

18.6.2014

Dnro 1553/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Piatta Skottman-Kivelä

OPETUKSESSA TULEE OTTAA HUOMIOON OBJEKTIIVISUUS, KRIITTISYYS JA MONIARVOISUUS

1 KANTELU

Pyysitte (Helsingin Vapaa-ajattelijat ry) kirjeessänne eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan perusopetuksen (luokka-asteiden 1-6) uskonnon opetuksen tunnustuksettomuutta erityisesti seuraavasti.

Kantelun mukaan evankelisluterilaisen uskonnon opetuksessa käytettävät oppikirjat ovat tunnustuksellisia ja kristinuskoon indoktrinoivia. Olitte selvittäneet muutamien alakoulujen evankelisluterilaisessa uskonnon opetuksessa käytettäviä oppikirjoja. Niiden perusteella katsoitte, että ainakin peruskoulun alimmilla luokilla uskonnonopetus on todellisuudessa monissa kouluissa tunnustuksellista ja osittain uskonnon harjoittamista. Totesitte, että riippuu paljon opettajasta, miten ja millaisia asioita tunneilla käsitellään. Vaikka opetus muuten olisi tunnustuksetonta, pelkkä tällaisten kirjojen jakaminen oppilaille oli mielestänne jo sellaisenaan ”käännättämistä”. Liititte kanteluun jäljennöksiä oppikirjojen sivuista, joiden otsikkona oli esimerkiksi ”Taivaan Isä suojan antaa”, ”Enkeli kulkee kanssani” ja ”Jumala on luonut ihmisen”.

Arvostelitte myös Opetushallituksen antamaa määräystä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista, joissa yleisellä tasolla todetaan evankelisluterilaisen uskonnon opetuksen tavoitteena olevan muun ohella laaja-alainen uskonnollinen ja katsomuksellinen yleissivistys.

Vuosiluokkien 1-5 evankelisluterilaisen uskonnon opetuksen keskeisissä sisällöissä on kuitenkin esimerkiksi otsikon ”Luottamus ja turvallisuus” toisena kohtana ”Jumala Isänä ja Luojana, Herran siunaus sekä Jeesuksen opetukset Jumalan huolenpidosta”, mikä näkemyksenne mukaan vaikuttaa uskontoon turvaamisen opettamiselta.

Mielestänne oman uskonnon opetukseen osallistumisen pakollisuus tulisi poistaa säätämällä elämäkatsomustieto valinnaiseksi oppiaineeksi kaikille oppilaille, myös evankelisluterilaisen kirkon jäsenille.

- - -

3.1

Keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentin mukaan 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 omantunnon vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnon ja omantunnon vapaus on myös useiden Suomen velvoittavien ansainvälisten sopimusten takaama ihmisoikeus (ks. KP -sopimus 18 artikla, EIS 9 artikla, YK:n lasten oikeuksien sopimus 14 artikla). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatusta ja opetus.

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

Uskonnonvapauslain 6 §:n mukaan oikeudesta saada uskonnon opetusta säädetään erikseen.

Perusopetuslain 13 §:ssä säädetään uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetuksesta. Säännöksen 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjän tulee ohella järjestää oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta. Opetus järjestetään tällöin sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu. Tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvat oppilaat osallistuvat oman uskontonsa opetukseen. Oppilas, joka ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, voi huoltajan ilmoitettua asiasta perusopetuksen järjestäjälle osallistua mainittuun uskonnonopetukseen.

Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää tässä laissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Säännöksen 2 momentin mukaan opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Opetushallitus on määräyksellään 16.1.2004 (Dnro 1/011/2004) antanut perusopetuslain 14 §:n 2 momentin tarkoittamat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Määräys sisältää muun muassa kaikkien uskontosidonnaisten ryhmien uskonnon opetusta koskevat periaatteet

ja tavoitteet sekä evankelisluterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetuksen osalta tavoitteet ja keskeiset sisällöt.

3.2

Saatu selvitys ja vastine

Opetushallituksen selvityksessä on todettu, että uskonnonvapauslain yhteydessä muutettiin myös perusopetuslain uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta koskevaa 13 §:n säännöstä. Säännöksessä aikaisemmin ollut ilmaus "oppilaan oman tunnustuksen mukainen uskonnonopetus" korvattiin ilmauksella "oppilaan oman uskonnon opetus". Lain esitöissä ilmauksen muutosta perusteltiin sillä, että uskonnon opetukseen ei opetussuunnitelmien perusteiden mukaan enää kuulu julistuksellisuutta tai hartauden harjoitusta eikä opetus ole enää pitkään aikaan tarkoittanut uskontoon tunnustautumista.

Edelleen selvityksen mukaan Opetushallituksen määräyksellä vuonna 2004 annettujen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan uskonnon opetus ei ole tunnustuksellista eikä sen tarkoitus ole kasvattaa ja sitouttaa oppilaita mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan vaan perehdyttää oppilaita omaan uskontoonsa sekä tutustuttaa muihin uskontoihin. Oppilaiden omaan uskontoon perehdyttäminen edellyttää, että oppilaille avataan kyseiseen uskontoon kuuluvia keskeisiä asioita, joita ovat muun muassa kantelussa mainitut otsikon "Luottamus ja turvallisuus" alla mainitut asiat.

Opetushallituksen selvityksessä on todettu, että uskonnon opetus samoin kuin muukin opetus perustuu Opetushallituksen antamiin opetussuunnitelman perusteisiin. Opetuksen järjestäjien tulee toteuttaa opetus opetussuunnitelmien mukaisesti. Opetushallituksen toimivaltaan ei kuulu tarkastaa eikä hyväksyä opetuksen tukena käytettäviä oppikirjoja eikä muutenkaan opetusmateriaalia. Opetushallitus toimii kuitenkin yhteistyössä oppikirjojen kustantajien kanssa: esimerkiksi vuonna 2004 annettujen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden valmistelussa oli mukana kustannusyhdistyksen edustajia.

Opetushallitus toteaa, että opettajan velvollisuus on riippumatta siitä, mitä oppikirjoja ja oppimateriaalia hän käyttää opetuksensa tukena, noudattaa Opetushallituksen vahvistaman opetuksen järjestäjän opetussuunnitelman mukaan laatimaa paikallista opetussuunnitelmaa, joka ei saa sisältää tunnustuksellisuutta uskonnon opetuksessa.

Annoitte asiassa 4.9.2013 vastineen, jossa totesitte, ettei Opetushallituksen selvityksessä kiistetty uskonnon oppikirjojen tunnustuksellisuutta. Mielestänne evankelisluterilaisen uskonnon osalta opetussuunnitelman perusteet ovat uskonnolliseen maailmankatsomukseen ohjaavia. Vastineen mukaan on vaikea näyttää toteen, kuinka tunnustuksellista uskonnonopetus on. Kantelussa kuvailtujen oppikirjojen käyttäminen on osoitus siitä, ettei koulussa ole ymmärretty, mitä tunnustuksettomuus tarkoittaa. Siksi uskonnon opetuksen pakollisuus on mielestänne Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista.

3.3

Oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeus-asiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Yksi kantelun tutkimisen edellytyksistä on, että kirjoitus on riittävän yksilöity. Kirjoituksesta tulee selkeästi ilmetä, kenen tai minkä viranomaisen tai kenen virkamiehen menettelyä arvostelu koskee, mitä menettelyä tai päätöstä kantelija pitää lainvastaisena, milloin menettely tai päätös on tehty ja miksi kantelija pitää menettelyä tai päätöstä lainvastaisena.

3.4 Arviointi

Uskonnonvapauslain 6 §:n mukaan oikeudesta saada uskonnon opetusta säädetään erikseen. Uskonnonvapauslain esitöiden (ks. HE 170/2002 vp) oikeus uskonnon opetukseen kuuluu olennaisena osana uskonnonvapauteen. Perustuslakivaliokunta on uskonnonvapauslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVL 10/2002 vp) myös todennut, että perustuslain turvaamaan uskonnontunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu tunnustuksellisen uskonnon opetus. Uskonnonvapaus edellyttää perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 55—56) yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämänkatsomuksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisesti myös kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltaja oikeutta vastata lapsen kehityksestä.

Perustuslain 6 § sisältää uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kiellon, josta seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia. Perusopetuslain säännös uskonnon opetuksesta toteuttaa perustuslaissa turvattua uskonnon vapauden periaatetta ja korostaa sitä, että uskonnon opetuksessa on ensisijaisesti kysymys oppilaan oikeudesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on uskonnon ja omantunnonvapautta kouluissa koskevissa tuomioissaan arvioinut tapauksia ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta.

Tapauksessa Folgerö ym. EIT totesi muun ohella, että EIS 1 lisäpöytäkirjan 2 artikla velvoitti valtiota kunnioittamaan vanhempien vakaumuksia, uskonnollisia tai elämänkatsomuksellisia, koko julkisen opetusohjelman puitteissa. Tuo velvollisuus oli laaja, koska se koski opetuksen sisällön ja tarjoamistavan ohella valtion tuolla alalla omaksumien kaikkien tehtävien suorittamista. Opetusohjelman laatiminen ja siitä päättäminen kuului sopimusvaltioiden toimivaltaan. Sellaiseen liittyi pääasiassa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, joista EIT ei voinut lausua ja joiden ratkaisu saattoi vaihdella maasta ja aikakaudesta toiseen. Artiklan toinen lause ei estänyt valtiota jakamasta opetuksella tai koulutuksella tietoja, jotka olivat laadultaan välittömästi tai välillisesti uskonnollisia tai filosofisia. Sama lause ei edes antanut vanhemmille oikeutta vastustaa sellaisten oppiaineiden ottamista koulun opetusohjelmaan. Toisaalta lause merkitsi, että valtion täytyi huolehtia opetusohjelman otetun aineen opettamisesta objektiivisella, kriittisellä ja pluralistisella tavalla. Valtio ei saanut pyrkiä sellaiseen käännättämiseen, joka voisi loukata vanhempien uskonnollisia ja elämänkatsomuksellisia vakaumuksia. Kokonaišharkinnassa EIT katsoi, että vastaajavaltio Norja ei ollut huolehtinut riittävästi siitä, että opetusohjelmassa tarkoitettua tietoa olisi tarjottu

objektiivisella, kriittisellä ja pluralistisella tavalla ja siten 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa Appel-Irrang EIT totesi, että opetusohjelman laatiminen oli periaatteessa sopimusvaltioiden toimivaltaan kuuluva asia. EIT:n oli tutkittava vain, oliko opetus objektiivista, kriittistä ja pluralistista, jotta oppilaat kykenivät suhtautumaan uskontoon kriittisesti ja kiihkotta. Varsinkaan opetus ei saanut olla käännättämistä. EIT viittasi lain tavoitteisiin ja katsoi, että etiikan opetus Berliinin kouluissa vastasi 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan edellyttämiä pluralismin ja objektiivisuuden vaatimuksia sekä EN:n parlamentin hyväksymiä suosituksia. EIT jätti yksimielisesti valituksen tutkimatta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään 2/2014 vp todennut seuraavaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yleisesti uskonnonvapautta ja erityisesti ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut sopimusvaltioiden laajaa harkintamarginaalia, joka johtuu siitä, että Euroopan maiden kesken on suuria eroja kulttuurisen ja historiallisen kehityksen osalta (ks. esim. Lautsi ym. v. Italia, tuomion kohdat 61-62 ja 68-69). Sopimusvaltiot voivat laajan harkintamarginaalin vuoksi periaatteessa pitkälti itse määritellä sen, miten ne opetuksen ja koulutuksen alalla ottavat huomioon vanhempien oikeuden varmistaa lapsilleen heidän vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus. Tuomioistuin on ratkaisukäytännössään myös antanut painoarvoa kyseessä olevan sopimusvaltion kulttuurisille ja historiallisille erityispiirteille kulloisenkin menettelyn sopimuksenmukaisuutta arvioidessaan. ---Tuomioistuin on kuitenkin eräissä ratkaisuisaan käsitellyt niitä yleisiä periaatteita, joita ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon (ks. Lautsi ym. v. Italia, tuomion kohdat 59-62 ja Folgerø ym. v. Norja, tuomion kohta 84). Yleiset periaatteet sisältävät niin tulkinnan sisällöllisiä lähtökohtia (esim. valtion velvoite neutraalisuuteen ja puolueettomuuteen sekä valtion velvoite huolehtia siitä, että opetusta ja koulutusta annetaan objektiivisella, kriittisellä ja moniarvoisella tavalla) kuin valtion harkintamarginaaliin kuuluvia seikkoja (esim. opetussuunnitelman sisältö). Keskeisin yleinen valtion harkintamarginaalia rajoittava periaate on ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaan liittyvä ns. indoktrinaation kieltö, joka muodostaa tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa valtion toimintavapauden ehdottoman rajan. Tämän voidaan valiokunnan mielestä katsoa sisältävän ainakin kiellon pyrkiä iskostamaan tai juurruttamaan opetuksessa tai muussa koulun toiminnassa esimerkiksi valtauskonnon mukaisia käsityksiä vastoin vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän uskonnollisten tai aatteellisten vakaumustensa mukaista kasvatusta tai opetusta.

Kuten edellä ilmenee, EIT on katsonut opetussuunnitelmien sisällön kuuluvan valtion harkintamarginaaliin samalla kun valtiolla on velvoite huolehtia siitä, että opetusta ja koulutusta annetaan objektiivisella, kriittisellä ja moniarvoisella tavalla. Suomessa vuonna 2004 annettujen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden eri oppiaineiden opetus on poliittisesti sitoutumatonta ja uskonnollisesti tunnustuksetonta. Opetuksen järjestäjien tulee toteuttaa opetus opetussuunnitelmien mukaisesti ja opettajan velvollisuus on noudattaa opetussuunnitelmaa, joka ei saa sisältää tunnustuksellisuutta uskonnon opetuksessa.

Käsitykseni mukaan suurin osa opetuksen järjestäjinä toimivista kunnista osoittaa kouluille määrärahat, joiden puitteissa koulut pedagogisin perustein valitsevat koulukohtaisesti opetuksessa käytettävät oppimateriaalit. Opetushallituksen toimivaltaan ei kuulu tarkastaa eikä hyväksyä opetuksen tukena käytettäviä oppikirjoja. Myöskään minulla ei laillisuusvalvonnassani ole mahdollisuutta ottaa kantaa koulujen hankkimien opetusmateriaalien hyväksyttävyyteen tai keskinäiseen paremmuuteen tai arvioida esimerkiksi sitä, millaisia pedagogisia haasteita käyttöön valitut kirjasarjat asettavat opettajille heidän toteuttaessaan vahvistettuja opetussuunnitelmia.

Kantelustanne ilmenevän käsityksen mukaan nimeämänne kirjasarjat ovat sisältönsä puolesta siten tunnustuksellisia, että niiden käyttö opetuksessa jo lähtökohtaisesti vaarantaa opetuksen objektiivisuuden, kriittisyyden ja pluralistisuuden. Totesitte, että riippuu paljon opettajasta, miten asioita tunneilla käsitellään, ja että on vaikea näyttää toteen, kuinka tunnustuksellista uskonnonopetus on. Kerroitte, että keskusteluissa oppilaiden vanhempien kanssa tulee kuitenkin jatkuvasti ilmi, että uskonnon opetus on opetusta uskovaisuuteen, ei pelkästään uskontoon perehdyttämistä. Tältä osin katson, ettei kirjeestänne ilmene aihetta epäillä sellaista yksilöityä viranomaisen tai viranhaltijan menettelyä, jota voitaisiin kanteluasiana ryhtyä enempää tutkimaan tai arvioimaan. Yleisesti kuitenkin totean perustuslakivaliokunnan mietintöön (2/2014 vp) viitaten, että koulujen kaikessa toiminnassa on otettava huomioon keskeiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenevät periaatteet, kuten indoktrinaation kieltö, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus sekä uskonnollinen suvaitsevaisuus ja moniarvoisuus.

Totean myös tässä yhteydessä, että valtioneuvosto on kesäkuussa 2012 antanut asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta. Asetuksessa määritellään tavoitteet esiopetukselle, perusopetukselle, lisäopetukselle sekä perusopetukseen valmistavalle opetukselle. Opetushallitus on käynnistänyt valtioneuvoston asetuksen pohjalta opetussuunnitelman perusteiden valmistelun esiopetusta, perusopetusta ja lisäopetusta varten. Esiopetuksen, perusopetuksen ja lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet valmistuvat vuoden 2014 loppuun mennessä. Uusien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti laadittujen paikallisten opetussuunnitelmien tulee olla hyväksytyinä siten, että niiden mukaiseen opetukseen voidaan siirtyä 1.8.2016 alkavan lukuvuoden alusta lukien.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteluonnoksessa (15.4.2014) todetaan muun ohella, että uskonnon opetuksen tehtävä on antaa oppilaalle laaja uskonnollinen ja katsomuksellinen yleissivistys. Opetus perehdyttää oppilasta opiskeltavaan uskontoon ja sen monimuotoisuuteen, tutustuttaa uskonto- ja katsomusperinteisiin Suomessa sekä uskontoihin ja katsomuksiin muualla maailmassa. Oppiaine edistää uskonnon ja kulttuurin välisen suhteen ymmärtämistä sekä uskontojen ja katsomusten monilukutaitoa. Opetus antaa monipuolista tietoa uskonnoista sekä auttaa ymmärtämään siitä käytävää keskustelua. Oppilasta ohjataan tarkastelemaan uskontoja eri näkökulmista. Oppilasta ohjataan kriittiseen ajatteluun.

Mitä tulee esittämäänne näkemykseen siitä, että oman uskonnon opetus tulisi säätää kaikille oppilaille vapaaehtoiseksi totean, että eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvontatehtävän puitteissa voi ottaa kantaa tai puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon.

Kaiken edellä kerrotun perusteella katson, ettei asiassa ilmennyt aihetta epäillä toimenpiteitani edellyttävää Opetushallituksen tai muun viranomaisen tai virkamiehen yksilöityä lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Näin ollen kirjeenne ei johtanut puoleltani enempään.