

22.3.2018

EOAK/6540/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

HUOMAUTUS KOULUN USKONNOLLISEN PÄIVÄNAVAUKSEN JÄRJESTELYISTÄ JA VAILLINAISESTA SELVITYKSESTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään A:n kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja sen B:n koulun menettelyä uskonnollisten päivänavausten järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan evankelisluterilainen seurakunta pitää [kunnan nimi poistettu] kaikissa kouluissa päivänavauksia, koska se on pitkä perinne. Ainakin B:n koulussa nämä päivänavaukset kuuluvat keskusradion kautta kaikille, eikä niille järjestetä vaihtoehtoa. Seurakuntia on ohjeistettu, ettei päivänavauksiin saa sisältyä uskonnon harjoittamista. Tästä huolimatta esimerkiksi 9.10.2017 B:n koulun keskusradion kautta lähetettiin koko koululle seurakunnan pitämä päivänavaus, joka sisälsi virren, rukousmuotoisen runon sekä siunatun kouluviikon toivotuksen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta A:n sivistys- ja kulttuurijohtaja C antoi 1.12.2017 lausunnon, jossa oli kerrottu B:n koulun rehtori D:ltä saadusta selvityksestä. Kantelija antoi asiassa vastineen 5.1.2018. Sivistys- ja kulttuurijohtaja C toimitti lisäselvityksen 5.3.2018.

3 RATKAISU

3.1 Asian käsittelyvaiheet ja saatu selvitys

A:n sivistys- ja kulttuurijohtaja C:n lausunnossa (1.12.2017) on viitattu B:n koulun rehtori D:ltä saatuun selvitykseen. Sen mukaan B:n koululla (jäljempänä koulu) on pitkä perinne seurakunnan kanssa tehtävästä yhteistyöstä, mihin kuuluu kerran kuussa pidettävä päivänavaus. Seurakunnan työntekijöille on annettu ohje siitä, etteivät päivänavaukset voi sisältää uskonnon harjoittamista. Kaikkien päivänavausten sisällöt pyritään laatimaan siten, että niiden sanoma on lähinnä eettistä pohdiskelua ja puhetta. Päivänavausten musiikiksi valitaan musiikkia, missä ei ole tunnustuksellisuutta.

Sivistys- ja kulttuurijohtaja C:n lausunnon mukaan A:n kaupunki haluaa opetuksen järjestäjänä turvata sivistyksellisten ja uskonnon vapautta koskevien perusoikeuksien toteutumisen koulujen toiminnassa. Moniarvoisuuden ja suvaitsevaisuuden edistäminen on toiminnassa keskeistä. Koulujen rehtoreita on ohjeistettu sekä kokouksissa että erillisin tiedottein toimimaan perustuslain 11 §:n ja uskonnonvapauslain mukaisesti.

C toteaa, että "moniin kouluihin on muodostunut perinne järjestää päivänavauksia yhdessä sidosryhmien kanssa. Näitä ovat eri kunnan toimijat, järjestöt ja seurakunnat. Uusien opetussuunnitelmien, lainsäädännön ja uudistettujen ohjeiden soveltaminen koulun toimintaan edellyttää toimintakulttuurin muutosta. Tämän juurruttaminen saattaa viedä oman aikansa".

Edelleen lausunnon mukaan koulun rehtorin kanssa on käyty keskustelu liittyen uskonnollisten päivänavauksien ja tapahtumien pitämiseen ”normit ja ohjeistus huomioiden”. Keskustelu on laajennettu koskemaan kaikkia rehtoreita. Perusopetus- ja nuorisajohtaja on lähettänyt rehtoreille uudelleen kirjallisen ohjeistuksen uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä perusopetuksen kouluissa. Rehtoreiden tulee huolehtia, että koulujen tilaisuuksia pitävät sidosryhmät noudattavat normeja ja ohjeistuksia.

Kantelijan vastineessa (5.1.2018) todetaan, että lausunnossa kerrotusta uudesta kirjallisesta ohjeistuksesta huolimatta B:n koulussa oli jälleen 11.12.2017 keskustelusta kuulunut seurakunnan pitämä, uskonnollista ainesta sisältänyt päivänavaus, jossa oli puhuttu ”siunauksesta ja Luojan varjeluksesta”.

A:n kaupungin sivistys- ja kulttuurijohtaja C toimitti 1.3.2018 päivätyn lisäselvityksen. Se on vain C:n allekirjoittama. Rehtori D:n selvitykseksi ilmoitettu vastaus on sisällytetty lisäselvitykseen erillisenä väliotsikkonaan.

Sen mukaan seurakunnan työntekijät ovat pitäneet kuukausittain päivänavauksia koulussa jo vuosikymmenten ajan. Seurakunnan pitämät päivänavaukset koulun 7.–9. luokkalaisille tulevat keskustelun kautta, koska yli 500:n oppilaan siirtyminen päivänavauksiin yhteiseen tilaan ei ole tarkoituksenmukaista. Jos huoltaja ei halua lapsensa osallistuvan päivänavausten kuunteeluun, huoltaja voi pyytää lapselleen vapautuksen olla osallistumatta, kuten toimitaan esim. kirkkovierailujenkin kohdalla.

A:n kaupungin lausunnon mukaan sen koulujen rehtoreiden tulee huolehtia, että koulujen tilaisuuksia pitävät sidosryhmät noudattavat normeja ja ohjeistuksia. B:n koululla on ollut ennakkotieto, että päivänavaus on seurakunnan järjestämä. Lausunnossa todetaan, että ”koululla oletusarvona on ollut, että oppilaat ohjautuvat annetun ohjeen mukaisesti tilaan, jonne keskustelun välityksellä lähetetty päivänavaus ei kuulu”.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

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 (HE 309/1993 vp, s. 55).

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

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Uskonnon ja omantunnon vapaus on myös useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaama ihmisoikeus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Lisäksi EIS ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan hoitaessaan kasvatuksen ja

opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus. Artikla sisältää veloitteen kunnioittaa vanhempien vakaumuksia varsinaisen uskonnon opetuksen ohella myös koulujen muussa toiminnassa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 14 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat lapsen oikeutta ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen (1 kohta). Sopimusvaltiot kunnioittavat vanhempien ja laillisten huoltajien oikeuksia ja velvollisuuksia antaa lapselle ohjausta hänen oikeutensa käyttämisessä tavalla, joka on sopusoinnussa lapsen kehitystason kanssa (2 kohta).

Perusopetusta koskevat säädökset

Perusopetuslain 3 §:n 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetusasetuksen 6 §:n mukaan päivän työ aloitetaan lyhyellä päivänavauksella. Asetuksen 9 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, josta määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Opetuksen järjestäjän tulee ennalta ilmoittaa oppilaille ja näiden huoltajille keskeisistä 1 momentissa tarkoitetuista asioista.

Valtioneuvoston asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 2 §:n 2 momentin mukaan opetus ja kasvatus tukevat oppilaiden kasvua erilaisuuden kunnioittamiseen sekä vastuullisuuteen, yhteistyöhön ja toimintaan, joka edistää ihmisryhmien, kansojen, aatteiden, uskontojen ja kulttuurien välistä kunnioittamista ja luottamusta.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2014 mukaan opetus on oppilaita uskonnollisesti, katsomuksellisesti ja puoluepoliittisesti sitouttamatonta.

Oikeuskäytäntöä ym.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi jo vuonna 1982 olevan epäilyksetöntä, että perustuslain turvaa nauttivaan uskonnonvapauteen kuuluu, ettei ketään voida ilman perustuslain säätämisyjärjestyksessä annetun säännöksen tukea velvoittaa vasten tahtoaan osallistumaan uskonnonharjoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä vapaus uskonnosta koskee kaikkia kansalaisia ja on periaatteessa riippumaton uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä, koska uskonnolliseen yhdyskuntaankaan kuuluvia henkilöitä ei voida pakottaa osallistumaan uskonnollisiin menoihin (PeVL 12/1982 vp).

Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut (PeVM 10/2002 vp), että opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisesti myös kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä. Uskonnon harjoittamiseksi katsottava toiminta on siten myös koulussa vapaaehtoista kaikille riippumatta siitä, kuuluuko henkilö kirkkoon vai ei. Kirkkoon kuuluvien oikeus saada ja velvollisuus osallistua koulun uskonnonopetukseen perustuu uskonnonvapaus- ja perusopetuslakien nimenomaisiin säännöksiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on EIS 9 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsonut artiklaan sisältyvän myös periaatteen julkiselle vallankäyttäjälle asetetusta neutraalisuuden ja puolueettomuuden vaatimuksesta. Tuomioistuin on torjunut ajatuksen, että pelkäs-

tään perinteeseen vetoamalla voitaisiin vetäytyä ihmisoikeussopimuksen asettamista velvoitteista.

EIT:n Lautsi ym. v. Italia -tuomiossa (2011) tuomioistuin korosti sitä, että viittaukset traditioihin eivät itsessään vapauta valtiota sen velvollisuudesta kunnioittaa ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia (kohta 68). Pelkästään se, että koulussa on esillä valtion enemmistöuskontoon kuuluva uskonnollinen symboli, ei osoita kiellettyä indoktrinaatiota. Myöskään enemmistöuskonnolle annetun suuremman sijaan opetusohjelman mukaisessa uskonnonopetuksessa ei ole itsessään katsottu merkitsevän poikkeusta valtion velvollisuudesta pysyttäytyä uskuntoon liittyvissä asioissa pluralistisena ja objektiivisena (kohta 71). EIT kiinnitti erityistä huomiota siihen, että krusifiksi on olennaisesti passiivinen symboli, jonka vaikutuksia oppilaisiin ei voida rinnastaa esimerkiksi opetustarkoituksessa annettaviin esityksiin tai uskonnollisiin aktiviteetteihin osallistumiseen (kohta 72). Edelleen EIT kiinnitti huomiota siihen, että krusifiksien esilläolo ei assosioidu kristinuskon pakolliseen opetukseen, ja siihen, että vastaajavaltion kouluissa tarjotaan myös muita uskontoja koskevaa opetusta, eikä viitteitä ollut siitä, että opetusviranomaiset suvaituisivat suvaitsemattomasti muita uskontoja tunnustavia tai uskonnottomia oppilaita kohtaan. Krusifiksien esillä oleminen ei ollut johtanut uskonnonopetuksen muuttumista tunnustuksellisia piirteitä omaavaksi (kohta 74). Kokonaisharkinnassa EIT katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklaa ei ollut loukattu.

EIT:n tulkintakäytännössä negatiiviseen uskonnonvapauteen on katsottu kuuluvan myös yksilön oikeus olla tuomatta esiin omaa vakaumustaan. EIS:n 9 artiklan vapaus tunnustaa tai olla tunnustamatta uskoa perustaa yksilölle oikeuden siihen, ettei hänen tarvitse paljastaa uskoaan tai uskonnollisia vakaumuksiaan eikä käyttäytyä sellaisella tavalla, että siitä voidaan päätellä, onko hänellä sellaisia vakaumuksia. Siten artikla koskee myös henkilöä, joka ei ole uskossa ja tähän vapauteen merkitsee puuttumista, jos valtio saa aikaan tilanteen, jossa henkilö joutuu suoraan tai välillisesti paljastamaan sen, että hän ei ole uskossa (Grzelak v. Puola -tuomio 15.6.2010, kohta 87).

Perustuslakivaliokunta on vielä varsin äskettäin (PeVM 2/2014 vp) ottanut perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta kantaa uskonnon- ja omantunnonvapauden huomioon ottamiseen koulujen tilaisuuksissa. Mietinnössä todetaan muun ohella seuraavaa (*korostus* tässä):

”Koulujen toiminnassa ja niitä koskevassa ohjauksessa on tärkeää ottaa huomioon keskeiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenevät periaatteet, kuten indoktrinaation kieltö, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus sekä uskonnollinen suvaitsevaisuus ja moniarvoisuus. ... Sellaiset *uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet (esim. sisällöltään uskonnolliset päivänavaukset ja ohjatut ruokarukoukset), joita mahdollisesti järjestetään osana koulun normaalia päivittäistä toimintaa, voivat sen sijaan muodostua etenkin julkisen vallan neutraalisuuden vaatimuksen ja indoktrinaatiokiellon näkökulmasta ongelmalliseksi.* Jos koulussa järjestetään uskonnollisia päivänavauksia, tulee myös näiden ajankohdista tiedottaa etukäteen ja samalla huolehtia, että jokaisella on mahdollisuus olla osallistumatta näihin tilaisuuksiin. ... Perustuslakivaliokunnan mielestä on kaiken kaikkiaan olennaista, että oppilaalle tai hänen huoltajalleen jää todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko oppilas uskonnollista ainesta sisältäviin koulun tilaisuuksiin. Koulujen on tilaisuuksien aikana mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vaihtoehtoista ja mielekästä toimintaa. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan se, että tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä ei aiheudu oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seurauksia.”

Julkiselle vallalle kuuluvaan neutraalisuuden ja puolueettomuuden vaatimukseen negatiivisen uskonnonvapauden asiayhteydessä on otettu kantaa useassa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisussa:

- Oikeusasiamiehen 3.3.1999 ratkaisussa (dnro 2009/4/96) oli kyse uskonnollisten yhdyskuntien omistamien tilojen käyttämisestä äänestyspaikkoina. Oikeusasiamiehen mukaan kansalaisten yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta tulisi pyrkiä siihen, että vaalihuoneistot ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja

- Negatiivisen uskonnonvapauden tosiasialliseen toteutumiseen uskontokuntiin kuulumattomien kannalta kiinnitettiin huomiota kenttähartauksien järjestämisessä (apulaisoikeusasiamiehen päätös 27.2.2004, dnro 1861/4/03)
- Kutsuntatilaisuuksien järjestäminen uskonnollisten yhteisöjen tiloissa arvioitiin jossakin määrin ongelmalliseksi perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 30.9.2009, dnro 3403/2/08)
- Apulaisoikeusasiamiehen 11.11.2011 vastauksessa (dnro 3634/4/10) pidettiin asianmukaisena koulutoimen ohjetta, jonka mukaan ruokarukoukset ovat uskonnon harjoittamista ja että ne tuli siksi korvata esimerkiksi yleisellä rauhoittumisella ja ruokahetken kunnioittamisella
- Apulaisoikeuskanslerin niin sanottuja käräjähartauksia koskevassa päätöksessä apulaisoikeuskansleri katsoi, että valtiopäivien, koulujen, sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten ja puolustusvoimien toiminta tai juhlatilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen. Apulaisoikeuskansleri korosti, että tällainen velvoite voi syntyä myös välillisesti. Vaikka uskonnolliseen toimitukseen osallistuminen olisikin vapaaehtoista, voivat olosuhteet kokonaisuudessaan tehdä valinnasta näennäisen. Päätöksen mukaan ”Sekä positiivisen että negatiivisen uskonnonvapauden kannalta ongelmattomampaa olisi ollut, jos kyseessä oleva uskonnollinen tilaisuus olisi järjestetty sille erikseen varatussa tavanomaisessa paikassa ja virastoajan ulkopuolella, kuin sijoitettuna osaksi muuta virkatoimintaa – kuten koulutus-, tiedotus tai viranhoitoon liittyvää juhlatilaisuutta – virka-aikana, viraston tiloissa ja viraston kutsusta. ... Vaikka perinteiden noudattaminen sinänsä voi olla arvokasta, laillisuusvalvonnassa lähtökohdaksi on otettava se, mikä on perinteen sisältö muun muassa perusoikeuksien näkökulmasta. Tässä tapauksessa perinteessä on ollut kysymys uskonnon harjoittamisesta, jolla on tässä yhteydessä oikeudellinen merkityksensä. Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisöikeuksien toteutuminen, joihin kuuluvat muun muassa yhdenvertaisuus ja uskonnonvapaus. Tämä julkiselle vallalle kuuluva turvaamisvelvoite menee perinnesyiden edelle.” (päätös 17.1.2012, OKV/1361/1/2009)
- Suvivirsi koulujen kevätjuhlissa oli esillä apulaisoikeusasiamiehen 5.8.2013 päätöksessä (dnro 2488/4/13). Apulaisoikeusasiamies katsoi, että vallitsevassa kulttuuriympäristössämme suvivirren sisältö ei aiheuta sitä, että koulun päättäjätilaisuudesta muodostuisi uskonnonvapauden negatiivisen ulottuvuuden kannalta kielteyllä tavalla luonteeltaan uskonnollinen tilaisuus
- Apulaisoikeusasiamies moitti Opetushallitusta niin sanotun virsivisan järjestelyissä (päätös 18.11.2014, dnro 2469/4/14). Kirkollinen yhdistys oli organisoinut kilpailua peruskoulujen 3. ja 4. vuosiluokan oppilaille yhteistyössä Opetushallituksen ja Kirkkohallituksen kanssa vuodesta 2003. Asiassa oli kyse sen arvioinnista, oliko Virsivisan järjestäminen kouluissa vastoin opetuksen tunnustuksettomuutta ja oppilaiden uskonnon- ja omantunnon vapautta vaarantavaa, ja oliko Opetushallitus rikkonut julkiselle vallalle asetettua puolueettomuuden vaatimusta tiedottamalla ja rohkaisemalla kouluja osallistumaan Virsivisaan. Apulaisoikeusasiamies piti selvänä, että virsien laulamiseen sisältyy lähtökohtaisesti voimakas uskonnon harjoittamiseen viittaava elementti. Virsivisan järjestäjäorganisaation mukaan sen missiona on vahvistaa lasten kristillistä identiteettiä ja sitoutumista seurakuntaan. Apulaisoikeusasiamies korosti lapsen ja myös huoltajien näkemysten selvittämistä kilpailuun osallistumista arvioitaessa. Suunnitellusta osallistumisesta tulee riittävän ajoissa tiedottaa huoltajia ja samalla huolehtia, että visaan osallistuminen on aidosti ja todellisesti vapaaehtoista, perheen vakaumusten ja näkemysten mukaista sekä että se vastaa huoltajien käsitystä uskonnon opetuksen opetussuunnitelman mukaisesta painottamisesta. Kilpailu ei saa häiritä siihen osallistumattomien opetusta ja heille tulee tarvittaessa järjestää muuta vaihtoehtoja ja mielekästä toimintaa.
- Apulaisoikeusasiamies arvosteli 13.11.2014 (dnro 3994/4/13) antamassaan ratkaisussa koulun menettelyä olla järjestämättä uskonnollisten päivänavausten ajaksi muuta korvaavaa toimintaa.
- Apulaisoikeusasiamiehen 10.4.2017 päätöksessä (EOAK/897/2016) apulaisoikeusasiamies katsoi, että oppilaitoksen tulee tiedottaa koteihin ajoissa ja selkeästi esimerkiksi seurakuntien kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja käytännön toteutuksesta. Suositeltavaa on, että koulut ja oppilaitokset suunnittelevat yritysten ja yhteisöjen kanssa toteutettavan yhteistyön yhdessä kotien kanssa.
- Ratkaisussa 29.6.2017 (EOAK/1825/2016) oli puolestaan kyse uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumista koskevan tiedon käsittelystä koulussa. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että opetuksen järjestäjän tulee ilmoitusten käsittelystä huomioida henkilötietolaista ilmenevät henkilötietojen käsittelyä ohjaavat periaatteet ja noudattaa hyvää tietojenkäsittelytapaa.

Taannoisessa ratkaisussani 14.2.2018 (EOAK/2685/2017) oli muun ohella kyse siitä, ettei koulun kaikista uskonnollisista tilaisuuksista aina erikseen tiedotettu, eikä uskonnollisen tai sille vaihtoehdoisen tilaisuuden ohjelman sisällöistä tarkemmin etukäteen kerrottu. Opetushallitus totesi tuossa asiassa antamassaan lausunnossa, että etukätestiedottamisen tarkoituksena on mahdollistaa huoltajan valinta, eikä pelkkä yleinen kuvaus opetussuunnitelman mukaisuudesta anna riittävää käsitystä tilaisuuden sisällöstä. Oppilaan huoltajalla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus arvioida, kumpaan tilaisuuteen haluaisi lapsensa osallistuvan ja myös käytännössä mahdollisuus tapauskohtaisesti ilmoittaa oppilaan osallistumisesta uskonnolliseen tilaisuuteen tai sen vaihtoehtoon.

Sanotussa ratkaisussa painotin julkisen vallan käyttöön kohdistuvaa velvoitetta kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia ja ei-uskonnollisia maailmankatsomuksellisia näkemyksiä. Tuossa asiassa saadusta kaupungin selvityksestä ilmenevät erityisesti kirkkokäynnin korvaavat järjestelyt eivät käytettävissäni olleiden tietojen valossa toteuttaneet Opetushallituksen ohjeiden edellytystä siitä, että vaihtoehdoisen toiminnan tulee olla luonteeltaan ja tavoitteeltaan mahdollisimman samankaltaista kuin kyseeseen tulevassa (uskonnollisessa) toiminnassa.

Opetushallitus on muun muassa perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen esittämiin kannanottoihin viitaten laatinut esi- ja perusopetuksen järjestäjille ohjeet Uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetuksen sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen esi- ja perusopetuksessa (12.5.2016). Kantelussa tarkoitettuna aikana voimassa olleissa ohjeissa oli muun ohella todettu seuraavaa:

”3.2 Esi- ja perusopetuksen uskonnolliset tilaisuudet

Koulu voi järjestää uskonnollisia tilaisuuksia, kuten jumalanpalveluksia ja uskonnollisia päivänavauksia, tai sisällyttää koulun toimintaan uskonnollisia toimituksia, kuten ruokarukouksia. Tällaiset tilaisuudet ja toimitukset ovat uskonnon harjoittamista. Perustuslain 11 §:n 2 momentin mukaan kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Tämän perusteella oppilasta ei voida velvoittaa osallistumaan jumalanpalvelukseen, uskonnolliseen päivänavaukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen tai toimitukseen. Vapaus olla osallistumatta uskonnolliseen tilaisuuteen ja toimitukseen on riippumaton yhdyskunnan jäsenyydestä. Näin ollen myöskään tiettyyn uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvia ei voida velvoittaa osallistumaan asianomaisen uskonnollisen yhdyskunnan uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin.

...

Koulujen on tilaisuuksien aikana mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vaihtoehtoista ja mielekästä toimintaa (perustuslakivaliokunta 2/2014 vp). Vaihtoehdoisen toiminnan tulee olla, uskonnollista sisältöä lukuun ottamatta, luonteeltaan ja tavoitteeltaan mahdollisimman samankaltaista kuin siinä tilaisuudessa, jonka tilalla muuta toimintaa järjestetään. Koulun tulee huolehtia myös siitä, ettei uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä aiheudu oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seuraamuksia. ...

Opetuksen järjestäjällä ja koululla on velvollisuus tiedottaa huoltajille koulun toiminnasta. Koska oppilaalla on huoltajan ilmoituksesta perustuslain 11 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen, tiedotteista on käytävä ilmi koulun järjestämät uskonnolliset tilaisuudet ja toimitukset. Koulun on myös huolehdittava siitä, että tieto koulun uskonnollisista tilaisuuksista ja toimituksista sekä niille vaihtoehtoisesta toiminnasta sekä niiden sisällöstä saavuttaa huoltajat ja oppilaat riittävän ajoissa.”

Opetushallitus on 12.1.2018 antanut uuden, päivitetyn Ohjeen perusopetuksen uskonnon ja elämäntutkimustiedon sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa. Ohjeessa todetaan muun ohella seuraavaa:

Uskonnolliset tilaisuudet ja toimitukset tulee järjestää erillään muusta toiminnasta. Opetuksen järjestäjän tulee huolehtia, että vapaus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen toteutuu myös käytännössä, esimerkiksi siten, että vaihtoehtoiset tilaisuudet järjestetään fyysisesti erillään. Erityisesti koulun työpäivään sijoitettavia uskonnollisia tilaisuuksia ja toimituksia sekä niille vaihtoehtoista toimintaa harkittaessa tulee varmistua siitä, että niihin liittyvät käytännön järjestelyt voidaan toteuttaa siten, ettei oppilaiden yhdenvertainen kohtelu

vaarannu ja ettei leimautumista aiheudu. Koululla ja esiopetuksen yksiköllä on vastuu kaikkien eri toimintoihin osallistuvien oppilaiden turvallisuudesta.

Opetuksen järjestäjä voi päätyä myös siihen, ettei koulun työsuunnitelmassa määriteltynä työaikana järjestetä uskonnollisia tilaisuuksia tai toimituksia. Koulu voi tehdä yhteistyötä paikallisten seurakuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien kanssa. Koulu voi sopia, että oppilaille ja näiden huoltajille tiedotetaan mahdollisuudesta osallistua vapaa-aikana eri seurakuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien järjestämiin tilaisuuksiin kuten joulun ja kevätkirkkoon. ...

Koska oppilaalla on huoltajan ilmoituksesta perustuslain 11 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen, huoltajille toimitettavista tiedotteista on käytävä ilmi opetuksen yhteydessä järjestettävät uskonnolliset tilaisuudet ja toimitukset sekä niille vaihtoehtoinen toiminta. Koulun ja esiopetuksen yksikön on myös huolehdittava siitä, että tieto koulun uskonnollisista tilaisuuksista ja toimituksista sekä niille vaihtoehtoisesta toiminnasta saavuttaa huoltajat ja oppilaat riittävän ajoissa.

Oppilaan huoltaja ilmoittaa, osallistuuko oppilas uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin vai niille vaihtoehtoiseen toimintaan. Ilmoituksen voi tehdä kertaluonteisesti esimerkiksi esi- ja perusopetukseen ilmoittauduttaessa tai tarvittaessa tapauskohtaisesti. Ilmoituksen muodon päättää opetuksen järjestäjä. Ilmoituksen jälkeen esi- ja perusopetuksen järjestäjä huolehtii siitä, että oppilaan osallistuminen uskonnolliseen tilaisuuteen tai toimitukseen taikka niille vaihtoehtoiseen toimintaan toteutuu huoltajan ilmoituksen mukaisena.

3.3 Arviointi

3.3.1 Oikeusasiamiehen selvityspyyntöön vastaaminen

Suomen perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Saman lain 7 § koskee oikeusasiamiehen tietojensaantioikeutta. Sen mukaan oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa. Perustuslain 111 §:n mukaisen tietojensaantioikeuden on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sitä, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet.

Kantelun johdosta eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta lähetettiin 14.11.2017 A:n kaupungille selvitys- ja lausuntopyyntö. Selvityspyyntö tarkoittaa tietojen hankkimista tosiasioista ja menettelyn perusteista. Se on myös sen virkamiehen kuulemista, jota kantelu koskee tai joka muutoin tuntee asian parhaiten. Lausunnon antaminen hankitun selvityksen johdosta tarkoittaa kannanottoa laillisuuskysymykseen, toisin sanoen kantelun kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia.

Vastineessa esitetyn johdosta ja siksi, että A:n kaupungille lähetetyn selvitys- ja lausuntopyynnön johdosta minulle toimitettiin vain A:n kaupungin sivistys- ja kulttuurijohtajan allekirjoittama ”selvitys ja lausunto”, eikä siis rehtori D:n allekirjoittamaa selvitystä, asiassa pyydettiin vielä lisäselvitystä. Lisäselvityspyynnössä 13.2.2018 selostettiin viranomaiselta pyydettävän lausunnon ja selvityksen eroa ja pyydettiin toimittamaan rehtori D:n kirjallinen selvitys. Selvityksessä ja lausunnon pyydettiin lisäksi kiinnittämään huomiota vastineessa esitettyyn väitteeseen siitä, etteivät seurakunnan järjestämät päivänavaukset edelleenkaan olleet pysyneet sovituissa puitteissa.

Uuden pyyntöni jälkeenkin A:n kaupungin sivistys- ja kulttuurijohtaja C:n toimittama lisäselvitys oli vain C:n allekirjoittama. Rehtori D:n selvitykseksi ilmoitettu vastaus oli sisällytetty lausuntoon erillisen väliotsikon alle. Saatu selvitys on ylimalkainen eikä siinä millään tavalla yksilöidysti vastata tai oteta kantaa vastineessa esitettyihin konkreettisiin tilanteisiin ja väitteisiin.

Ylimmän laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antamatta jättäminen tai sen antaminen vailinaisena on vastoin perustuslaissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa asetettua velvoitetta antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän tarvitsemat tiedot. Pidän A:n kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen menettelyä olla esittämättä pyydettyä selvitystä erittäin moitittavana.

3.3.2 Uskonnollisten päivänavausten järjestäminen

Totean, että kantelu ja tässä asiassa saatu selvitys poikkeavat toistaan siinä, missä määrin ja millaista uskonnollista ainesta seurakunnan B:n koulussa pitämät aamunavaukset lähtökohtaisesti sisältävät. Kuten todettu, asiassa saatu selvitys on ylimalkainen ja puutteellinen. A:n kaupungin selvityksessä ja lisäselvityksessä ei kuitenkaan ole kiistetty kantelijan yksilöimiä esimerkkitalanteita 9.10 sekä edelleen 11.12.2017, jolloin keskusradion kautta on lähetetty kaikille oppilaille päivänavaus, joka on sisältänyt edellä kerrottua uskonnollista ainesta. Minulla ei ole perusteita arvioida asiaa muusta kuin tästä lähtökohdasta.

Käytössäni olleiden asiakirjojen perusteella olen arvioinut asiaa seuraavasti.

Saadun selvityksen mukaan seurakunnan päivänavaukset perustuvat vuosikymmenten aikana vakiintuneeseen toimintamalliin ja sen kuuluminen keskusradion kautta kaikille on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon koulun oppilasmäärä. Edelleen selvityksen mukaan huoltaja voi pyytää lapselleen "vapautuksen olla osallistumatta" päivänavaukseen, jolloin "oletusarvona on, että oppilaat ohjautuvat annetun ohjeen mukaan tilaan, jonne päivänavaus ei kuulu".

A:n kaupungin toimittamasta selvityksestä ei lainkaan ilmene, onko näille kantelussa kerrotulla tavalla uskonnollista ainesta sisältäville päivänavauksille edes pyritty järjestämään vaihtoehtoja, vastaavaa ja mielekästä toimintaa. Selvityksestä ei myöskään ilmene, miten oppilaita ja huoltajia käytännössä tiedotetaan näiden päivänavausten tai niille vaihtoehtoisten tilaisuuksien ajankohdista tai sisällöstä, eikä sitä, miten heitä ohjataan ilmoittamaan osallistumisesta tai tapauskohtaisista poikkeuksista osallistumiseen.

A:n kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen selvityksen perusteella uskonnollisista päivänavauksista "vapautettujen" oppilaiden oletetaan päivänavauksien ajaksi ohjautuvan tilaan, jonne keskusradio ei kuulu. Selvityksestä ei tarkemmin ilmene, miten A:n kaupunki katsoo tällä järjestelyllä voitavan turvata oppilaiden yhdenvertaisuus ja oikeus olla osallistumatta näihin tilaisuuksiin niin, ettei leimautumista aiheudu ja niin, ettei koulu saa omilla toimillaan aikaan sitä, että henkilö joutuisi suoraan tai välillisesti paljastamaan vakaumuksensa.

Edellä kerrotun perusteella pidän koulun menettelyä selvän virheellisenä ja oppilaiden ja heidän huoltajiensa perusoikeuksia vaarantavana. Selvityksen perusteella oppilaat ja heidän huoltajansa ovat kantelussa kerrotuissa tilanteissa menettäneet todellisen ja aidon vapauden valita, osallistuuko oppilas tilaisuuksiin. EIT:n ratkaisukäytännön valossa ei liene ainakaan kaikissa olosuhteissa myöskään hyväksyttävä järjestely esimerkiksi se, että opettajat siirtäisivät uskonnollista ainesta sisältäviin tilaisuuksiin osallistumattomat oppilaat tuoksi aikaa pois luokahuoneesta muihin tiloihin.

Suomessa toistaiseksi vakiintuneena pidettävän linjauksen mukaan uskonnonharjoittamisen piirteitä sisältävien tilaisuuksien pitäminen osana koulutyötä on hyväksytty, mutta muun muassa sillä reunaehdolla, että tällöin koulun on huolehdittava vastaavasta vaihtoehtoisesta toiminnasta niille, jotka haluavat käyttää uskonnonvapauttansa negatiivisessa suhteessa ja jäädä uskonnonharjoittamisen ulkopuolelle. Käsillä olevassa asiassa tämä ehto ei ole toteutunut, kun keskusradion kautta uskonnollinen viestintä on suunnattu kaikille oppilaille ja koulun henkilökunnalle riippumatta siitä, haluavatko he oppivelvollisuus- ja työpaikallaan tällaista vastaanottaa.

Korostan pitäväni julkisen vallan neutraalisuuden ja puolueettomuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen näkökulmasta perusteltuna, että A:n kaupungin tulevassa toiminnassa opetuksen järjestäjänä huomioidaan tarkasti perustuslakivaliokunnan mietinnöstä (2/2014 vp) ilmenevät näkökohdat sekä Opetushallituksen viimeaikainen ohjeistus niin, että koulujen toiminnan yhteydessä mahdollisesti järjestettäviä uskonnollisia tilaisuuksia koskevat käytänteet ja niitä koskevat kaupungin omat ohjeet turvaavat oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapauden täysimääräisen toteutumisen.

Huomiota tulee muun ohella kiinnittää siihen, että koulun mahdollisesti järjestämien uskonnollista ainesta sisältävien ja tuossa tapauksessa myös järjestettäväksi tulevien vaihtoehtoisten tilaisuuksien sisällöistä ja ajankohdista ilmoitetaan riittävän ajoissa ja riittävällä tarkkuudella niin, että perusopetuksen oppilaan huoltajalla on tosiasiallinen mahdollisuus ilmoittaa oppilaan osallistumisesta myös tapauskohtaisella tarkkuudella.

Perusopetuksen järjestäjä on vastuussa oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnonvapauden turvaamisen toteutumisesta. Pidän selvänä, ettei A:n kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen selvityksessä esiin tuoduilla perinteillä ja uuden toimintakulttuurin juurruttamisen vaatimalla ajalla voida perustella sitä, että kukaan vastoin tahtoaan joutuisi koulussa osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen. A:n kaupungilla (sivistys- ja kulttuuripalveluilla) on opetuksen järjestäjänä kokonaisvastuu huolehtia siitä, että sen kaikissa koulussa myös käytännössä noudatetaan perusopetuksen järjestämisestä annettuja säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita.

Kuten Opetushallituksen 12.1.2018 julkaistuissa uusissa ohjeissa todetaan, opetuksen järjestäjä voi päätyä myös siihen, ettei koulun työsuunnitelmassa määriteltynä työaikana järjestetä lainkaan uskonnollisia tilaisuuksia tai toimituksia. Totean, että viimeksi mainittu on linjassa edellä mainitussa apulaisoikeuskanslerin käräjähartauksia koskevassa päätöksessä esitetyn kanssa.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan A:n kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluille huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2 selostetuista velvollisuuden laiminlyönneistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni A:n kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunnalle, sivistys- ja kulttuurijohtaja C:lle sekä B:n koulun rehtori D:lle.