

Tuomas Ojanen

28.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Tarkastelun raja

1. Perustuslakivaliokunnassa on mietintöasiana vireillä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp). Kertomuksessa käsitellään muun ohella koulujen uskonnollisia juhlia.
2. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä kannanottoani mahdolliseen tarpeeseen arvioida koulujen uskonnollisia tilaisuuksia valiokunnan mietinnössä ja tällaisen mahdollisen arvioinnin sisältöön.

Uskonnolliset tilaisuudet kouluissa

3. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta ilmenee (ks. s. 30-31, ks. myös s. 316), että apulaisoikeusasiamies on arvioinut asiassa 2186/2018 oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmalliseksi koulun lukukauden päättäjaisjuhlan eli joulujuhlan järjestämisen kirkkosalissa.
4. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta ilmenee (s. 4), että kantelun kohteena olevassa asiassa asianomaisen yhtenäiskoulun joulujuhla on perinteisesti ja siten myös joulukuussa 2017 pidetty Kuusankosken seurakunnan kirkossa, koska koululla ei ole omaa riittävän isoa tilaa, mihin kaikki oppilaat, huoltajat ja henkilökunta mahtuisivat. Kirkossa oppilaat ovat esittäneet jouluevankeliumin, kynttiläkulkueen ja kuoroesityksen. Seurakunnan pappi on puhunut juhlassa, jossa on myös ”laulettu muutama virsi”. Rehtorin mukaan joulujuhlan ”uskonnollisen virityksen” takia koululla on vuosittain järjestetty korvaava joulujuhla, johon vuonna 2017 oli osallistunut yli 10 oppilasta. Ketään oppilasta ei rehtorin tietämän mukaan ollut koskaan painostettu osallistumaan kirkossa pidettyyn joulujuhlaan.
5. Apulaisoikeusasiamies katsoi kanteluasian ratkaisussa, että koulu oli menetellyt lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oppilasta ei saa velvoittaa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen vastoin hänen omaa tahtoaan riippumatta siitä, kuuluuko oppilas johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan joulujuhla on osa opetusta, eikä sitä siksi voi järjestää uskonnollisesti tunnustuksellisenä siinäkin tapauksessa, että sille järjestettäisiin vaihtoehtoinen tilaisuus. Kyse on apulaisoikeusasiamiehen mukaan kaikille oppilaille yhteisestä opetukseen kuuluvasta juhlasta, joka on järjestettävä siten, että kaikki oppilaat voivat siihen osallistua vakaumuksestaan riippumatta. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa myös katsotaan, että

oikeudellisesti arvioiden on lähtökohtaisesti ongelmallista järjestää päättäjäisiä evankelisluterilaisen kirkon kirkkosalissa.

6. Kuten kertomuksesta ilmenee (s. 31), edellä selostettu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu herätti verraten laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Kertomuksen mukaan keskustelu ratkaisusta suuntautui kuitenkin osin alueille, joista ratkaisuissa ei ollut kysymys. Kertomuksessa muun muassa todetaankin, ettei ratkaisussa ollut kysymys koulun järjestämisestä vapaaehtoisista joulukirkkokäynnistä, joille on järjestetty myös tunnukseton vaihtoehto. Kertomuksessa myös huomautetaan siitä, että koulun päättäjäiset ovat osa kaikille oppilaille yhteisesti järjestettävää opetusta, joka on järjestettävä oppilaita uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitoutumattomana. Kertomuksen mukaan koulun ”opetus- ja kasvatustoimintaan ei istu ongelmitta se, että paikkana on jumalanpalveluksiin tarkoitettu kirkollinen rakennus. Juuri mainittuun kysymykseen ei ole aikaisemmin otettu nimenomaista kantaa; toisin kuin yksittäisten virsien laulamiseen ja vastaaviin uskonnollista ainesta sisältävien kulttuuritradition elementtien läsnäoloon kouluissa, jotka perustuslakivaliokunta on hyväksynyt”. (s. 31)

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista ylimpien laillisuusvalvojen yksittäisiin ratkaisuihin uskonnon ja omantunnon vapauden perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä

7. Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ylimpien laillisuusvalvojen kertomuksista tai muissa yhteyksissä on ajoittain otettu kantaa ylimpien laillisuusvalvojen (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) yksittäisissä asioissa antamiin ratkaisuihin tai muihin laillisuusvalvontakannanottoihin. Arvioitavina olevien kysymysten kannalta on huomionarvoista, että valiokunnan kannanotot ovat usein koskeneet perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauden alaan kuuluvia kysymyksiä.
8. Arvioitavien kysymysten kannalta merkityksellisin on perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 2/2014 vp, johon viitataan myös käsillä olevassa kertomuksessa. Mietinnössä valiokunta kiinnitti kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana huomiota uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottamiseen koulujen tilaisuuksissa. Mietintöön sisältyy verraten seikkaperäinen katsaus perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauden ulottuvuuksiin ottaen samalla huomioon vastaavaa oikeutta turvaava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla, jonka mukaan hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatusta ja opetus, sekä niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Lisäksi mietinnössä tehdään selkoa siitä, miten ylimmät laillisuusvalvojat ovat eräissä ratkaisuissaan käsitelleet uskonnon harjoittamista kouluissa. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä uskonnon ja omantunnon vapauden perus- ja ihmisoikeudesta esitetty tuo kootusti esiin myös nyt käsillä olevien kysymysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia.

Mietinnössä PeVM 2/2014 vp perustuslakivaliokunta päätyy ensinnäkin katsomaan, että ”perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei johdu vaatimusta poistaa koulun toiminnasta kaikkea uskontoon viittaavia elementtejä sisältävää ainesta. Pitkälle viety uskonnollista alkuperää olevien perinteiden välttäminen ei valiokunnan mielestä myöskään edistä uskonnollista suvaitsevaisuutta. Sen sijaan 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.”

Edelleen valiokunta katsoo, ettei sillä ole ”tarvetta muuttaa kantaansa koulun perinteisten juhlien osalta. Tällaisia juhlia ei siten esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina. Perustuslakivaliokunta katsoo, että muitakin vastaavia sinänsä uskonnollista alkuperää olevia traditioita voi sisältyä koulun perinteisiin juhliin.” Perustuslakivaliokunta ei liioin ”pidä uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta ongelmallisina vuotuisia, esimerkiksi juhlapyhien viettoon liittyviä jumalanpalveluksia tai muita vastaavia uskonnon harjoittamiseksi katsottavia tilaisuuksia, joista tiedotetaan etukäteen ja joihin osallistuminen on kaikille vapaaehtoista.”

Sitä vastoin sellaiset uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet (esim. sisällöltään uskonnolliset päivänavaukset ja ohjatut ruokarukoukset), joita mahdollisesti järjestetään osana koulun normaalia päivittäistä toimintaa, voivat valiokunnan mukaan ”muodostua etenkin julkisen vallan neutraalisuuden vaatimuksen ja indoktrinaatiokiellon näkökulmasta ongelmallisiksi. Jos koulussa järjestetään uskonnollisia päivänavauksia, tulee myös näiden ajankohdista tiedottaa etukäteen ja samalla huolehtia, että jokaisella on mahdollisuus olla osallistumatta näihin tilaisuuksiin.”

Lisäksi valiokunnan mietinnön mukaan on 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 vaihtoehtoja ja mielekästä toimintaa. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan se, että tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä ei aiheudu oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seurauksia.” (PeVM 2/2014 vp)

9. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 17/2006 vp eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005 perustuslakivaliokunta kiinnitti kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapauteen. Taustalla oli eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, jossa oli pidetty ongelmallisena uskonnonvapauden kannalta evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien seurakuntalehtien jakamista osoitteettomana myös seurakuntien ulkopuolisille henkilöille. Valiokunnan mietinnössä painotetaan, että perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus antavat hyvin vahvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle.
10. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2002 vp uskonnonvapauslaista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on taas otettu erikseen otettu kantaa siihen arvioitavana olleen hallituksen esityksen yleisperusteluissa ilmenneeseen seikkaan, että Suomessa on perinteisesti annettu vuosittain valtion toimesta julistus neljästä kiitos-, katumus- ja rukouspäivästä (rukouspäiväjulistus). Itsenäisyyden aikana vuoteen 1931 saakka julistuksen antoi valtioneuvosto ja siitä lähtien tasavallan presidentti. Rukouspäivistä ja rukouspäiväjulistuksesta ei ollut säännöksiä, vaan

julistuksen antaminen perustui vuosisatoja vanhaan käytäntöön. Valtioneuvoston oikeuskansleri oli katsonut lausunnossaan uskonnon- vapauskomitean mietinnöstä (komitean mietintö 2001:1), että julistuksen antamisen perusteena oleva vuosisatainen tapaoikeus muodostaa perustuslain 57 §:ssä edellytetyn lakiin rinnastuvan oikeusperusteen. Tämän mukaisesti vuoden 2003 uskonnonvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 170/2002 vp) katsottiin rukouspäiväjulistuksen antamisen säilyvän tasavallan presidentin tehtävän ilman lain eri säännöstä. Esityksen mukaan presidentti olisi päättänyt julistuksen antamisesta perustuslain 58 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin kestävämmänä, että vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 57 §:n yksiselitteisestä sanamuodosta huolimatta voisi olla vuosisatoja vanhaan käytäntöön pohjautuvaa lain veroista tapaoikeutta (PeVM 10/2002 vp).

Arvio

11. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta voidaan sinänsä arvioida muun ohella koulujen uskonnollisia tilaisuuksia, varsinkin kun kysymystä nimenomaisesti käsitellään arvioinnin kohteena olevassa kertomuksessa ja kun edellä selostettu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on annettu kertomuskaudella. Edellä selostettu perustuslakivaliokunnan mietintökäytäntö lisäksi osoittaa, että perustuslakivaliokunta on ajoittain kiinnittänyt huomiota myös sellaisiin ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin tai muihin kannanottoihin, jotka eivät sinänsä ole liittyneet kertomuskauteen, jos valiokunta on pitänyt tällaista perustuslaillista arviota tarpeellisena.
12. Kun arvioidaan tarvetta arvioida perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta koulujen uskonnollisia tilaisuuksia ja tällaisen mahdollisen arvioinnin sisältöä, on kuitenkin otettava erityisesti huomioon yhtäältä se, mistä edellä selostetussa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on kysymys, ja toisaalta se, mistä siinä ei ole kysymys. On myös otettava huomioon, miten kantelun kohteena olevassa asiassa yhtenäiskoulun joulujuhla oli sisältönsä puolesta järjestetty. Viittaan tältä osin edellä kappaleessa 3 esitettyyn.
13. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu perustuu nähdäkseni keskeisesti siihen, että kaikille oppilaille tarkoitetussa yhteisessä joulujuhlassa on kyse koulun opetussuunnitelmaan sisältyvästä opetuksesta, joka on järjestettävä oppilaita uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitoutumattomana. Ratkaisussa *ei* siis ole koulun järjestämistä vapaaehtoisista joulukirkkokäynneistä. Ratkaisu *ei* myöskään ole tarkoitettu yleiseksi kannanotoksi koulujen tilaisuuksien järjestämisestä kirkkotilassa, joka on samalla tapaa pyhä, sakraalitulaksi vihitty paikka kuin esimerkiksi kappeli.
14. Nähdäkseni apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta perusteltu, etenkin kun otetaan huomioon, miten nimenomaan kantelun kohteena ollut, koulun opetussuunnitelmaan sisältyvä joulujuhla oli järjestetty. Kokonaisuutena arvioiden kantelun kohteena ollut

- joulujuhla on sisältänyt huomattavankin paljon uskonnollista ainesta, jotka yhdessä sen kanssa, että tilaisuus on järjestetty kirkkotilassa, perustelee apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua. Kuten koulun rehtorikin on todennut, juuri joulujuhlan ”uskonnollisen virityksen” takia koululla on vuosittain järjestetty korvaava joulujuhla, johon vuonna 2017 oli osallistunut yli 10 oppilasta.
15. On huomautettava siitä, että joulujuhlan järjestäminen kirkkotilassa ei yksistään tehnyt joulujuhlasta lainvastaista, vaikka apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa myös sinänsä katsotaan, että oikeudellisesti arvioiden on lähtökohtaisesti ongelmallista järjestää päättäjäisiä evankelisluterilaisen kirkon kirkkosalissa. Selvää sinänsä on, että lähtökohtaisesti olisi perustelluinta olla järjestämättä koulun tilaisuuksia kirkkotilassa, kun otetaan huomioon tarve huomioida koulun tilaisuuksien järjestämisessä julkisen vallan neutraalisuuden ja (erityisesti negatiivisen) uskonnonvapauden vaatimukset. Joka tapauksessa on selvää, että koulun opetussuunnitelmaan kuuluvien opetustapahtumien järjestäminen kirkkotilassa, on ongelmallista uskonnon ja omantunnon vapautta, yhdenvertaisuutta ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien perus- ja ihmisoikeuksien muodostaman normikokonaisuuden kannalta.
 16. Kun otetaan huomioon apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun kohteena olleen kanteluasian tapauskohtaiset, paljonkin uskonnollista ainesta sisältävät erityispiirteet, sekä se, että kyse on ollut koulun opetussuunnitelmaan sisältyvästä opetuksesta, joka on järjestettävä oppilaita uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitoutumattomana, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on oikeudellisesti perusteltu ja oikeastaan oikeudellisesti ainoa mahdollinen.
 17. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan kertomuksessa koulujen uskonnollisista juhlista todettu ei edes apulaisoikeusasiamiehen edellä selostettu ratkaisu huomioiden anna aihetta arvioida koulujen uskonnollisia tilaisuuksia perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Jos kuitenkin perustuslakivaliokunta harkitsee tarpeelliseksi todeta jotain koulujen uskonnollisten tilaisuuksien järjestämistä, valiokunnan ei olisi ainakaan syytä perustuslain 74 § ja 22 § huomioiden alkaa arvioida uskonnollisia tilaisuuksia kouluissa toisin kuin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on tehty nimenomaan ratkaisun kohteena olevassa kanteluasiassa.