

11.9.2017

EOAK/3469/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **KAUPUNGIN MENETTELY USKONNON OPETUKSEN JÄRJESTÄMISESSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelijat pyysivät kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kaupungin menettelyä uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen järjestämisestä koskevassa asiassa. Kaupungin sivistyslautakunta oli 27.4.2016 (§ 36) päättänyt, että perusopetuksen 4. vuosiluokalla eri uskontojen ja elämäkatsomustiedon opetukseen kohdistettu toinen vuosiviikkotunti järjestetään kaikkien näiden ns. katsomusaineiden yhteisenä oppituntina.

Kantelijat kysyvät, voidaanko tällä järjestelyllä tosiasiasa toteuttaa perusopetuslaissa säädetyt ja opetussuunnitelmassa määrätyt sisällölliset tavoitteet ja oppilaiden yhdenvertaisuus. Kantelijoiden näkemyksen mukaan kaupungin päätös syrjii ortodoksiseen kirkkoon ja muihin katsomuksellisiin vähemmistöihin kuuluvia oppilaita, koska heidän kohdallaan ei toteudu perusopetuksen uskonnon opetuksen vähimmäistuntimäärä. Edelleen kantelijoiden mukaan yhteinen oppitunti muodostaa oppiaineen, jota ei ole olemassa ja johon ei ole luotu opetussuunnitelman perusteita, eikä arvioinnin kriteereitä. Kantelijat pitivät selvänä, ettei yhdistettyä opetusta antavalla opettajalla ole kelpoisuutta kaikkien uskontojen opettamiseen.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

##### *Suomen perustuslaki*

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

##### *Perusopetusta koskevat säädökset*

Perusopetuslain 13 §:ssä säädetään uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjän tulee 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 uskonnon opetukseen. Oppilas, joka ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, voi huoltajan ilmoitettua asiasta perusopetuksen

järjestäjälle osallistua mainittuun uskonnonopetukseen. Pykälän 2 momentin mukaan vähintään kolmelle evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai vähintään kolmelle ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvalle oppilaalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnon opetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta. Pykälän 3 momentin mukaan muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalle vähintään kolmelle oppilaalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnon opetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät. Pykälän 5 momentin mukaan uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomalle oppilaalle, joka ei osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnon opetukseen, opetetaan elämäkatsomustietoa. Perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää elämäkatsomustiedon opetusta, jos opetukseen oikeutettuja oppilaita on vähintään kolme.

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). Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Perusopetuslain 15 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä tässä tarkoitettua opetusta varten opetussuunnitelma.

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta. Pykälän 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetusasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan opetusryhmät muodostetaan pääsääntöisesti vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esi- ja lisäopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa.

Perusopetusasetuksen 10 §:n mukaan Opetushallitus määrää, mitkä oppiaineet voidaan arvioida yhdessä. Perusopetusasetuksen 13 §:n mukaan oppilaan arvioinnista päättää kunkin oppiaineen tai opintokokonaisuuden osalta oppilaan opettaja tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä.

Opetushallitus on määräyksellä 22.12.2014 (104/011/2014) antanut perusopetuslain 14 §:n 2 momentin tarkoittamat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Määräys sisältää muun muassa uskonto-oppiaineen tehtävän, tavoitteet ja keskeiset sisältöalueet sekä uskonnon eri oppimäärät evankelisluterilaisen uskonnon, ortodoksisen uskonnon, katolisen uskonnon, islamin ja juutalaisen uskonnon opetusta varten. Opetussuunnitelman perusteet sisältävät myös elämäkatsomustieto-oppiaineen opetusta koskevat lähtökohdat ja periaatteet sekä opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (104/011/2014) mukaan uskonnon opetuksen tehtävä perusopetuksessa on antaa oppilaille laaja uskonnollinen ja katsomuksellinen yleissivistys. Vuosiluokkien 3-6 aikana uskonnon opetuksessa laajennetaan ja syvennetään oman uskonnon perustietoja. Uskonto toteutetaan oppilaiden uskonnollisen

yhdyskunnan mukaisesti oman uskonnon opetuksena erillisten oppimäärien mukaan. Elämäkatsomustiedon tehtävänä on edistää oppilaiden kykyä etsiä hyvää elämää. Vuosiluokkien 3-6 erityisenä tehtävänä on rohkaista ja tukea oppilaiden pyrkimyksiä rakentaa identiteettiään ja elämäkatsomustaan.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (kelpoisuusasetus) 21 a §:ssä määritellään kelpoisuus uskonnon opetukseen. Luokanopetuksena annettava evankelisluterilaisen tai ortodoksisen uskonnon opetusta antavalta henkilöltä edellytetään luokanopettajan kelpoisuuden lisäksi asianomaisen uskonnon opintoja osana luokanopettajan monialaisia opintoja, aikaisempia luokanopettajan kelpoisuuden tuottaneita opintoja tai yliopiston tutkintovaatimusten mukaisia, vähintään vastaavan laajuisia, asianomaisen uskonnon opintoja.

Perusopetuksessa ja lukiossa aineenopetuksena annettavaa evankelisluterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetusta antavalta henkilöltä edellytetään aineenopettajan koulutukseen kuuluvat opettavan aineen opinnot. Muuta uskontoa perusopetuksessa tai lukiossa opettavalta henkilöltä edellytetään asianomaisessa uskonnossa suoritettut korkeakouluopinnot tai muulla tavoin hankitut riittävät tiedot ja asianomaisen uskonnon tuntemus.

Edellä mainitun kelpoisuusasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla tässä asetuksessa säädetään, opetusta voidaan väliaikaisesti enintään vuoden ajaksi määrätä antamaan henkilö, jolla on riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin määrätä antamaan opetusta yli kuuden kuukauden ajaksi vain, jos tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole määräystä annettaessa saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy.

Valtioneuvoston asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (tuntijakoasetus) 2 §:n mukaan opetuksen ja kasvatuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuunkykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Opetus edistää kulttuurien sekä aatteellisten, maailmankatsomuksellisten ja uskonnollisten, kuten kristillisten, perinteiden sekä länsimaisen humanismin perinteen tuntemista ja ymmärtämistä. Opetuksella ja kasvatuksella edistetään elämän, ihmisarvon loukkaamattomuuden, ihmisoikeuksien, luonnon ja toisten ihmisten kunnioittamista sekä tuetaan oppilaiden kasvua tasapainoisiksi ja terveen itsetunnon omaaviksi ihmisiksi. Tavoitteena on oppilaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä kasvu hyviin tapoihin. Opetus ja kasvatustukevat oppilaiden kasvua erilaisuuden kunnioittamiseen sekä vastuullisuuteen, yhteistyöhön ja toimintaan, joka edistää ihmisryhmien, kansojen, aatteiden, uskontojen ja kulttuurien välistä kunnioittamista ja luottamusta. Opetuksella tuetaan oppilaan kasvua aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi, luodaan edellytyksiä toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa sekä edistetään kestävä kehitystä.

Asetuksen 6 §:n mukaan oppivelvollisen tulee saada perusopetuksen vuosiluokkien 3-6 aikana yhteensä vähintään viisi vuosiviikkotuntia (= 38 oppituntia) uskonnon tai elämäkatsomustiedon opetusta.

### *Yhdenvertaisuuslaki*

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

## 3.2 Saatu selvitys

### 3.2.1 Kaupungin sivistyslautakunnan selvitys

Kaupungin sivistyslautakunnan selvityksen mukaan se on päättänyt perusopetuksen tuntijaosta 19.5.2015 muun ohella, että uskontoa ja elämäntietoa opetetaan perusopetuksen aikana yhteensä 10 vuosiviikkotuntia, joista 4. luokalla opetetaan 2 vuosiviikkotuntia. Sivistyslautakunta on edelleen päättänyt, että opetussuunnitelmassa uskonnon ja elämäntietouden oppisisällöt on jaoteltu siten, että koulujen on 4. luokalla mahdollista opettaa yksi vuosiviikkotunti eri katsomusaineita samassa opetusryhmässä yhteisenä oppituntina. Yhteisenä oppituntina opetetaan alakoulun aikana 1/7 osa katsomusaineiden opetuksesta. Katsomusaineita opetetaan ja arvioidaan erillisinä oppiaineina, ja niillä on omat erilliset opetussuunnitelmansa, jotka ovat valtakunnallisten perusteiden mukaiset. Opetuksen sisällölliset tavoitteet toteutuvat ja oppiaineiden tavoitteiden saavuttaminen on jaoteltu yhdeksälle kouluvuodelle.

Sivistyslautakunnan mukaan kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmassa uskontojen ja elämäntietouden oppisisällöt on rakennettu valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti sisältäen täydentäviä ja painottavia kohtia, jotka eivät ole ristiriidassa valtakunnallisten perusteiden kanssa. Sivistyslautakunta perustelee oppituntin järjestämistä kaikille yhteisenä myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden määräyksillä ja tavoitteilla laaja-alaisesta osaamisesta ja monialaisten oppimiskokonaisuuksien rakentamisesta sekä oppiainerajat ylittävillä pedagogisilla ratkaisuilla.

Selvityksessään sivistyslautakunta toteaa, että uskonnonopetuksesta erillisissä oman uskonnon ryhmissä ortodoksista uskontoa opettaa henkilö, jolla on kelpoisuus sen opettamiseen. Kaikkien katsomusvaihtoehtojen yhteisen 4. luokan viikkotuntin opetuksesta vastaa pätevä luokanopettaja, jolla on pätevyys luokanopetukseen sekä elämäntietouden ja evankelisluterilaisen uskonnon opetukseen. Koska yhteisiä oppitunteja on hyvin rajoitetusti ja opetuksen sisältö on uskonto- ja katsomusrajat ylittävää, kaupunki katsoo luokanopettajan kelpoisuuden riittävän pätevään opetukseen.

Edelleen selvityksen perusopetuksen arvoperustan mukaan opetus on uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitouttamatonta, joten oppilaita ei indoktrinoida uskontoon. Siten myöskään ortodoksisen uskonnon opetussuunnitelman tavoitteet eivät perustu yksinomaan ortodoksiseen uskontoon, vaan ne ovat yhteisiä katsomuskannasta riippumatta. Katsomusaineissa on runsaasti yhteisiä oppisisältöjä ja tavoitteita, joiden käsittely eri näkökulmista ja kulttuuritaustoista syventää ja vahvistaa oppilaan oppimista ja ymmärrystä.

Yhteisillä oppitunneilla käsitellään sisältöaluetta 'Hyvä elämä'. Kaupungin opetussuunnitelmassa neljännellä luokalla olevia täysin yhteisiä katsomusaineiden tavoitteita ja sisältöjä ovat selvityksen mukaan muun muassa ihmisoikeusetiikka, toiminnan eettiset periaatteet ja oman näkökulman ja katsomuksen perustelemineen. Perusopetuksen arvoperustan mukaan oppiminen yhdessä yli kieli-, kulttuuri-, uskonto- ja katsomusrajojen luo edellytyksiä aidolle vuorovaikutukselle ja yhteisöllisyydelle.

Sivistyslautakunta pitää eri katsomusaineiden opettamista samassa opetusryhmässä pedagogisena mahdollisuutena, jota koulut voivat hyödyntää opetussuunnitelman tavoitteiden parempaan saavuttamiseen. Opetusjärjestelyt ovat kaikkien oppilaiden osalta perusopetuslain

ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisia, ortodoksisen uskonnon opetuksen vähimmäistuntimäärä toteutuu, ja oppilaiden kohtelu on yhdenvertaista.

### 3.2.2 Opetushallituksen lausunto

#### *Opetussuunnitelman perusteet ja kaupungin paikallinen opetussuunnitelma*

Opetushallitus toteaa lausunnossaan, että katsomusaineiden vaihtoehtoisuudella turvataan uskonnon vapauden toteutuminen koulussa siten, että oppilaalla on oikeus omaan uskonnon opetukseen. Eri katsomusaineilla on Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2014 määritellyt omat erilliset tavoitteet ja oppisisällöt vuosiluokille 3-6. Uskonnon eri oppimäärien ja elämäkatsomustiedon opetussuunnitelmien perusteet ovat erilliset, vaikka niissä esiintyy samoja aiheita. Uskonnon opetuksessa laajennetaan ja syvennetään oman uskonnon perustietoja. Uskonto toteutetaan oppilaiden uskonnollisen yhdyskunnan mukaisesti oman uskonnon opetuksena erillisten oppimäärien mukaan. Elämäkatsomustiedon tehtävänä on rohkaista ja tukea oppilaiden pyrkimyksiä rakentaa identiteettiään ja elämäkatsomustaan. Yhteisiä oppisisältöjä ovat lasten oikeudet ja ihmisoikeudet, joiden käsittelyä edellytetään kaikissa katsomusaineissa.

Kaupungin paikallisessa opetussuunnitelmassa yhteiseksi sisällöksi on nimetty Hyvä elämä -kokonaisuus. Opetushallitus toteaa, että opetussuunnitelman perusteissa Hyvä elämä -kokonaisuudet ovat eri katsomusvaihtoehdoissa erilaiset.

Evangelisluterilaisen uskonnon kohdassa Hyvä elämä "tarkastellaan kristinuskon tärkeimpiä eettisiä ohjeita: kultaista sääntöä, rakkauden kaksoiskäskyä ja kymmentä käskyä." Ortodoksisen uskonnon opetuksessa kohdan keskeisenä sisältönä on "ortodoksisen kirkon opetus". Islamin opetuksen kohdassa Hyvä elämä "tarkastellaan islamilaisen etiikan perusteita". Elämäkatsomustiedossa "tutkitaan vapautta ja vastuuta, erityisesti ajattelun-, uskonnon- ja elämäkatsomuksen vapauden näkökulmasta". Opetussuunnitelman perusteissa uskonnon eri oppimäärien Hyvä elämä -kohdat korostavat oppiaineen päätavoitteen mukaisesti omaa uskontoa. Elämäkatsomustiedossa lähtökohta ei ole sidoksissa uskonnolliseen ajatteluun tai uskontoihin.

Kaupungin sivistyslautakunnan selvityksen liitteenä on linkki sähköiseen opetussuunnitelmaan sekä opetussuunnitelman ote, josta käy ilmi yhteisellä tunnilla opetettavan Hyvä elämä -kokonaisuuden oppisisällöt, mutta ei opetuksen tavoitteita. Selvityksen liitteenä olevaan ja linkitettyyn kaupungin paikalliseen opetussuunnitelmaan on laadittu neljättä vuosiluokkaa varten eri uskontojen oppimääriin ja elämäkatsomustietoon erilliset Hyvä elämä (Kasvaminen hyvään elämään) -kokonaisuudet. Ne sisältävät eri uskontojen ja elämäkatsomustiedon keskeisiä sisältöjä, mutta ainakin elämäkatsomustiedon ao. kokonaisuuteen on sisällytetty myös evangelisluterilaisen uskonnon oppimäärän keskeisiä sisältöjä, niihin erikseen viitaten. Opetushallituksen mielestä kaupungin elämäkatsomustiedon opetussuunnitelma ei ole edellä kuvatuilta osin Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukainen.

#### *Opetuksen toteuttaminen*

Kaupungin opetussuunnitelman neljännen luokan yhteistä opetusta varten on neljän eri oppimäärän kokonaisuudet. Oppilaalla on oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen oppimääränsä mukaisesti. Säädökset eivät kiellä opettamasta eri oppiaineita tai saman oppiaineen eri oppimääriä samalla oppitunnilla, mutta oppilas ei voi opiskella kuin yhtä katsomusaineen oppimäärää. Opetus tulee antaa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti laaditun opetussuunnitelman mukaan kunkin oppimäärän mukaan opiskelevalle oppilaalle.

Kantelun kohteena ovat opetusjärjestelyt yhden vuosiviikkotunnin osalta. Opetushallitus toteaa lausunnossaan, että yksi vuosiviikkotunti on puolet kyseisen vuosiluokan opetuksesta ja 20 % uskonnon ja elämänskatsomustiedon opetuksesta vuosiluokkien 3-6 aikana, mikä on merkittävä osuus kunkin oppimäärän opetuksesta.

Yhteistä opetusryhmää opettavalta opettajalta edellytetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen mukaista kelpoisuutta. Kaupungin selvityksen perusteella ko. opettajalta ei ole Opetushallituksen käsityksen mukaan kelpoisuusasetuksen 21 a §:n edellyttämää kelpoisuutta kaikkiin opettamiinsa uskontoihin. Opetushallitus toteaa, ettei se selvityksen perusteella pysty arvioimaan, onko opettajalla kelpoisuusasetuksen 23 §:n mukainen, väliaikaisesti opetusta antavalta henkilöltä vaadittava riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito.

### 3.3. Arviointi

#### *Yleistä*

Uskonnonvapaus edellyttää perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämänskatsomuksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulee yleisesti kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä. Kirkkoon kuuluvien oikeus saada ja velvollisuus osallistua koulun uskonnonopetukseen perustuu uskonnonvapaus- ja perusopetuslakien nimenomaisesti säännöksiin.

Perustuslain 6 § sisältää uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kiellon, josta seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (PeVM 10/2002 vp). Perusopetuslain säännös uskonnon opetuksesta toteuttaa osaltaan perustuslaissa turvattua uskonnon vapauden periaatetta ja korostaa sitä, että uskonnon opetuksessa on ensisijaisesti kysymys oppilaan oikeudesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on uskonnon ja omantunnon-vapautta kouluissa koskevilla tuomioissaan arvioinut tapauksia ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta. EIT on ratkaisukäytännössään korostanut sopimusvaltioiden laajaa harkintamarginaalia, jonka vuoksi sopimusvaltiot voivat periaatteessa pitkälti itse määritellä sen, miten ne opetuksen ja koulutuksen alalla ottavat huomioon vanhempien oikeuden varmistaa lapsilleen heidän vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus. Tapauksessa Folgerö ym. EIT totesi muun ohella, että opetusohjelman laatiminen ja siitä päättäminen kuului sopimusvaltioiden toimivaltaan. Valtiolla on samalla velvoite huolehtia siitä, että opetusta ja koulutusta annetaan objektiivisella, kriittisellä ja moniarvoisella tavalla.

Perusopetuksen uskonnon opetus samoin kuin muukin opetus perustuu voimassaoleviin Opetushallituksen antamiin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin (2014), joiden mukaan tasa-arvon tavoite ja laaja yhdenvertaisuusperiaate ohjaavat perusopetuksen kehittämistä. Opetus on oppilaita uskonnollisesti, katsomuksellisesti ja puoluepoliittisesti sitouttamaton. Opetuksen järjestäjän tulee toteuttaa opetus velvoittavien opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti.

Olen erässä aiemmassa kanteluratkaisussani (24.9.2015, dnro 1771/4/14) katsonut koulun toimineen harkintavaltansa puitteissa, kun niin kutsuttujen katsomusaineiden oppimäärien samansisältöisiä osia oli opiskeltu yhteisissä tiloissa. Niiltä osin kuin opetussuunnitelmat poikkesivat toisistaan, oli opetus eriytetty. Opetushallitus totesi tuossa asiassa antamassaan

lausunnossa, että lainsäädäntö antaa opetuksen järjestäjälle harkintavaltaa opetusryhmien muodostamisessa, eikä se kiellä eri uskontojen ja elämäkatsomustiedon opetuksen antamista samassa ryhmässä. Opetusryhmien muodostamisessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kunkin uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksessa toteutuu perusopetuslain 30 §:n vaatimus opetussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Eduskunnan peruslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 37/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta, että uskonnonvapauslainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 2002 tunnustuksellisesta uskonnon opetuksesta siirryttiin "oman uskonnon opetukseen", joka ei perustuslakivaliokunnan asiasta säädettäessä ottaman kannan mukaan ole perustuslaissa tarkoitettua uskonnon harjoittamista (PeVM 10/2002 vp). Voimassa olevan lainsäädännön seurauksena on saattanut aiheutua erilaisia käytännön ongelmia liittyen ryhmäkokovaatimusten toteuttamiseen, sen vaatimiin resursseihin ja pätevien opettajien saamiseen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossa erityistä huomiota siihen, että perustuslaki ei estä peruskoulun ja lukion opetussisällön sellaista kehittämistä, jossa oman uskonnon opetuksen sijasta painopistettä siirrettäisiin kaikille yhteiseen uskontotiedon ja elämäkatsomustiedon opetukseen. Sitten rauenneessa lakiesityksessä ei ollut kysymys tällaisesta katsomusaineiden kehittämisen kokonaisuudistuksesta, vaan ehdotuksen sisältönä oli ainoastaan vähentää joidenkin ryhmien oman uskonnon opetusta.

Katsomusaineiden yhteiset opetusjärjestelyt ovat olleet arvioitavina myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston viimeaikaisissa laillisuusvalvontaratkaisuisissa. Ratkaisussa 4.8.2017 (LSSAVI/2881/06.06.01/2016) aluehallintovirasto totesi, että opetuksen järjestämisen osittain yhdessä voidaan katsoa edistävän paremmin sekä perusopetuslain 2 §:ssä että tuntijakoasetuksessa säädettyjen opetuksen valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamista kuin tilanteessa, jossa opetus järjestettäisiin kokonaan erikseen. Yhteisen opetuksen järjestämiselle ei ole myöskään perustuslain 11 §:n perusteella estettä, koska uskonnonopetus ei ole Suomessa tunnustuksellista eikä opetukseen siten kuulu uskonnon harjoittamista.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa 21.8.2017 (Svenska enhetens beslut, LSSAVI/4538/06.06.01/2016) oli kyse kunnan menettelystä järjestää kaikkien katsomusaineiden opetus samassa yhden opettajan ryhmässä. Aluehallintovirasto totesi muun ohella yhdenvertaisuusvaltuutetun tuossa asiassa antamaan lausuntoon viitaten, että vaikka katsomusaineiden sisällöissä on yhteisiä sisältöjä, myös merkittävässä määrin osia, joilla ei ole vastaavuutta keskenään ja joita ei näin ollen voida opettaa samassa yhden opettajan ryhmässä. Aluehallintovirasto kiinnitti myös huomiota vähemmistöuskontoa edustavien oppilaiden mahdollisesti haavoittuvaan asemaan yhteisessä opetusryhmässä.

#### *Oikeusasiamiehen tehtävät*

Nyt tutkittavana olevassa asiassa kantelijat halusivat oikeusasiamiehen arvioivan, voidaanko edellä kuvatulla kaupungin sivistyslautakunnan päättämällä järjestelyllä tosiasiasa saavuttaa katsomusaineiden opetuksen sisällölliset tavoitteet yhdenvertaisesti ja syrjimättä kaikkien oppilaiden kohdalla.

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.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä, eikä puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin.

Totean, ettei minulla oikeusasiamiehen kirjalliseen kantelumenettelyyn perustuvassa laillisuusvalvonnassa ole mahdollisuutta ottaa yksityiskohtaisesti kantaa opetuksen järjestäjän päättämien opetussuunnitelmien pedagogiseen ulottuvuuteen tai arvioida käytettyjen opetusjärjestelyjen ja työtapojen toimivuutta siltä osin, kuin kyse on opetuksen järjestäjälle kuuluvan harkintavallan käyttämisestä. Tässä valossa olen arvioinut asiaa seuraavasti.

### *Johtopäätös*

Perusopetuksen opetussuunnitelman arvoperustassa korostetaan kulttuurista moninaisuutta rikkautena. Opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet laaja-alaisesta osaamisesta ja monialaisten oppimiskokonaisuuksien rakentamisesta antavat tukea ja mahdollisuuksia opetuksen järjestäjien erilaisille pedagogisille ja muille opetuksen järjestämiseen liittyville ratkaisuille.

Kuten edellä ilmenee, lainsäädäntö antaa opetuksen järjestäjälle harkintavaltaa myös opetusryhmien muodostamisessa, eikä se kiellä eri uskontojen ja elämäkatsomustiedon opetuksen antamista samassa ryhmässä niin, että kunkin uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksessa toteutuu perusopetuslain 30 §:n vaatimus opetussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä. Perustuslain yhdenvertaisuussäätely korostaa osaltaan tarvetta vähemmistöuskontoihin kuuluvien ryhmien positiiviseen erityiskohteluun (ks. esim. HE 309/1993 vp ja PeVL 37/2014 vp).

Kaupungin sivistyslautakunta on lähtökohtaisesti toiminut sille kuuluvan harkintavallan puitteissa päättäessään, että kaupungin koulujen on 4. vuosiluokalla mahdollista opettaa yksi vuosiviikkotunti eri katsomusaineita samassa opetusryhmässä yhteisenä oppituntina. Saadun selvityksen mukaan opetussuunnitelmassa uskonnon ja elämäkatsomustiedon oppisisällöt on jaoteltu siten, että koulujen on mahdollista opettaa yksi vuosiviikkotunti eri katsomusaineita samassa opetusryhmässä, katsomusaineita opetetaan erillisten opetussuunnitelmien mukaan ja ne arvioidaan omina oppiaineinaan.

Tässä asiassa käytössäni olleiden tietojen perusteella minun ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida, miltä osin katsomusaineiden oppisisällöt ovat yhteneväiset ja toisaalta miten ne poikkeavat toisistaan. Kaupungin velvollisuus on opetuksen järjestäjänä varmistaa, että paikallinen opetussuunnitelma on annettujen säädösten mukainen sekä riittävän selkeä ja yksityiskohtainen ja että käytännön opetusjärjestelyt tosiasiallisesti turvaavat jokaisen oppilaan yhdenvertaisen oikeuden saada opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Huomioni on kuitenkin kiinnittynyt seuraaviin seikkoihin.

Katsomusaineiden vaihtoehtoisuudella turvataan osaltaan uskonnonvapauden toteutuminen koulussa. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan vuosiluokilla 3-6 uskonnon opetuksessa laajennetaan ja syvennetään oman uskonnon perustietoja. Elämäkatsomustiedon opetus ei ole sidoksissa uskonnolliseen ajatteluun tai uskontoihin. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista käy ilmi, että katsomusaineiden oppisisällöt poikkeavat paljon toisistaan; kaikilla opettavilla uskonnoilla ja elämäkatsomustiedolla on omat erikseen kirjatut tavoitteet ja niistä johdetut sisällöt. Kaupungin paikallisessa opetussuunnitelmassa yhteiseksi sisällöksi on



nimetty Hyvä elämä -kokonaisuus, joka opetussuunnitelman perusteissa on eri oppimäärissä erilainen. Opetussuunnitelman perusteissa uskonnon eri oppimäärien Hyvä elämä -kohdat korostavat oppiaineen päätavoitteen mukaisesti omaa uskontoa.

Kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmassa on kirjattu seuraavaa:

” Elämäkatsomustiedon sisällöt vuosiluokalla 4: Tavoitteena on, että hyvään elämään liittyvät asiat käsitellään koko luokan yhteisellä katsomusaineen tunnilla (1h/vko). Aiheita (poimittu ev.lut.uskonnon OPSversiosta): Yhteiselämän perusteita: --Kultainen sääntö, rakkauden kaksoiskäsky”.

- - -

Opetushallituksen lausuntoon yhtyen katson, että kaupungin elämäkatsomustiedon opetussuunnitelma ei ole edellä kuvatuilta osin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukainen.

Korostan edelleen oppilaan oikeutta pätevän opettajan johdolla opetussuunnitelman perusteiden mukaiseen oman oppiaineen opetukseen ja arviointiin. Kaikkien opetussuunnitelmaan sisältyvien uskontojen ja elämäkatsomustiedon opettaminen yhdessä opetusryhmässä perusopetuslain edellyttämällä tavalla – ottaen huomioon yhden vuosiviikkotunnin merkittävä osuuden kunkin oppimäärän opetuksesta – saattaa osaltaan asettaa erityisiä haasteita käytännön opetusjärjestelyille.

Kaupunki katsoo selvityksessään, että luokanopettajan kelpoisuus riittää pätevään opetukseen kaikkien katsomusvaihtoehtojen yhteisellä 4. luokan viikkotunnilla. Opetushallituksen näkemyksen mukaan saadun selvityksen perusteella opettajalla ei ole kelpoisuusasetuksen 21 a §:n edellyttämää kelpoisuutta kaikkiin opettamiinsa uskontoihin. Käytössä olevien tietojen valossa Opetushallitus ei ole voinut arvioida, onko opettajalla kelpoisuusasetuksen 23 §:n mukainen, väliaikaisesti opetusta antavalta henkilöltä vaadittava riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito.

Totean, että kelpoisuussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä, joten viranomaisen ei voi arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta, eikä poiketa niistä tapauskohtaisesti, ellei sellaisesta mahdollisuudesta ole nimenomaisesti erikseen säädetty. Kelpoisuusasetuksen 21 a §:n 1 momentin mukaan ortodoksisen uskonnon opetusta antavalta luokanopettajalta edellytetään luokanopettajan kelpoisuuden lisäksi, että asianomaisen uskonnon opinnot ovat sisältyneet hänen suorittamiinsa peruskoulussa opettavien aineiden tai aihekokonaisuuksien monialaisiin opintoihin tai luokanopettajan kelpoisuuden tuottaneisiin aikaisempiin opintoihin taikka että hän on suorittanut muut yliopiston tutkintovaatimusten mukaiset, vähintään vastaavan laajuiset asianomaisen uskonnon opinnot. Näkemykseni mukaan kelpoisuusvaatimus koskee kaikkea ortodoksisen uskonnon opetussuunnitelman mukaista opetusta, sekä erikseen että yhdessä järjestettyä opetusta.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungille.