassa selvityksessä todetaan, että opettajan tulee aina kunnioittaa vanhempien ilmoitusta siitä, että heidän lapsensa ei osallistu jumalanpalvelukseen tai muuhunkaan uskonnolliseen tilaisuuteen, eikä opettajan tule esittää toivomusta siitä, että kaikki oppilaat osallistuisivat tilaisuuteen. Myös henkilö, joka kuuluu siihen uskonnolliseen yhdyskuntaan, jonka järjestämästä uskonnollisesta tilaisuudesta on kysymys, voi ilmoittaa, ettei osallistu tilaisuuteen.

Opetushallitus toteaa selvityksessään muun muassa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan soveltaminen siten, ettei oppilaan vakaumus kävisi koulun toiminnassa ilmi, on Suomen koulujärjestelmän mukaisesti järjestetyssä opetuksessa käytännössä vaikea toteuttaa. Opetushallitus katsoo, etteivät järjestelyihin liittyvät vaikeudet saa kuitenkaan johtaa siihen, että kouluissa luovuttaisiin uskonnon harjoitusta sisältävistä juhlatraditioista, joita myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt suomalaisen kulttuuriin kuuluvina. Selvityksen mukaan juhliin liittyvät järjestelyt, kuten osallistujien mahdollinen poistuminen juhlatilasta osaksi aikaa, tulee toteuttaa olosuhteet huomioon ottaen hienotunteisesti ja huomiota mahdollisimman vähän herättävästi. Opetushallituksen näkemyksen mukaan EIT:n ratkaisukäytännöstä ei voi

päätellä, että suomalaisissa peruskouluissa ja lukioissa järjestettävät uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet olisivat Opetushallituksen tiedotteessa edellytetyllä tavalla järjestettyinä negatiivista uskonnonvapautta loukkaavia tilaisuuksia.

Kantelija katsoo vastineessaan muun muassa, että kenenkään positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta ei estetä sillä, että koulun ohjelmaan ei sisälly uskonnon harjoittamista. Vastineen mukaan luterilaisuuden harjoittamiseen ei kuulu, että se tehdään nimenomaan koulun järjestämänä. Jokainen voi itsekseen rukoilla tai pitää hartaushetkiä yhdessä muiden halukkaiden kanssa oppituntien ulkopuolella, ja seurakunnat voivat järjestää koululaisjumalanpalveluksia koulupäivän jälkeen. Olennaista on vastineen mukaan, ettei kaikkia oppilaita painosteta uskonnonharjoitukseen järjestämällä sitä opettajajohtoisesti tai osana koulun ohjelmaa.

Suomalaisen ja eurooppalaisten yhteiskuntien oikeudellinen kehitys heijastaa yhteiskuntien muuta kehitystä. Tämä ilmenee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuissa muun muassa uskonnonvapauden kohdalla. EIT on muun muassa todennut, että moniarvoisuus, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus ovat demokraattisen yhteiskunnan tunnusmerkkejä. Vaikka yksilön etujen on jossain tapauksissa väistyttävä yhteisön etujen tieltä, demokratia ei tarkoita sitä, että enemmistön näkemys aina voittaa. Juuri tämä jokaisen yksilön perusoikeuksien tasapainon löytäminen on demokraattisen yhteiskunnan perusta (Leyla Sahin -tapaus 10.10.2005). EIT:n oikeuskäytännössä on painotettu eurooppalaista moniarvoisuutta ja yhteisiä eurooppalaisia arvoja, joiden mukaisesti valtio voi vastata samanaikaisesti sekä maallisuuden että moniuskoisen yhteiskunnan vaatimuksiin. Valtion tehtävänä on toimia puolueettomana ja neutraalina organisoijana eri uskonnollisten ja ideologisten ryhmien intressien yhteensovittamisessa (Bayatyan v. Armenia 7.7.2011). EIT:n mukaan uskonnonvapaus on erottamaton osa moniarvoista, demokraattista yhteiskuntaa (Alexandridis -tapaus 21.2.2008).

Yllä kerrotun Alexandridis -tapauksen mukaan uskonnollisen vakaumuksen tunnustamisen vapautteen kuului myös negatiivinen aspekti eli se, että yksilön ei tarvinnut tunnustaa uskonnollista vakaumustaan ja toimia sillä tavoin, että hänen menettelystään voitaisiin tehdä johtopäätöksiä hänen vakaumuksestaan. Grzelak -tapauksessa tähän liittyen todettiin vielä, että valtio ei saa luoda sellaista tilannetta, jossa yksilöt ovat velvoitettuja joko välittömästi tai välillisesti tuomaan esille, etteivät he ole uskossa. Tämä on EIT:n mukaan sitäkin tärkeämpää, jos tällainen velvoite tapahtuu jonkin tärkeän julkisen tehtävän kuten koulutuksen yhteydessä.

Uskonnonvapaus on perustuslain mukainen perusoikeus. Siihen kuuluu oikeus tunnustaa tai olla tunnustamatta uskontoa sekä oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Uskonnonvapauslain mukaan valtion tehtävänä on turvata uskonnonvapaus ja luoda edellytykset sen toteutumiselle. Tietyn toiminnan järjestäjä on päävastuussa uskonnonvapauden toteutumisesta.

Uskonnon ja omantunnon vapautteen sisältyy kielto syrjiä ketään vakaumuksen vuoksi. Lisäksi julkisen vallan tulee kohdella tasapuolisesti eri uskontokuntia ja suuntauksia. Syrjintää on yksilön tai ryhmän asettaminen muista poikkeavaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Myös yksilön oikeus toimia käytännössä uskontonsa tai omantuntonsa mukaisesti voidaan lukea uskonnon ja omantunnon vapauden osa-alueeksi. Sikäli kun on kyse yksilön oikeudesta pysyä erossa itselleen vieraan tunnustuksen mukaisesta toiminnasta, kyseessä on samalla negatiivinen uskonnonvapaus.

Uskonnonvapaus sisältää myös positiivisen uskonnonvapauden eli oikeuden saada uskonnollista ja elämänkatsomuksellista opetusta. Koulujen uskonnonopetus perustuu positiiviseen uskonnonvapautteen. Uskonnon opetuksen lakisääteisesti tunnustuksellisesta luonteesta luovuttiin

Suomessa vuonna 2002 uskonnonvapauslain säätämisen ja perusopetuslain ja lukiolain muuttamisen yhteydessä. Perusopetuslaissa ja lukiolaissa tunnustuksellisen uskonnonopetuksen käsite korvattiin oman uskonnon opetuksen käsitteellä. Koska koulujen opetusohjelmaankaan ei enää sisälly tunnustuksellista uskonnon opetusta, pidän uskonnonvapauden ja uskonnollisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena sitä, että kouluissa kuitenkin järjestetään muita tapahtumia, joissa on uskonnollista sisältöä ja joita voidaan sisällöltään pitää jopa tunnustuksellisina.

Ei nähdäkseni ole johdonmukaista uskonnonvapauslain tavoitteiden näkökulmasta, jos laissa on kirkon jäsenten kohdalla luovuttu uskonnon opetuksen tunnustuksellisuudesta, mutta koulujen toiminnassa muutoin edelleenkin järjestetään tunnustuksellisia tilaisuuksia, kuten kirkon jumalanpalveluksia. Myös juhlatraditioihin voi sisältyä tunnustuksellisia elementtejä, vaikka itse tilaisuus ei muutoin olisikaan uskonnollinen tai tunnustuksellinen. Pidän uskonnon vapauden kannalta ongelmallisena sitä, jos Opetushallituksen viittaamat ”vaikeudet” johtavat siihen, että tilaisuuksiin joutuvat käytännössä kaikki osallistumaan vakaumuksestaan riippumatta.

Opetushallitus viittaa selvityksessään perustuslakivaliokunnan lausumaan siitä, että juhlatraditiot ovat osa suomalaista kulttuuria, eikä niitä esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden nimissä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina (PeVM 10/2002 vp). Valiokunta totesi myös, ettei uskonnonvapautta koskevan esityksen tarkoituksena ole muuttaa nykyisiä käytäntöjä erilaisten koulun perinteeseen kuuluvien tilaisuuksien, kuten lukukauden päättäjien osalta.

On syytä huomata kuitenkin, että valiokunnan lausuman voi katsoa koskevan sitä, millä perusteella yksittäistä tilaisuutta on syytä luonnehtia. Vaikka yksittäinen virsi ei valiokunnan mielestä tilaisuutta muutakaan uskonnon harjoittamiseksi, voi tällaisella yksittäisellä virrellä siitä huolimatta olla merkitystä uskonnonvapauden näkökulmasta.

Valiokunnan viittaus suomalaiseen kulttuuriin tai perinteeseen liittyy tuolloin käsiteltävänä olleen uskonnonvapauslain tavoitteisiin. Se tarjoaa kuitenkin rajallisia mahdollisuuksia oikeudellisenä perusteena arvioida suomalaisen kulttuurin, juhlaperinteen ja perusoikeuksien välistä suhdetta. Tämä on ehkä ymmärrettävää, koska ”suomalainen kulttuuri” taikka ”juhlaperinne” eivät ole oikeudellisia, objektiivisia eivätkä varsinkaan pysyviä ja staattisia ilmiöitä. Ne muuttuvat vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kehityksen kanssa. Tämä voi ilmetä ”vaikeuksina”, joihin Opetushallitus viittaa. Siinä voi kuitenkin olla vain kysymys siitä, että juhlatraditio ei ole enää pysynyt yhteiskunnan muutoksessa mukana. Valiokuntakaan ei – vaikka tahtoisikin – voi tätä kulttuurista muutosta estää. Kuten edellä on todettu sekä selostettu esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöä, tämä muutos saa myös oikeudellisia ulottuvuuksia.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan muun muassa, että vaikka evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko ovat valtiokirkon asemassa, Suomen valtio ei ole tunnustuksellinen (PeVL 12/1982 vp). Erityisesti yhteiskunnan monikulttuuristumisen myötä julkisen vallan käyttäjiin kohdistuu valtiokirkkojärjestelmästä huolimatta velvollisuus huolehtia siitä, ettei valtiokirkkojen erityisasema heijastu esimerkiksi virallisiin juhlatilaisuuksiin tavalla, joka johtaisi uskonnon ja oman tunnon vapauden loukkaamiseen. Valtiopäivien, koulujen tai puolustusvoimien juhlatilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan vieraan uskonnon harjoittamiseen (Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin teoksessa Perusoikeudet, 2011, s. 442.) Monissa maissa uskonnonvapautteen kuuluu kuitenkin valtion ehdoton tunnustuksettomuus, ja esimerkiksi enemmistöuskontokunnan mahdollisuutta pitää julkisissa kouluissa uskonnollisia

päivänavauksia pidettäisiin epäilyksittä uskonnonvapauden vastaisena (näin mm. Ojanen ja Scheinin, em. teos s. 413).

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan 6 §:stä seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (HE 309/1993 vp, s. 55). Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännös yhdessä saman pykälän yhdenvertaisuusäännöksen kanssa korostaa aikuisten vastuuta lasten yhdenvertaisen kohtelun turvaamisessa. Lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen (16.8.1991/1130, SopS 60) 14 artiklan mukaan lapsen oikeutta ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen on kunnioitettava.

Julkisen vallan käyttäjä ei näin ollen saa profiloitua toiminnassaan niin, että neutraalisuus eri uskontoihin vaarantuisi. Näkemykseni mukaan negatiivisen uskonnonvapauden toteutumisen kannalta on merkityksellistä, miten yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus siinä toteutuvat. Valtion neutraliteettia ja lähtökohtaista pidättyväisyyttä kaikissa suoria uskonnollisia ja vakaumuksellisia ulottuvuuksia omaavissa kysymyksissä on pidettävä uskonnollisen ja vakaumuksellisen yhdenvertaisuuden keskeisimmin turvaavana periaatteena.

Vaikka uskonnolliseen toimitukseen osallistuminen olisikin vapaaehtoista, voivat olosuhteet kokonaisuudessaan tehdä valinnasta näennäisen. Uskonnonvapaus koostuu sekä positiivisesta että negatiivisesta osasta, ja uskonnonvapaus toteutuu näiden tasapainossa, jossa jokaisen perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. Usein kyse on käytännön järjestelyistä, joilla yhtäältä julkisen vallan neutraalisuus ja toisaalta uskonnon harjoittaminen tai vakaumus olla sitä tekemättä on yhteensovitettavissa. Tällaisia järjestelyjä on pyritty toteuttamaan esimerkiksi Suomen koululaitoksessa. Muun muassa näistä järjestelyistä Opetushallitus on antanut 28.2.2006 edellä kerrotun tiedotteen. Tiedotteessa on ohjeistusta muun muassa koulun perinteisten juhlien ja uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä.

Kantelukirjoituksessa kuitenkin todetaan, että edellä mainitut järjestelyt toimivat vaihtelevasti eri kouluissa. Joissain kouluissa uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumattomat oppilaat katsovat vain videoita, piirtävät tai odottavat esimerkiksi koulun käytävällä tilaisuuden aikana. Oikeuskanslerinvirastoon saapuneista koulun uskonnollisia tilaisuuksia koskevista muistakin kanteiluista ilmenee, että järjestelyt vaihtelevat suuresti eri kouluissa. Uskonnon ja omantunnon vapauden sekä uskonnottomien ihmisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteisiin liittyvien eri elementtien yhteensovittaminen kouluissa on asiassa kertynyt aineisto huomioon ottaen osoittautunut vaikeaksi.

Vaikka perinteiden noudattaminen sinänsä voi olla arvokasta, laillisuusvalvonnassa lähtökohdaksi on otettava se, mikä on perinteen sisältö muun muassa perusoikeuksien näkökulmasta. Aamuhartauksien ja koulujen muiden juhlatilaisuuksien katsominen osaksi suomalaista kulttuuria ja perinnettä on omiaan luomaan niihin osallistumiseen myös painostuksellisen elementin. Koska opettajat ovat alaikäisiin oppilaisiin nähden auktoriteettiasemassa, tilanteissa saattaa korostua kyseinen painostuksellinen elementti esimerkiksi verrattuna tilaisuuksiin, joissa osallistujat ovat aikuisia. Painostuksellisuus voi ilmetä lapsen pelkona ryhmästä poissulkeutumisesta. On myös syytä kysyä, miksi koulun työskentelyn yhteiset juhla- tai päätöstilaisuudet halutaan edelleenkin nivoa uskonnon harjoittamiseen ja sen myötä rikkoa niiden yhteisöllisyys.

Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joihin kuuluvat muun muassa yhdenvertaisuus ja uskonnonvapaus. Tämä julkiselle vallalle kuuluva turvaamisvelvoite menee perinnesyiden edelle. Tämä on erityisen tärkeää

tässä yhteydessä, kun kyse on aikuisten valvontavallan ja auktoriteettiaseman piirissä olevista lapsista.

Sekä positiivisen että negatiivisen uskonnonvapauden kannalta ja EIT:n oikeuskäytäntö huomioon ottaen kouluissa tehtäviä julkisen vallan neutraalisuuden ja uskonnonvapauden yhteensovittamiseen tähtäviä järjestelyitä perustellumpaa olisi se, että kouluissa ei lainkaan järjestettäisi opettajien tai muun koulun henkilökunnan taikka seurakunnan työntekijän johtamia tilaisuuksia, joissa on tietyn vakaumuksen mukaista sisältöä. Näkemykseni mukaan kouluissa nykyisessä muodossaan järjestettävät uskonnolliset tilaisuudet ovat ongelmallisia julkisen vallan neutraalisuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismuutosten näkökulmasta. Sellaisia tilaisuuksia, joissa on esimerkiksi yhteisiä hiljentymishetkiä, joissa mikään uskonto tai vakaumus ei nouse opettajien johdolla erikseen esille, taikka muulloin kuin koulupäivän aikana järjestettäviä ja koulutyöhön liittymättömiä tilaisuuksia en kuitenkaan pidä edellä mainitulla tavalla ongelmallisina.

Katson, että Opetushallituksen olisi aiheellista perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvan uskonnonvapauden turvaamisen näkökulmasta harkita vuonna 2006 laatimansa tiedotteen tarkistamista siten, että edellä esittämäni näkökohdat otetaan huomioon.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä lausumani käsityksen opetushallituksen tietoon.

Ratkaisu lähetetään tiedoksi myös opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
