

Opinnäytetyö (YAMK)

Tradenomi (ylempi AMK), liiketoiminnan kehittäminen

2021

Riku Santala

USKONNONVAPAUDEN TILA PERUSOPETUKSESSA

– mitä kantelut kertovat ohjauksen tarpeesta

Riku Santala

USKONNONVAPAUDEN TILA PERUSOPETUKSESSA

- mitä hallintokantelut kertovat ohjauksen tarpeesta

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli lisätä aluehallintovirastojen toteuttaman informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta. Selvitystyön tulosten perusteella aluehallintovirastot voivat suunnitella informaatio-ohjaustaan niin, että sillä voidaan lisätä opetuksen järjestäjien tietoisuutta merkittävimmistä uskonnonvapautta koskevista epäkohdista kouluissa.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksiä ovat, mitkä seikat opetuksen järjestäjien toiminnassa koetaan uskonnonvapauden toteutumisen kannalta ongelmiksi ja mitkä näistä seikoista johtavat useimmin laillisuusvalvojien toimenpiteisiin. Tutkimusmenetelmäksi valittiin dokumenttianalyysi. Tutkimusaineisto muodostui aluehallintovirastojen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuista.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että uskonnonvapauden kannalta koettiin ongelmiksi opetuksen järjestämistä (11,3 %), uskonnollista sisältöä koulussa (19,4 %), tilaisuuksia (59,7 %) sekä muilta syitä (9,7 %) koskevia seikkoja opetuksen järjestäjien toiminnassa. Tutkimusaineiston kanteluratkaisuissa yli puolet (54,8 %) johti valvojan viranomaisen toimenpiteisiin. Noin neljäsosa (27,4 %) jätettiin tutkimatta ja hieman alle viidennes (17,7 %) ei johtanut toimenpiteisiin kantelun tutkimisen jälkeen.

Merkittävimpinä epäkohtina nousi esiin lukukausien päätösjuhlien tilaisuuksien asema oppilaiden työaikaan nähden, tilaisuuksiin osallistumisen velvoittavuuteen liittyvät ongelmat sekä kirkon käyttäminen tilana. Muina epäkohtina aineistosta nousi esille tilaisuuksista tiedottamisen käytännöt sekä oppilaiden osallistumista koskevan tiedon kerääminen huoltajilta. Näiden lisäksi opetuksen järjestäjillä vaikuttaisi olevan selkeä tarve perusoikeuksia koskevalle informaatio-ohjaukselle.

Epäkohtien poistamiseksi toimeksiantajalle ehdotettiin toimenpiteenä kohdennettua informaatio-ohjausta täydennyskoulutuksen muodossa. Koska ongelmat ovat pääosin menettelyllisiä, voidaan täydennyskoulutuksen odottaa vaikuttavan oppilaiden yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumiseen.

ASIASANAT:

Uskonnonvapaus, perusopetus, hallintokantelut, täydennyskoulutus.

MASTER'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Master of Business Administration, Business Development

2021 | 56 pages

Riku Santala

THE STATE OF RELIGIOUS FREEDOM IN BASIC EDUCATION

- what administrative complaints tell about the need for guidance

The aim for this thesis was to increase the effectiveness of information guidance implemented by Regional State Administrative Agencies. Based on the results of the study, Regional State Administrative Agencies can design their information guidance in a way that can increase the awareness of education providers about the most significant perceived problems concerning freedom of religion in schools.

The research questions of the thesis are, which aspects of the actions of the education providers are perceived as problems for the realization of freedom of religion and which of these aspects have most often lead to the actions of the law enforcement officers. Documentary analysis was chosen as the research method. The research material consisted of administrative complaints received by Regional State Administrative Agencies and the Parliamentary Ombudsman.

The results of the study showed that perceived problems regarding freedom of religion were issues concerning the organization of teaching (11.3%), religious content in school (19.4%), events (59.7%) and other reasons (9.7%) in the actions of education providers. In the complaints of the research material, more than half (54.8%) led to measures of the overseers of legality. About a quarter (27.4%) were inadmissible and just under a fifth (17.7%) did not lead to measures after the complaint was investigated.

The most significant problems were the position of the closing ceremonies of the semesters in relation to the students' working hours, problems related to the obligation to attend the events, and the use of the church as a venue. Other problems found in the material were the practices of informing about the events and collecting information about the participation of the students from the guardians. In addition to these, education providers seem to have a clear need for information guidance on fundamental rights.

In order to eliminate the shortcomings, targeted information guidance in the form of in-service training was proposed to the client as a measure. As the problems are mainly procedural, in-service training can be expected to contribute to the realization of students' equality and fundamental rights.

KEYWORDS:

Freedom of religion, basic education, administrative complaints, in-service training.

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
1.1 Työn taustaa ja toimeksianto	6
1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	7
1.3 Käytettävät tutkimusmenetelmät	7
2 PERUSOIKEUDET JA USKONNONVAPAAUS	10
2.1 Uskonnonvapaus perusoikeutena	11
2.2 Uskonnonvapaus ja uskonto koulussa	13
2.2.1 Uskonnonopetus	13
2.2.2 Uskonnolliset tilaisuudet	16
2.2.3 Opetushallituksen ohjeet opetuksen järjestäjille	17
2.3 Laillisuusvalvonta ja -valvojat	19
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	22
3.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen kanteluratkaisut	22
3.2 Kantelujen kohteet	23
3.2.1 Kantelujen kohteina olleiden seikkojen luokittelu	24
3.2.2 Opetuksen järjestämiseen liittyvät ongelmat	25
3.2.3 Uskonnolliseen sisältöön liittyvät ongelmat	26
3.2.4 Tilaisuuksiin liittyvät ongelmat	26
3.2.5 Muut ongelmat	27
3.3 Valvovien viranomaisten toimenpiteet	28
3.3.1 Käsityksen saattaminen tietoon	30
3.3.2 Huomion kiinnittäminen	31
3.3.3 Huomautus	32
3.3.4 Ei aihetta toimenpiteisiin	33
3.3.5 Ei tutkita	33
3.4 Toimenpiteiden jakautuminen luokittain	34
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	38
4.1 Merkittävimmät esiin nousseet ongelmat	38
4.2 Muita esiin nousseita ongelmia	41
5 YHTEENVETO	44

5.1 Tutkimuksen tulokset	45
5.2 Arvio tutkimuksen onnistumisesta	50
5.3 Jatkokehitys ja uudet tutkimusaiheet	53
LÄHTEET	54

KUVIOT

Kuvio 1. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 1 Opetuksen järjestäminen.	34
Kuvio 2. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 2 Uskonnollinen sisältö koulussa.	35
Kuvio 3. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 3 Tilaisuudet.	36
Kuvio 4. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 4 Muu syy.	37
Kuvio 5. Toimenpiteiden jakauma prosentteina kanteluluokittain.	47
Kuvio 6. Lukumääräinen yhteenveto toimenpiteiden jakautumisesta luokittelun mukaisesti.	48

TAULUKOT

Taulukko 1. Aluehallintovirastojen kanteluratkaisut virastoittain.	22
Taulukko 2. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen kanteluratkaisut.	23
Taulukko 3. Kantelujen kohteiden luokittelu.	24
Taulukko 4. Tilaisuuksiin liittyvien ongelmien erittely.	27
Taulukko 5. Valvovien viranomaisten toimenpiteet.	29

1 JOHDANTO

1.1 Työn taustaa ja toimeksianto

Ajatus tämän opinnäytetyön aiheesta on syntynyt kirjoittajan oman työn ohessa. Aluehallintovirastot ohjaavat opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä alueillaan tarjoamalla informaatio-ohjausta ja täydennyskoulutusta opetuksen ja koulutuksen järjestäjille toiminnan laadun ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Informaatio-ohjauksen lisäksi opetuksen ja koulutuksen järjestäjille voidaan antaa hallinnollista ohjausta kantelun johdosta.

Virkatehtävien jakautuessa täydennyskoulutusten järjestämisen ja oikeusturvaan liittyvien tehtävien välillä nousee mieleen väistämättä kysymys siitä, voidaanko kanteluratkaisujen pohjalta suunnitella täydennyskoulutustarjonnasta vaikuttavampaa. Vastaus on lähtökohtaisesti kyllä ja näin myös menetellään. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että aluehallintovirastojen vastaanottamat kantelut ovat seikoiltaan kovin yksilöllisiä ja aiheiltaan vaihtelevia. Olosuhteiltaan ja aiheiltaan toisiaan vastaavia kanteluita on verrattain vähän ja yksi tai kaksi samasta aiheesta tehtyä kantelua saattaa saada aiheen tai olosuhteen näyttämään koko kentän tasolla merkittävämmältä, kuin se todellisuudessa on. Tämä tekee analyysin kentän tarpeesta ohjaukselle tietystä aiheesta haastavan.

Poikkeuksena näissä ongelmassa ovat kuitenkin uskonnonvapauden teemaan liittyvät kantelut. Uskonnon opettamiseen ja uskonnonvapauteen liittyvät seikat toistuvat aluehallintovirastojen vastaanottamissa kanteluissa. Kantelujen kohteena olevat seikat ovat myös toistuvia, mikä osaltaan viittaisi opetustoimen kentällä olevaan tarpeeseen informaatio-ohjaukselle.

Tämän opinnäytetyön kantavana ajatuksena on tarjota opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sellaista informaatio-ohjausta ja täydennyskoulutusta, joka on entistä vaikuttavampaa. Vaikuttavuuden paraneminen tarkoittaa oppilaiden ja huoltajien näkökulmasta paremmin toteutuvia perusoikeuksia, opetuksen järjestäjien näkökulmasta varmuutta tekemiseen ja aluehallintovirastojen näkökulmasta vaikuttavampaa täydennyskoulutusta sekä yhdenvertaisuuden edistämistä alueillaan.

Opinnäytetyön toimeksiantaja on Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Vaikka toimeksiantajana on yksi virasto, sisältyy käsiteltyyn

aineistoon kanteluratkaisuja kaikilta alueilta. Opinnäytetyön tulokset koskevat näin ollen koko Suomen opetustoimen kenttää ja ovat hyödynnettävissä kaikkien aluehallintovirastojen toiminnassa.

1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Opinnäytetyön tavoitteena on lisätä aluehallintovirastojen toteuttaman informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta. Tavoitteen täyttyminen uskonnonvapauden toteutumisen liittyvien teemojen osalta parantaisi oppilaiden perusoikeuksien toteutumista. Kanteluratkaisujen sisältöanalyysi tuo näkyväksi yhtäältä niitä seikkoja, joista tehdään eniten kanteluja ja toisaalta niitä epäkohtia, jotka ovat antaneet aiheita toimenpiteisiin.

Selvitystyön tulosten perusteella aluehallintovirastot voivat suunnitella informaatio-ohjaustaan sellaisella tavalla, että sen avulla voidaan lisätä toimialan tietoisuutta merkittävimmistä epäkohdista. Keskeisimpien epäkohtien poistaminen toiminnasta tarkoittaa oppilaiden osalta perusoikeuksien parempaa toteutumista ja aluehallintovirastojen näkökulmasta vaikuttavampaa informaatio-ohjausta ja täydennyskoulutusta sekä yhdenvertaisuuden edistämistä alueillaan.

Opinnäytetyö tutkimuskysymyksiä ovat, mitkä seikat opetuksen järjestäjien toiminnassa koetaan uskonnonvapauden toteutumisen kannalta ongelmiksi ja mitkä näistä seikoista johtavat useimmin laillisuusvalvojien toimenpiteisiin.

Tutkimuskysymyksiä aseteltu noudattelee opinnäytetyön aineistona käytettävien kanteluratkaisujen rakennetta. Kanteluratkaisu sisältää kaikissa tapauksissa lainvastaiseksi tai moitittavaksi katsotun seikan tai seikkoja sekä kantelun käsitelleen viranomaisen näkemyksen kantelun edellyttämistä toimenpiteistä.

1.3 Käytettävät tutkimusmenetelmät

Yleisellä tasolla tutkimuksen kohteena olevat dokumentit voidaan henkilökohtaisiin ja institutionaalsiin. Institutionaalisilla dokumenteilla tarkoitetaan jonkin instituution tai organisaation työn ohessa syntyneitä dokumentteja. Institutionaalisten dokumenttien muotoilu ja sisältö voivat ohjata selvästi rajatut säännöt sekä omaksutut käytännöt. Dokumentit voidaan myös jakaa julkisiin ja ei-julkisiin. (Alastalo & Vuori).

Tämän opinnäytetyön tutkimusaineiston käsittelyssä hyödynnetään menetelmänä dokumenttianalyysia. Menetelmää käytetään päätelmien tekemiseen kirjalliseen muotoon saatetusta aineistosta. Analyysi lisää informaatioarvoa luomalla selkeyttä aineistoon, mikä auttaa osaltaan selkeiden ja luotettavien johtopäätösten tekemisessä. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2018, 136.)

Tämän opinnäytetyön aineisto on tyypillinen esimerkki yhdestä institutionaalisten dokumenttien tyypistä. Hallintokanteluihin annettavien ratkaisujen sisältöjä ohjaa hallintolain (434/2003) 7 luvun vaatimukset. Dokumenttianalyysin näkökulmasta hallintolain 43-45 §:t sekä 53 a § ohjaavat ratkaisujen laatimista analyysitapaa erityisen hyvin tukevalla tavalla: 43 § edellyttää hallintopäätöksen antamista kirjallisessa muodossa, 44 § edellyttää päätöksestä käyvän selkeästi ilmi, miten asia on ratkaistu ja 45 § edellyttää ilmoittamaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainitsemaan sovelletut säännökset. Lisäksi 53 a § kantelun tekemisestä edellyttää kantelijan tekijää esittämään käsityksensä viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan mahdollisesta lainvastaisesta menettelystä.

Dokumenttianalyysin tiedonhankinnassa voidaan erottaa kaksi keskeistä analyysitapaa: dokumenttien sisällön sanallinen kuvailu, eli **sisällön analyysi** sekä dokumenttien tekstin sisällön kuvaaminen määrällisesti, eli **sisällön erittely**. Kumpikaan tapa ei ole toista poissulkeva. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2018, 137). Tässä opinnäytetyössä dokumenttien analyysi toteutetaan pääasiallisesti sisällön erittelyn keinoin. Tutkimusaineistona olevien dokumenttien rakenteen sekä tutkimuskysymyksen asettelun vuoksi dokumenteista voidaan poimia kantelujen kohteina olevat teemat sekä kanteluviranomaisten toimenpiteet. Erityisesti toimenpiteiden kuvaaminen määrällisesti on sujuva tapa, koska viranomaisten käytettävissä olevat toimenpiteet ovat lueteltu tyhjentävästi laissa. Kantelujen kohteiden kuvaaminen määrällisesti edellyttää kuitenkin hieman enemmän päättelyä ja tulkintaa.

Tämän opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä käytettävää dokumenttianalyysia pidetään kvalitatiivisen tutkimuksen lajina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 162). Kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä muun ohella se, että tutkimuksessa käytetään induktiivista analyysia. Aineiston yksityiskohtaisella tarkastelulla pyritään tuomaan esille erilaisia odottamattomiakin seikkoja. Tutkimuksen lähtökohtana ei ole teorian tai hypoteesin testaaminen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164.)

Tutkimuksen kohteena oleva aineisto koostuu julkisista asiakirjoista. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 9 §:n 1 momentissa on säädetty jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Aineisto on kerätty valvontaviranomaisille lähetetyillä tietopyynnöillä, joissa on pyydetty yksinomaan julkisia asiakirjoja. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeen (2019, 16) mukaan julkisten asiakirja-aineistojen tutkimus ei edellytä eettistä ennakkoarviointia. Aineistolle ei näin ollen ole ollut tarpeellista tehdä eettistä ennakkoarviointia.

2 PERUSOIKEUDET JA USKONNONVAPAAUS

Suomessa olevien henkilöiden näkökulmasta katsottua perus- ja ihmisoikeudet on turvattu kolmelta tasolta. Ensimmäisenä tasona on Suomen perustuslaki, jossa on tunnustettu kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Perustuslain suojaa tarkastellaan myöhempanä muista tasoista poiketen hieman tarkemmin. Perustuslakia täydentävät Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joista keskeisimpänä pidetään Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen lisäpöytäkirjoja. Kolmannella tasolla perusoikeuksille suojaa antaa Euroopan unionin oikeus. (Ojanen 2015, 7).

Suomen perustuslain perusoikeusnormisto voidaan jakaa edelleen alaryhmiin. Ojanen jakaa teoksessa Perusoikeusjuridiikka (2015, 16) perusoikeudet seuraavan ryhmittelyn mukaan:

- Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo
- Vapausoikeudet
- Osallistumis- ja vaalioikeudet
- Sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet
- Sivistykselliset oikeudet
- Kielelliset oikeudet
- Oikeus ympäristöön
- Oikeusturva

Ojanen katsoo teoksessaan (2015, 21) Suomen perustuslain (731/1999) 11 §:n mukaisen uskonnon ja omantunnonvapauden kuuluvan edellä mainitussa ryhmittelyssä vapausoikeuksiin.

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan luotujen takeiden osalta perusoikeussäännöksillä on keskeinen merkitys julkisen vallan käyttämiselle asetettuja vaatimuksia. Perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeuksien noudattamisen velvoite koskee julkista valtaa sen kaikissa toiminnoissa. Julkisen vallan käsite koskee valtiota virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen

sekä kuntia ja kuntayhtymiä. Lisäksi muilla julkishallinnon organisaatioilla, kuten Kansaneläkelaitoksella, on velvollisuus ottaa huomioon perusoikeudet hoitaessaan niiden lakisääteisiä tehtäviä. Vaikka valtiolla on erityinen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta, on useita perusoikeuksia sisältäviä tehtäviä, kuten perusopetus, siirretty kunnille. Ihmisoikeuksien toteuttaminen on kuitenkin kansainvälisen oikeuden näkökulmasta aina valtion vastuulla, vaikka tehtävä olisi valtion sisällä osoitettu alemmille organisaatiotasolle. (Ojanen 2015, 36).

Tämä opinnäytetyö keskittyy perusoikeuksien osalta vain uskonnon ja omantunnonvapauteen, sen ollessa aiheen kannalta keskiössä. Seuraavissa luvuissa tehdään katsaus uskonnonvapauten perusoikeutena. Katsauksen tarkoituksena on antaa lukijalle mahdollisuus orientoitua siihen viitekehykseen, jonka kautta laillisuusvalvojat arvioivat kantelujen kohteita. Tarkoituksena onkin edelleen havainnollistaa sitä velvoitteiden ja säännösten moninaisuutta, jonka julkisyhteisöt ottavat huomioon omassa toiminnassaan. Tarkoituksena ei ole tehdä tyhjentävää tutkimusta perus- ja ihmisoikeuksista.

2.1 Uskonnonvapaus perusoikeutena

Uskonnon ja omantunnon vapaus on turvattu sekä kansainvälisten sopimusten että Suomen lainsäädännön keinoin.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa oikeus huomioidaan artiklassa 18. Artiklassa todetaan muun muassa jokaisella olevan oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Artiklan 1. kohdan mukaan oikeus sisältää vapauden tunnustaa omavalintaista uskontoa tai uskoa taikka omaksua se sekä vapauden joko yksinään tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti harjoittaa uskontoaan tai uskoaan jumalanpalveluksissa, uskonnollisissa menoissa, hartaudenharjoituksissa ja opetuksessa. Artiklan 2. kohdan mukaan ketään ei saa saattaa sellaiselle pakotukselle alttiiksi, joka rajoittaa hänen vapauttaan tunnustaa tai valita oman valintansa mukainen uskonto tai usko. (Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976.)

Uskonnonvapaus on myös huomioitu Euroopan Ihmisoikeussopimuksessa. Ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 1. kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden

kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin. (Euroopan ihmisoikeussopimus.)

Näiden lisäksi YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista turvataan lisäksi lasten uskonnonvapautta. Sopimuksen 14. artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat lapsen oikeutta ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. (YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus 60/1991.)

Kansainväliset sopimukset lähestyvät selkeästi uskonnonvapautta positiivisesta näkökulmasta. Sopimukset korostavat yksilöiden oikeutta ja vapautta tunnustaa sekä harjoittaa uskontoaan yksinään tai muiden kanssa. Suomen perustuslain säännös uskonnonvapaudesta ottaa selväsanaisemmin huomioon myös negatiivisen uskonnonvapauden.

Suomen perustuslain (731/1999) 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Saman 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. Kenelläkään ei ole velvollisuutta osallistua uskonnon harjoittamiseen omantuntonsa vastaisesti.

Perustuslain 11 §:n osalta lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa perusoikeuden tärkeimmiksi osiksi katsotaan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan sekä vapaus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen omantuntonsa vastaisesti. (HE 1/1998 vp.)

Perustuslain 11 §:n sanamuodon mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta osallistua uskonnon harjoittamiseen omantunnon vastaisesti. Tämä tarkoittaa, että myös uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvilla henkilöillä on oikeus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen jäsenyydestä riippumatta.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) käsitteli tapauksessa Grzelak vastaan Puola kielteistä leimautumista ja syrjintää koulun toimesta. Tapauksessa valittajien lapsi ei vanhempien ilmoituksen perusteella osallistunut uskonnon opetukseen. Osana päätöstä tuomioistuin kiinnitti huomiota uskonnonvapauden negatiiviseen ilmentymiseen siinä, miten yksilöiden ei tarvitse paljastaa uskontoaan tai uskonnollisia näkemyksiään eikä tarvitse käyttäytyä tavalla, josta voi päätellä yksilön vakaumuksellisen kannan. Tässä tapauksessa EIT totesi puuttuvan arvosanan uskonnon tai etiikan osalta

todistuksessa voidaan tulkita ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan vastaisena, koska siitä käy ilmi yksilön vakaumus. (Grzelak vs. Puola, kohdat 87-88.)

Perustuslakivaliokunta on myös nostanut mietinnössään esille sen, miten perustuslain 11 §:n 2 momentin on merkitystä myös kouluissa järjestettävien tilaisuuksien kannalta.

2.2 Uskonnonvapaus ja uskonto koulussa

Uskonnonvapaus ja uskonto kytkeytyvät koulun arkeen pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Yhtäältä itsestään selvänä liittymäkohtana on uskonto oppiaineena, johon kuitenkin sisältyy muista oppiaineista poiketen omat säädökset siitä, millä ehdoilla oppilaat osallistuvat tietyn uskonnon opetukseen. Toisaalta koulun tavanomaiseen toimintaan liittyvät myös opetuksen ulkopuoliset tilaisuudet, jotka voivat sisältää uskonnollista tai uskonnon harjoittamisena pidettävää sisältöä tai ohjelmaa. Tämä luku taustoittaa molempien osalta opetuksen järjestäjiin kohdistuvaa normiohjausta.

2.2.1 Uskonnonopetus

Uskonnonvapauslain (453/2003) 6 §:n mukaan oikeudesta saada uskonnon opetusta säädetään erikseen. Tämä oikeus on saatettu voimaan perusopetuslaissa erillisessä uskonnon ja elämäntiedon opetusta koskevassa pykälässä.

Opetuksen järjestäjällä on perusopetuslain 13 §:n 1 momentin mukaan velvoite järjestää oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta. Opetus järjestetään sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu. Oppilaat, jotka kuuluvat tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, osallistuvat oman uskonsa opetukseen. Huoltajan ilmoitettua asiasta opetuksen järjestäjälle voi myös oppilas, joka ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, osallistua enemmistön uskonnonopetukseen. (Perusopetuslaki 628/1998, 13 §.)

Perusopetuslain 13 §:ää on muutettu lailla vuonna 2003. Lain esitöiden mukaan pykälään on tehty uuden uskonnonvapauslain mukaiset muutokset. Pykälään ei myöskään ole sisällytetty uskonnonopetuksesta vapauttamista koskevia säännöksiä. Pykälän aiemmasta sanamuodosta poiketen lähtökohtana on, että oppilaan ei tarvitse osallistua oppilaiden enemmistön mukaiseen uskonnonopetukseen. Oppilaalle on kuitenkin jätetty mahdollisuus osallistua enemmistön mukaiseen uskonnonopetukseen huoltajan niin

ilmoittaessa. Lain esitöissä todetaan edelleen muutoksen turvaavan aiempaa paremmin perustuslaissa turvatus uskonnonvapauden periaatteen. Muutoksen myötä koulutuksen järjestäjän tehtäväksi jää selvittää, osallistuvatko enemmistön mukaiseen uskontoon kuulumattomat oppilaat tämän uskonnon opetukseen vai eivät. (HE 170/2002, s. 60.)

Perusopetuslain 13 §:n 4 momentin mukaan oppilaan huoltaja päättää, minkä uskonnon opetukseen oppilas osallistuu, jos oppilas kuuluu useampaan kuin yhteen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Lain esitöiden mukaan lisäys on ollut tarpeen, koska uusi uskonnonvapauslaki ei ole estänyt kuulumista samanaikaisesti useampaan uskonnolliseen yhdyskuntaan (HE 170/2002, 60). Huomion arvoista on myös tämän säännöksen kohdalla, että oppilaan uskonnonopetuksesta päättää huoltaja. Päätöstä ei tee opetuksen järjestäjä esimerkiksi resursseihin liittyvistä syistä.

Pykälän 5 momentin mukaan yhdyskuntaan kuulumattomalle oppilaalle, joka ei osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnonopetukseen, opetetaan elämäkatsomustietoa. Huoltajan pyynnöstä uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvalle oppilaalle, jolle ei järjestetä hänen oman uskontonsa opetusta, opetetaan elämäkatsomustietoa. Perusopetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää elämäkatsomustiedon opetusta, jos opetukseen oikeutettuja oppilaita on vähintään kolme. (Perusopetuslaki 628/1998, 13 §.) Tämä momentti ei ole uusi, mutta sitä on tarkennettu vuonna 2003 tehdyssä muutoksessa.

Lain esitöiden mukaan momentin muutosten tarkoituksena on ollut varmistaa mahdollisuus jonkin katsomusaineen opetukseen niille oppilaille, joille ei järjestetä oman uskonnon opetusta. Tällainen tilanne voi syntyä sen johdosta, että uskonnonopetuksen antamiseen velvoittava kolmen oppilaan raja ei täyty. Esitöiden mukaan koulutuksen järjestäjän tulee ottaa huomioon tällaiset uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvat oppilaat, jotka pyytävät elämäkatsomustietoa, arvioitaessa velvollisuutta järjestää elämäkatsomustietoa. (HE 170/2002, 60.)

Pykälän 6 momentin mukaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumaton oppilas voi osallistua huoltajan pyynnöstä myös sellaiseen opetuksen järjestäjän järjestämään uskonnon opetukseen, joka oppilaan saaman kasvatuksen ja kulttuuritaustan perusteella ilmeisesti vastaa hänen uskonnollista katsomustaan. (Perusopetuslaki 628/1998, 13 §.)

Lain esitöiden mukaan pykälän 6 momentti on säädetty poikkeuksena periaatteeseen, jonka mukaan oppilaan osallistuminen uskonnon opetukseen määräytyy uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyden perusteella. Esitöiden mukaan säännös tulee noudatettavaksi esimerkiksi maahanmuuttajiin, jotka eivät välttämättä liity Suomessa rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan, vaikka uskonnollinen katsomus olisikin tiedossa. Huomion arvoista on, ettei tässä momentissa mainittuja oppilaita huomioida arvioitaessa koulutuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää enemmistön uskonnon mukaista opetusta. (HE 170/2002, 60.)

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä opetussuunnitelman perusteissa. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetus on uskonnollisesti, katsomuksellisesti ja puoluepoliittisesti sitouttamatonta (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 16). Opetussuunnitelman perusteet antavat kansallisen tason kehyksen paikallisten opetussuunnitelmien laatimiseen. Opetussuunnitelma perusteiden oikeudellinen asema on määräys, joka velvoittaa opetuksen järjestäjiä lainsäädännön tapaan. (Lahtinen & Lankinen 2019, 142). Opettajia koskee myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentti, minkä mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälä velvoittaa kutakin yksittäistä virkamiestä seuraamaan toiminnassaan voimassa olevia säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja oikeusohjeita, kuten opetussuunnitelman perusteita.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014, 404) mukaan uskonnon opetuksen tehtävänä on antaa oppilaalle laaja uskonnollinen ja katsomuksellinen yleissivistys. Oppiaineen tehtävänä korostetaan uskonnon ja kulttuurin välisen suhteen ymmärtämistä sekä monipuolista tietoa uskonnoista. Opetus tutustuttaa myös uskontojen ja katsomusten eettiseen ajatteluun.

Perusopetuslain 13 §:n osalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että uskonnolliseen enemmistöön eli luterilaiseen kirkkoon kuuluvien oppilaiden velvollisuutena on osallistua luterilaiseen uskonnonopetukseen yhdyskunnan jäsenyyden perusteella. Tällainen opiskelija ei voi osallistua elämäkatsomustiedon opetukseen, lukuun ottamatta poikkeustilanteita. Tällainen poikkeustilanne toteutuisi, kun oppilaan uskonnon mukaista opetusta ei järjestettäisi lainkaan koulussa. Elämäkatsomustiedon opiskelija voi kui-

tenkin osallistua perusopetuksessa huoltajan ilmoituksen johdosta myös enemmistöuskonnon opetukseen. (Hokkanen 2014, 329).

2.2.2 Uskonnolliset tilaisuudet

Edellisessä luvussa käsiteltiin perusopetuslain muutoksia uskonnonopetusta koskevaan 13 §:ään. Alkuperäinen hallituksen esitys laiksi sisälsi myös ehdotuksen 13 a §:ksi, joka olisi sisältänyt säännöksen uskonnon harjoittamiseen osallistumisesta. Pykäläehdotus on sisältänyt opetuksen järjestäjää koskevat velvoitteen tiedottaa huoltajia etukäteen koulun toimintaan sisältyvästä uskonnon harjoittamiseksi katsottavista tilaisuuksista ja velvoitteen kertoa huoltajille ilmoitusmenettelystä, jos oppilas ei osallistunut kyseisiin tilaisuuksiin. Lisäksi pykäläehdotuksessa on säädetty velvoitteesta järjestää muuta toimintaa oppilaalle, joka ei osallistunut uskonnon harjoittamiseen. (HE 170/2002, 74). Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on ollut varmistaa, ettei oppilas joudu vastoin perustuslain 11 §:n 2 momenttia osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. (HE 170/2002, 61).

Sivistysvaliokunta on antanut edellä mainitusta hallituksen esityksestä lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle. Lausunnossa sivistysvaliokunta on esittänyt näkemyksen lakialoitteen sisällöstä. Keskeisimpänä muutosehdotuksena sivistysvaliokunta on ehdottanut pykälän otsikon muuttamista muotoon, joka korostaa pykälässä olevan kysymys menettelyllisestä toiminnasta. (Sivistysvaliokunnan lausunto 14/2002 vp, 4)

Myös perustuslakivaliokunta on antanut mietintönsä edellä mainitusta lakiehdotuksesta. Mietinnössä on otettu kantaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen. Perustuslakivaliokunta katsoi sääntelyn pohjaavan perustuslain 11 §:n 2 momenttiin. Mietinnön mukaan perustuslaki ei kuitenkaan ole tässä asiassa tarvinnut täsmentävää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut parhaaksi poistaa ehdotetun 13 a §:n lakiehdotuksesta (Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp, 4). Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa perustuslakivaliokunta täsmentää edelleen kantanaan olevan, että kouluperinteeseen kuuluvat tilaisuudet esimerkiksi lukukauden päättäjien osalta kuuluvat suomalaiseen kulttuuriin eikä tilaisuutta voida mahdollisen yksittäisen virren laulamisen johdosta pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina. Kantaa on perusteltu uskonnollisella suvaitsevaisuudella (Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp, 7). Eduskunta hyväksyi perusopetuslakiin ehdotetun muutoksen ilman us-

konnollisiin tilaisuuksiin osallistumista koskevaa 13 a §:ää, kuten perustuslakivaliokunta mietinnössään ehdotti (Eduskunnan vastaus 280/2002 vp, 9).

Perustuslakivaliokunta on toistamiseen ottanut kantaa uskonnon ja omantunnon vapautteen koulujen tilaisuuksissa mietinnössään 2/2014 koskien Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2012. Mietinnössä perustuslakivaliokunta toistaa käsitöksensä, jonka mukaan yksittäisen virren laulamisen johdosta tilaisuutta ei voida vielä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena. Perustuslakivaliokunta ei myöskään katsonut uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta ongelmallisina uskonnon harjoittamiseksi katsottavia tilaisuuksia, kunhan niistä tiedotetaan etukäteen ja niihin osallistuminen on kaikille vapaaehtoista. Tällaisia tilaisuuksia voivat olla esimerkiksi juhlapyhiin liittyvät jumalanpalvelukset. Ongelmallisiksi kuitenkin katsottiin koulun normaalin päivittäisen toiminnan osana järjestettävät uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet, kuten uskonnolliset päivänavaukset. Perustuslakivaliokunta korostaa olennaisena asiana sitä, että oppilaalle tai hänen huoltajalleen tulisi jäädä todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko oppilas uskonnollista ainesta sisältäviin koulun tilaisuuksiin. Mietinnössä korostetaan myös vaihtoehtoisen ja mielekkään toiminnan järjestämistä sekä sitä, ettei tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä saa aiheutua oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seurauksia. (Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2014 vp, 6.)

Edellä käsitellystä aiheen kannalta oleellista on se, ettei perustuslakivaliokunta katsonut tarpeelliseksi sisällyttää perusopetuslakiin edellä käsiteltyä säännöstä uskonnollisista tilaisuuksista tiedottamisesta ja vaihtoehtoisen toiminnan järjestämisestä. Perustuslakivaliokunta on myös mietinnössään tuonut selkeästi esiin näkemyksensä siitä, ettei yksittäisen virren laulamisen johdosta voida katsoa tilaisuutta uskonnon harjoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin mietinnössään ollut yhtä selkeästi esittänyt kantansa siitä, ettei ketään voida velvoittaa vasten tahtoaan osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Keskeisintä aiheen kannalta on se, miten opetustoimi on pystynyt turvaamaan perusoikeuden uskonnon ja omantunnonvapautteen ilman tätä tukevaa erityissäännöstä perusopetuslaissa.

2.2.3 Opetushallituksen ohjeet opetuksen järjestäjille

Opetushallitus on vuonna 2018 julkaissut ohjeen perusopetuksen uskonnon ja elämänkatsomustiedon sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä uskon-

nollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa. Ohjeessa kuvataan, miten uskonnollisia tilaisuuksia ja toimituksia järjestettäessä tulee toimia, jotta uskonnon ja omantunnon vapautta koskevat säännökset tulevat huomioiduksi. Ohjeen tavoitteena on edelleen varmistaa opetuksen olevan uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitouttamatonta. (OPH-56-2018, 1.)

Opetushallituksen ohjeessa todetaan esi- ja perusopetuksessa olevan useita perinteisiä juhlia, kuten joulu- ja kevät juhlat. Opetuksen järjestäjät ja koulut tekevät omat päätökset juhlien pitämisestä ja niiden sisällöstä. Ohjeen mukaan suomalaisen kulttuurin juhlatraditioihin voi sisältyä myös joitakin uskontoon viittaavia elementtejä. Ohjeessa viitataan edellä käsiteltyihin perustuslakivaliokunnan mietintöihin 10/2002 vp ja 2/2014 vp ja todetaan, ettei juhlaa voida pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavana tilaisuutena juhlaan mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen vuoksi. Lisäksi Opetushallituksen ohjeessa esi- ja perusopetuksen juhlien olevan osa opetusta ja toimintaa, johon oppilaiden tulee osallistua. Koulun tulee tiedottaa oppilaiden huoltajia järjestettävistä tapahtumista ja niiden sisällöstä sekä tarvittaessa sopia oppilasta koskevista yksilöllisistä järjestelyistä. (OPH-56-2018, 5.)

Uskonnollisten tilaisuuksien osalta Opetushallituksen ohjeessa todetaan, että opetuksen järjestäjät voivat päättää uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä esi- ja perusopetuksen yhteydessä. Tällaisia tilaisuuksia voivat olla jumalanpalvelukset ja uskonnolliset päivänavaukset tai ruokarukoukset. Tällaiset tilaisuudet ja toimitukset katsotaan uskonnon harjoittamiseksi. Ohjeessa viitataan perustuslain 11 §:n 2 momenttiin ja todetaan, ettei oppilaita voida velvoittaa osallistumaan jumalanpalvelukseen, uskonnolliseen päivänavaukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen tai toimitukseen. Ohjeessa korostetaan edelleen, että vapaus olla osallistumatta uskonnolliseen tilaisuuteen on riippumaton yhdyskunnan jäsenyydestä eikä myöskään tiettyyn uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvia oppilaita voida velvoittaa osallistumaan uskonnollisiin tilaisuuksiin. (OPH-56-2018, 6.)

Ohjeistusta annetaan myös uskonnollisten tilaisuuksien ja toimituksien aikana järjestettävästä vaihtoehtoisesta toiminnasta. Ohje viittaa perustuslakivaliokunnan mietintöön 2/2014 vaihtoehtoisesta toiminnasta: vaihtoehtoisen toiminnan tulee olla, uskonnollista sisältöä lukuun ottamatta, luonteeltaan ja tavoitteiltaan mahdollisimman samankaltaista kuin siinä tilaisuudessa, jonka tilalla muuta toimintaa järjestetään. Koulutuksen järjestäjän tulee myös huolehtia siitä, ettei oppilaalle aiheudu leimautumista tai muita haitallisia seurauksia tilaisuuteen osallistumisen tai osallistumatta jättämisen johdosta. Olennai-

sena ohjeessa korostetaan sitä, että huoltajalle jää todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko oppilas uskonnollista ainesta sisältyviin tilaisuuksiin ja toimituksiin. (OPH-56-2018, 6).

Ohjeistuksen mukaan uskonnolliset tilaisuudet ja toimitukset tulee järjestää erillään muusta toiminnasta. Erityisesti koulun työpäivään sijoittuvien tilaisuuksien käytännön järjestelyt tulee toteuttaa sellaisella tavalla, ettei oppilaiden yhdenvertainen kohtelu vaarannu ja leimautumista aiheudu. Opetuksen järjestäjä voi myös päättää olla kokonaan järjestämättä uskonnollisia tilaisuuksia tai toimituksia koulun työsuunnitelmassa määriteltynä työaikana. (OPH-56-2018, 6.)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2019 tuodaan esille, miten apulaisoikeusasiamies suhtautui ratkaisussaan koulun päättäjaisjuhlan korvaamisella kirkossa järjestetyllä uskonnollisella juhlalla. Apulaisoikeusasiamies piti lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkkosalilla ongelmallisena oppilaiden yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden kannalta. Menettely oli ongelmallista oli myös julkisen vallan neutraaliuden näkökulmasta. (K 15/2020 vp, 316).

2.3 Laillisuusvalvonta ja -valvojat

Aluehallintovirastoista annetussa laissa aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksiksi on määritelty alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla (896/2009, 2 §). Lain esitöiden mukaan aluehallintovirastot perustettaisiin edistämään muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla (HE 59/2009 vp, 1.). Tämän opinnäytetyön kannalta olennaista on aluehallintovirastojen tehtävä oikeusturvan toteutumisen edistämässä ja siinä, miten tämä tehtävä liittyy opetustoimeen. Aluehallintovirastojen toimialoista ja tehtävistä on säädetty tarkemmin aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:ssä. Aluehallintovirastojen organisaatiota ja tehtäväjakoja on tarkennettu edelleen valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista sen 2 §:ssä. Pykälän mukaan kaikissa aluehallintovirastoissa on opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, joka vastaa muiden tehtävien ohella oikeusturvan edistämisestä ja toteuttamisesta koulutuksen osalta.

Aluehallintovirastojen toimivalta tutkia opetuksen järjestäjän toiminnan lainmukaisuutta tulee kahdesta erillisestä laista. Opetuksen järjestäjänä voi toimia kunta, joille perus-

opetuksen ja esiopetuksen järjestäminen oppivelvollisuusikäisille on myös asetettu velvollisuudeksi perusopetuslain 4 §:ssä. Perusopetuslaki mahdollistaa myös 7 §:ssä rekisteröidyn yhteisön tai säätiön toimimisen opetuksen järjestäjänä sekä 8 §:ssä valtion toimimisen opetuksen järjestäjänä. Kun opetuksen järjestäjä on kunta, voi aluehallintovirasto kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momentin mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kun opetuksen järjestäjänä toimii muu kuin kunta, on aluehallintovirastolla toimivalta laillisuusvalvontaan annettu valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 6 §:ssä, jonka sanamuoto vastaa kuntalain sanamuotoa. Aluehallintovirastot käsittelevät kanteluita hallintolain säännösten mukaisella tavalla.

Toinen viranomaisia ja virkamiehiä valvova taho on eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 109 §:ssä. Pykälän 1 momentissa oikeusasiamiehen tehtäväksi osoitetaan tuomioistuimien ja muiden viranomaisten sekä virkamiehien, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien velvollisuuksien täyttämisen ja lain noudattamisen valvonta. Oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista tehtäväänsä hoitaessaan. Oikeusasiamiehen toiminnasta on säädetty tarkemmin laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), jonka 2 §:n mukaan oikeusasiamiehelle voi kannella valvottavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Oikeusasiamiehen kantelun käsittelystä säädetään erikseen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:ssä. Aluehallintovirastoista poiketen eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus ottaa laillisuusvalvontaan kuuluva asia käsiteltäväksi omasta aloitteesta, josta on säädetty erikseen lain 4 §:ssä.

Hallintokantelu on hallinnon laillisuusvalvontakeino, josta säädetään hallintolain 8 a luvussa. Hallintokantelu on toimintaa valvovalle viranomaiselle tehtävä ilmoitus lainvastaisesta menettelystä, velvollisuuden laiminlyönnistä hallintotoiminnassa tai muusta hallinnollisesta epäkohdasta. Yksityisten henkilöiden käytettävissä olevista valvonta- ja oikeusturvakeinoista hallintokantelu on tärkein. Kuka tahansa voi tehdä kantelun ja kantelun kohteena voi olla mikä tahansa viranomaisen tai sen palveluksessa olevan toiminta. (Mäenpää 2018, 290).

Epäkohtien tutkiminen käytännössä pelkästään kantelujen johdosta johtaa osaltaan yhdenvertaisuusongelmiin. Kantelujen korostettu merkitys oikeusturvakeinona ylikorostaa huoltajien roolia valvontaprosessissa. Tämän vuoksi lapsien yhdenvertaisuus voi olla uhattuna, koska kaikilla lapsilla ei välttämättä ole sellaisia huoltajia, joilla on riittä-

västi osaamista tai riittävät voimavarat hyödyntää olemassa olevia oikeusturvakeinoja. Oikeusturvareitit voivat olla myös tavallisen kansalaisen näkökulmasta vaikeasti hahmotettavia, eikä opetussektori juurikaan tarjoa neuvontaa käytettävissä olevista keinoista. Huoltajan aloitteesta käynnistyvät oikeusturvaprosessit voivat jäädä myös käyttämättä huoltajien pelätessä koulun reaktiota kanteluun tai muuhun valitukseen. (Mäntylä, Karjalainen, Refors Legge ja Pernaa 2021, 61).

Ruotsissa valvontaviranomaisilla on Suomeen verrattuna mahdollisuudet käyttää tehokkaampia seuraamuksia epäkohtien korjaamiseksi. Ruotsin valvontajärjestelmässä opetuksen järjestäjä voidaan velvoittaa korjaamaan epäkohta omalla kustannuksellaan, opetuksen järjestäjälle voidaan määrätä uhkasakko tai vahingonkorvausta lapsen kaltoinkohteluun liittyvässä tilanteessa tai asettaa koulu toimintakieltoon toistaiseksi kokonaan tai osittain. Ruotsissa koulujen valvonnassa on käytössä tehokkaammat seuraamukset verrattuna Suomeen, jossa seuraamukset ovat hallinnollista ohjausta ilman esimerkiksi uhkasakkojen tuomaa tehostavaa vaikutusta. Ruotsissa on kuitenkin havaittu opettajien mahdollisesti varovan toimintaansa, koska valvontavirastoille tehtäviä ilmoituksia voidaan käyttää osittain vallankäytön välineenä. (Mäntylä & muut 2021, 112-113).

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen kanteluratkaisut

Aineisto kerättiin Eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä aluehallintovirastoille lähetettyjen tietopyyntöjen avulla. Tietopyynnöissä aineisto oli rajattu julkisiin asiakirjoihin, mikä on osaltaan vaikuttanut toimitetun aineiston määrään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia vastasi ensimmäiseen tietopyyntöön toimittamalla diaariluettelon yksilöidympää tietopyyntöä varten. Diaari tai asiarekisteri on viranomaisen ylläpitämä luettelo viranomaisessa vireille tulleista ja käsitellyistä asioista (Mäenpää, 2018, 685). Diaariluettelosta on asian otsikkotiedon perusteella uuteen tietopyyntöön ne asiat, joiden ratkaisut pyydetään toimitettavaksi. Yhteensä ratkaisuasiakirjoja toimitettiin 26. Näistä neljä kappaletta suljettiin pois lopullisesta aineistosta niiden varsinaisen sisällön vuoksi. Poistetuista päätöksistä kolmen luonne oli lähinnä mielenilmaus johonkin oikeusasiamiehen aiempaan ratkaisuun tai muuhun toimintaan liittyvään asiaan ja yhdessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies oli siirtänyt asian toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Näitä asiakirjoja ei voitu käsitellä osana tutkimusaineistoa, koska ne eivät sisältäneet tutkimuksen kannalta relevanttia tietoa. Tutkimusaineisto sisälsi näin ollen yhteensä 22 eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisua.

Aluehallintovirastoille lähetetyn tietopyynnön vastauksena toimitettiin yhteensä 40 kanteluratkaisua. Aineisto jakautui eri virastojen välillä tasaisesti. Alla olevassa taulukossa on eritelty toimitettujen kanteluratkaisujen määrä virastokohtaisesti. Huomioon otettavaa on, ettei aineisto sisältänyt yhtään Lapin aluehallintoviraston kanteluratkaisua.

Taulukko 1. Aluehallintovirastojen kanteluratkaisut virastoittain.

Aluehallintovirasto	Kanteluratkaisut, lkm
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	9
Itä-Suomen aluehallintovirasto	5
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	5
Lounais-Suomen aluehallintovirasto	9
Länsi- ja Sisäsuomen aluehallintovirasto	12
Yhteensä	40

Taulukko 2 esittää yhteenvedon kaikista aineistoon kuuluvista kanteluratkaisuista. Aineiston koko on riittävä tuomaan näkyväksi niitä seikkoja ja epäkohtia, joista kanteluita tehdään.

Taulukko 2. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen kanteluratkaisut.

Kanteluviranomainen	Kanteluratkaisut, lkm
Eduskunnan oikeusasiamies	22
Aluehallintovirastot	40
Yhteensä	62

3.2 Kantelujen kohteet

Kantelujen kohteita on luokiteltu kanteluratkaisuissa saatavilla olevien tietojen perusteella. Epäkohdat ovat taulukoitu kantelukohtaisesti niin, että yhdellä kantelulla on yksi pääasiallinen kantelun kohde sekä mahdollisesti yksi tai kaksi toissijaista kohdetta. Luokittelun tarkoituksena on ollut saattaa toisiaan suurimmaksi osaksi vastaavat kantelun kohteet yhteen luokkaan. Kantelukirjoitus laaditaan vapaamuotoisesti ja epäkohdiksi katsottujen seikkojen kuvailu kantelukirjoituksessa vaihtelee kantelujen välillä. Lisäksi ratkaisua valmistellut virkamies referoi kantelukirjoitusta ratkaisussa siinä laajuudessa, kun hän katsoo tarpeelliseksi. Kantelijoiden kirjoitustapojen välinen vaihtelu johtaa myös siihen, että käytännössä samaa aihetta koskeva kantelu on voitu kuvailla yhdessä kantelussa monipuolisemmin sekä hienojakoisemmin, kuin toisessa kantelussa. Yhdessä kantelussa on myös voitu esittää useita epäkohtia, jotka koskevat useita eri kohteita. Yhdessä kantelussa on voitu esimerkiksi kannella kahden eri koulun toiminnasta.

Edellä kuvatut tekijät johtavat väistämättä siihen, että kantelujen sisältöjä luokiteltaessa tulee käyttää harkintaa luokittelua seurattaessa. Tämän opinnäytetyön analyysissä luokittelulla on pyritty jaotteluun, joka nojaa konkreettisiin seikkoihin tai käytännön tasolla tapahtuneeseen toimintaan. Joissakin tapauksissa raja kahden luokan välillä on ohut. Tällaisissa tapauksissa luokittelun tekijä käyttää harkintaa rajan vedossa ja toisen henkilön tekemä eriyvä arviointi voisi myös olla yhtä hyvin perusteltu. Kaikissa tapauksissa luokittelu ei myöskään onnistu kuvaamaan kantelun kohdetta konkreettisella tavalla.

3.2.1 Kantelujen kohteina olleiden seikkojen luokittelu

Ensimmäinen luokittelu tarkastelee kantelun syytä ylätasolla. Tämä luokittelu kuvaa kanteluja neljän luokan kautta. Ensimmäinen luokka on **1 Opetuksen järjestäminen**. Tällä tarkoitetaan kanteluja, joissa epäkohtana on ilmoitettu uskonnon tai elämäntietämystiedon oppiaineen opetuksen järjestämiseen tai toteuttamiseen liittyvä seikka. Toinen luokka on **2 Uskonnollinen sisältö koulussa**. Tämä luokka pitää sisällään ne kantelut, joissa epäkohdaksi ilmoitetuksi asiassa on ollut kyse koulupäivän aikana yllättäen kohdatusta uskonnollisesta sisällöstä. Tällainen sisältö on voinut olla esimerkiksi seurakunnan koulun tiloissa järjestämä rippikouluinfo. Kolmas ryhmä on **3 Tilaisuudet**. Tähän luokkaan kuuluvissa kanteluissa epäkohdaksi katsottu asia on tyypillisesti liittynyt uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen liittyviin käytännön seikkoihin, kuten vaihtoehtoisen ohjelman puuttumiseen tai puutteelliseen tiedottamiseen vaihtoehtoisista ohjelmista. Viimeisenä luokkana on luokka **4 Muu syy**. Tämä luokka pitää sisällään yksittäisiä kanteluita vaihtelevista uskonnonvapautta sivuavista seikoista, kuten oman uskonnon harjoittaminen koulussa.

Luokkien 2 Uskonnollinen sisältö koulussa ja 3 Tilaisuudet väliset erot ovat joissakin tapauksissa varsin ohuita. Näiden luokkien osoittaminen kantelulle on joissakin tapauksissa vaatinut eniten tulkintaa luokittelua tehtäessä. Tämä tarkoittaa sitä, että toinen henkilö olisi saattanut päätyä luokittelua tehdessään erilaiseen ratkaisuun. Näiden luokkien yhdistäminen olisi myös voinut olla perusteltu ratkaisu. Taulukko 3 näyttää kantelujen lukumäärät edellä kuvatun luokittelun mukaan.

Taulukko 3. Kantelujen kohteiden luokittelu.

Luokka	Kanteluratkaisut, lkm	Kanteluratkaisut, %
1 Opetuksen järjestäminen	7	11,3
2 Uskonnollinen sisältö koulussa	12	19,4
3 Tilaisuudet	37	59,7
4 Muu syy	6	9,7
Yhteensä	62	100,0

3.2.2 Opetuksen järjestämiseen liittyvät ongelmat

Kuten taulukko 3 edellä osoittaa, opetuksen järjestämiseen liittyvät seikat edustavat uskonnonvapauteen liittyvien kantelujen joukossa huomattavasti pienempää osuutta muihin aiheisiin nähden. Tutkimusaineistosta 7 kantelua, edustaen 11,3 prosenttia aineistosta, on luokiteltu koskemaan opetuksen järjestämistä. Nämä kantelut ovat koskeneet muun muassa elämäkatsomustiedon tai oman uskonnon opetuksen järjestämistä, uskonnollisten laulujen laulua musiikkiluokan opetuksen osana sekä uskonnollisten vakaumuksien vastaiseen toimintaan liittyviä seikkoja.

Yhdessä elämäkatsomustiedon opetusta järjestämistä koskevassa kantelussa kantelun kohteena on ollut tilanne, jossa elämäkatsomustiedon opettamiselle ei ole perustettu ryhmää, vaikka kantelijan tietojen mukaan ryhmän oppilasmäärän mukainen peruste olisi täytynyt. Kahdessa tapauksessa kyse on ollut ortodoksisen uskonnon opettamisen järjestämisestä. Yhdessä kyseessä on ollut opetusryhmien muodostaminen ja toisessa opetussuunnitelman tavoitteiden täytyminen sekä opettajien pätevyys. Kolmannessa elämäkatsomustiedon opetusta seurattiin etäyhteyden kautta toisesta opetus pisteestä ja tämä opetus jäi toistuvasti toteutumatta.

Yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa epäkohdaksi katsottiin vakaumuksiin kohdistuva syrjintä. Kantelijan mukaan koulun toiminnassa voi olla tanssia liikuntatunnilla tai kevyen musiikin konsertteja, joihin kaikki oppilaat eivät voi perheensä vakaumuksen vuoksi osallistua. Kantelijan mielestä oppilas voisi kieltäytymisen vuoksi leimautua ja joutua jäämään pois oppitunnilta tai luokkaretkeltä.

Huomioon tulee ottaa myös se, että kantelija voi kantelukirjoituksessaan tuoda esille monia epäkohdaksi katsomiaan seikkoja. Edellä mainituista elämäkatsomustiedon opetuksen järjestämistä koskevissa kanteluissa oli myös tuotu esille uskonnolliseksi katsottavien tilaisuuksien järjestelyihin liittyviä seikkoja. Näiden seikkojen perusteella kantelujen luokittelu olisi voinut perustellusti olla myös toinen. Tässä tapauksessa kyseiset kantelut on päädytty luokittelemaan opetuksen järjestämistä koskeviksi, koska se on kantelukirjoituksen perusteella voitu tulkita ensisijaiseksi tai painoarvoltaan merkittävimmäksi seikaksi. Tämä seikka on kantelun kohteena myös huomion arvoinen siitä syystä, että sen vaikutus oppilaan oikeusturvaan on luonteeltaan pitkäkestoisempi, kuin yksittäisen tai muutaman yksittäisen tilaisuuden vaikutus. Oppilaan oikeus saada

opetussuunnitelman mukaista opetusta voi vaarantua vääränlaisen menettelyn vuoksi jopa useamman vuoden aikana.

3.2.3 Uskonnolliseen sisältöön liittyvät ongelmat

Uskonnolliseen sisältöön liittyvät ongelmat ovat tutkimusaineiston toiseksi suurin luokka. Tämä luokka sisälsi 12 kantelua, edustaen 19,4 prosenttia tutkimusaineistosta. Tässä ryhmässä kantelujen kohteena on ollut jonkinlainen uskonnollinen sisältö koulussa koulun työaikana. Kantelun kohteiden keskiössä on ollut uskonnollisen puheen tai materiaalin kohdistaminen oppilaisiin.

Useassa kantelussa epäkohdaksi katsottuun seikkaan tai tapahtumaan on liittynyt yhteistyö ulkopuolisen tahon kanssa. Pääsääntöisesti kyse on ollut paikallisen seurakunnan toiminnasta koulussa. Ainakin kahdessa kantelussa on ollut kyse rippikouluinfon järjestämisestä osana koulupäivää. Useassa kantelussa on myös ollut kyse keskustelun kautta lähetettyjen päivänavausten sisällöstä. Näissäkin tapauksissa seurakunta on usein ollut mukana. Yhdessä kantelussa nousee jopa esille kaupungin ja seurakunnan tekemä yhteistyösopimus. Kantelijan näkemyksen mukaan koulut antavat sopimuksen myötä seurakunnalle niin suuren roolin toiminnassaan, ettei koulujen neutraalisuus vakaumusten suhteen voi toteutua.

Tähän luokkaan on sisältynyt monia kanteluita, jotka olisivat sisältönsä puolesta voinut sopia myös seuraavassa luvussa käsiteltävään luokkaan. Monessa tapauksessa kantelija on myös nostanut esiin tilaisuuksien ongelmallisuuteen liittyviä seikkoja. Tähän luokkaan on kuitenkin pyritty ottamaan mukaan ne kantelut, joissa uskonnollinen sisältö on ilmentynyt arkisessa koulutyössä ongelmallisella tavalla ilman, että kyseessä olisi esimerkiksi joulukirkkoa vastaava erillinen tilaisuus.

3.2.4 Tilaisuuksiin liittyvät ongelmat

Tilaisuuksiin liittyvät ongelmat ovat tutkimusaineiston suurin luokka. Tähän luokkaan sisältyi 37 kantelua, edustaen 59,7 prosenttia tutkimusaineistosta. Tähän ryhmään on luokiteltu ne kantelut, joissa kantelun kohteena on ollut uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen, tilaisuuksien järjestämiseen liittyvä menettely tai tilaisuuksista tiedotta-

minen. Kantelujen kohteena olevia seikkoja on jaettu edelleen alaluokkiin. Taulukko 4 havainnollistaa tarkemmin kantelujen syitä tässä luokassa.

Taulukko 4. Tilaisuuksiin liittyvien ongelmien erittely.

Luokka	Kantelut, lkm	Kantelut, %
1.1 Puutteellinen tiedotus vaihtoehtoisista tilaisuuksista	18	48,6
1.2 Vaihtoehtoisen ohjelman puute	18	48,6
1.3 Muu tilaisuuksiin liittyvä syy	1	2,7
Yhteensä	37	100,0

Taulukko 4 näyttää tilaisuuksiin liittyvien seikkojen jakautuvan tasaisesti kahden eri teeman välille. Isoimpina epäkohtina aineistossa näkyivät puutteellinen tiedotus vaihtoehtoisista tilaisuuksista sekä vaihtoehtoisen ohjelman puute. Näihin alakohtiin luokitelluissa kanteluissa ero on tullut siitä, onko kantelija ilmoittanut epäkohdaksi huonon tiedottamisen vaihtoehtoisesta tilaisuudesta vai tilaisuuden puuttumisen kokonaan. Huomattavaa on näidenkin kantelujen osalta se, että monissa kanteluissa on saatettu kiinnittää huomiota molempiin epäkohtiin. Näissä tapauksessa ratkaisevaksi luokittelun kannalta on tullut se, oliko vaihtoehtoista toimintaa järjestetty lainkaan vai oliko mahdollisuus osallistua vaihtoehtoiseen toimintaan jäänyt epäselväksi. Epäselvän tiedottamisen kanteluissa on ollut muun muassa tilanteita, joissa vain elämäkatsomustietoa opiskelulle oppilaille on annettu tietoa vaihtoehtoisesta tilaisuudesta. Uskontoa opiskeleville oppilaille ei näissä tapauksissa ole välttämättä annettu minkäänlaista tietoa uskonnollista sisältöä sisältävän tilaisuuden vaihtoehtoista.

Muita tilaisuuksiin liittyviä ongelmia löytyi yhdestä kantelusta. Tässä kantelussa kyse oli siitä, että oppilaille ei ole annettu mahdollisuutta päättää itse kirkkoon lähtemisestä paitsi silloin, kun vanhemmat ovat kieltäneet osallistumisen.

3.2.5 Muut ongelmat

Kaikkia kanteluja koskevassa luokittelussa luokka 4 Muu syy sisälsi 6 kantelua, edustaen 9,7 prosenttia osuutta kanteluista. Nämä kantelut eivät ole sisällöltään vastanneet

edellisiin luokkiin sijoitettuja kanteluita eikä näissä myöskään ole noussut johdonmukaisesti ja toistuvasti esille samoja seikkoja useissa kanteluissa.

Yhdessä kantelussa epäkohdaksi on katsottu kantelijan radiosta kuulema uutinen, jonka mukaan joidenkin lasten vanhemmat eivät halua joulujuhliin hengellistä viestiä. Kantelija ei ole halunnut yksittäisten mielipiteiden saavan vaikuttaa suomalaisiin perinteisiin. Kahdessa tähän luokkaan kuuluvassa kantelussa epäkohdaksi on ilmoitettu kaupungin joulujuhlia koskeva kielto nousta seisomaan Enkeli taivaan -virttä laulaessa. Nämä kaksi kantelua ovat tehty eri henkilöiden toimesta ajallisesti hyvin lähellä toisiinsa. Yhdessä kantelussa kantelija on ilmoittanut, että hän ei ole saanut harjoittaa omaa uskontoaan käymässä koulussa. Kahdessa kantelussa eduskunnan oikeusasiamiestä on pyydetty tutkimaan koulujen ja päiväkotien uskonnon opetusta ja uskonnollista toimintaa suhteessa EU:n tietosuojasetukseen.

3.3 Valvovien viranomaisten toimenpiteet

Valvontaviranomaisten kantelujen johdosta tekemät toimenpiteet ovat poimittu kanteluratkaisuista. Toimenpiteiden luokittelun toteuttaminen on voitu toimittaa kantelujen syitä suoraviivaisemmalla tavalla. Tämä johtuu laillisuusvalvojille laissa asetetuista mahdollisista toimenpiteistä. Aluehallintovirastojen kanteluprosessia ohjaavan hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen. Kantelun kohteena oleva teko voi myös antaa valvovalle viranomaiselle aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, missä tapauksessa kantelun käsittely raukeaa. Tällainen menettely voisi tulla kyseeseen, kun syynä on epäillä rikosta ja asian tutkinta siirretään poliisin käsiteltäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § antaa oikeusasiamiehelle vastaavat oikeudet antaa valvottavalle huomautuksen, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuitenkin aluehallintovirastojen toimivallasta poiketen oikeusasiamies voi saman lain 8 §:n nojalla määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan tutkittavana olevan asian selvittämiseksi. Lisäksi oikeusasiamies voi 11 §:n nojalla tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa toi-

mivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi niin eduskunnan oikeusasiamiestä annetun lain 3 §:ssä kuin hallintolain 53 b §:ssä todetaan valvovan viranomaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin kantelun johdosta katsotaan olevan tarvetta. Molemmissa lain kohdissa säädetään myös yli kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehdyn kantelun tutkittavan vain, jos siihen on erityistä syytä. Valvovat viranomaiset voivat näin ollen todeta heti kantelun vastaanottamisen jälkeen tai kattavamman selvittämisen jälkeen todeta, että kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Nämä päätökset ovat eroteltu toimenpiteiden luokittelussa kahteen eri luokkaan: 2.4 Ei aihetta toimenpiteisiin ja 2.5 Ei tutkita. Ero näiden luokkien välillä on siinä, missä vaiheessa käsittelyä ratkaisu on annettu. Luokkaan 2.5 Ei tutkita on luokiteltu ne kantelut, joiden ei ole katsottu antavan aihetta enempiin selvityksiin tai toimenpiteisiin. Luokkaan 2.4 Ei aihetta toimenpiteisiin on luokiteltu ne kantelut, joihin on pyydetty selvitystä kantelun kohteelta, mutta lopulta ei ole nähty toiminnassa aihetta enempiin toimenpiteisiin. Ytimekkäästi sanottuna ero näiden luokkien välillä on siinä, onko valvova viranomainen nähnyt kantelukirjoituksen perusteella aihetta epäillä lainvastaista menettelyä vai ei.

Taulukko 5. Valvovien viranomaisten toimenpiteet.

Luokka	Kanteluratkaisut, lkm	Kanteluratkaisut, %
2.1 Käsityksen saattaminen tietoon	13	21,0
2.2 Huomion kiinnittäminen	20	32,3
2.3 Huomautuksen antaminen	1	1,6
2.4 Ei aihetta toimenpiteisiin	11	17,7
2.5 Ei tutkita	17	27,4
2.6 Muussa laissa säädetty toimenpide	0	0,0
Yhteensä	62	100,0

3.3.1 Käsityksen saattaminen tietoon

Valvova viranomainen on saattanut kantelun kohteelle tiedoksi käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta 13 kanteluratkaisussa, joka edustaa 21,0 prosenttia ratkaisuista. Näistä yhdessä kantelun kohteena on ollut elämäkatsomustiedon opetuksen järjestäminen, kahdessa uskonnollinen sisältö koulussa ja lopuissa 10 kantelussa arvostelun kohteena on ollut uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen liittyviä seikkoja.

Yhdessä kantelussa kyse oli koulun joulujuhlan järjestämisestä seurakunnan kirkossa. Koulun rehtorin antaman lausunnon mukaan koulun joulujuhla on perinteisesti järjestetty kyseisessä kirkossa, koska koululla ei ole omaa riittävän isoa tilaa, johon kaikki oppilaat, huoltajat ja henkilökunta mahtuisivat. Oikeusasiamies korostaa ratkaisussaan sitä, että koulun joulujuhla on perusopetusasetuksen 3 §:n 5 momentin mukaan osa opetusta. Näin ollen sen tulee olla uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitouttamatonta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (2/2014) ottanut kantaa muun muassa juhlapyhien yhteydessä vietettäviin jumalanpalveluksiin tai vastaaviin uskonnollisiin tilaisuuksiin. Valiokunta ei mietinnössään pitänyt ongelmallisina tilaisuuksia, joista tiedotetaan etukäteen ja joihin osallistuminen on kaikille vapaaehtoista. Koska kyse oli yhteisestä opetukseen kuuluvasta ohjelmasta, ei menettelyä voitu pitää hyväksyttävänä vaikka vaihtoehtoinen tilaisuus oli järjestetty.

Myös yhdessä Lounais-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä kantelussa kantelija moitti muun ohella kevään koulunpäätöksen järjestämistä kirkossa. Kunnan antaman selvityksen mukaan kaupungilla on pitkä perinne koulun kevätkirjon järjestämisessä. Perusteena mainitaan myös se, että kirkko on iso tila eikä kaupungilla ole muuta vastaavaa suurikokoista tilaa käytettävissä. Myös aluehallintovirasto korostaa ratkaisussaan sitä, että koulujen päättäjäjuhlien tulee olla kaikille oppilaille yhteisiä juhlia, joihin oppilaat voivat osallistua yhdenvertaisesti vakaumuksesta riippumatta.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä kantelussa moitittiin koulun järjestämään kevätkirjokkoa, joka kantelijan näkemyksen mukaan oli jumalanpalvelus sisältäen uskontunnustuksen sekä rukouksen. Kevätkirjokosta informoitaessa ei ollut mainittu vaihtoehtoisesta tilaisuudesta mitään. Kevätkirjon vaihtoehto oli sisältänyt käytävien ilmoitustaulujen siivoamista ja muuta siistimistä. Aluehallintovirasto saattoi opetuksen järjestäjän tietoon käsityksensä siitä, että ilmoitustaulujen siistiminen ei välttämättä täytä kaikilta osin vaihtoehtoiselle toiminnalle asetettuja tavoitteita.

Yhdessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä kantelussa oli moitittu syyslukukauden päätöspäivänä järjestettyä joulujuhlaa, joka oli järjestetty kirkossa. Koulun rehtorin antaman selvityksen mukaan koulu on järjestänyt seurakunnan kanssa yhteistyössä joulukirkon. Tässäkin tapauksessa aluehallintovirasto on korostanut joulujuhlan kuulumista osaksi opetusta ja että kaikkien oppilaiden on voitava osallistua yhdenvertaisesti.

3.3.2 Huomion kiinnittäminen

Yhteensä 20 kanteluratkaisussa toimenpiteenä on ollut huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Nämä ratkaisut ovat edustaneet 32,3 prosenttia tutkimusaineistosta. Kantelun kohteena on neljässä asiassa ollut opetuksen järjestäminen, viidessä tapauksessa uskonnollinen sisältö koulussa ja lopuissa 11 tapauksessa uskonnollisten tilaisuuksien järjestämiseen liittyvät seikat.

Yhdessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä kantelutapauksessa oli kyse koulun joulujuhlan järjestämisestä kirkossa. Kantelun mukaan juhlasta oli tiedotettu sekä joulukirkkona että joulujuhlana ja etukäteen oli ilmoitettu uskonnollista sanomaa sisältävistä lauluista. Koulun rehtorin selvityksen mukaan koulun joulujuhla on järjestetty kirkossa, koska koulun lähiympäristössä ei ole ollut käytettävissä muita tiloja, johon kaikki oppilaat perheineen olisivat mahtuneet. Selvityksen mukaan elämänkatsomustietoa opiskeleville oppilaille tilaisuus on ollut vapaaehtoinen ja siitä on kerrottu oppilaille. Aluehallintovirasto korosti ratkaisussaan sitä, miten juhlien sisällön suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että koulun joulujuhla on kaikille oppilaille yhteinen opetukseen kuuluva juhla. Aluehallintovirasto totesi ratkaisussaan myös, että vaihtoehtoisen tunnustuksettoman tilaisuuden järjestäminen ei tee menettelystä hyväksyttävää, vaan joulujuhla on järjestettävä sellaisella tavalla, että kaikilla oppilailla on mahdollisuus osallistua yhdenvertaisesti juhlaan.

Yhdessä Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsittelemässä kantelussa moitittiin kaupungin menettelyä, jossa koululaisjumalanpalvelukset olivat pääsääntöistä ohjelmaan koulujen kaikille oppilaille ja pois jääminen oli mahdollista ainoastaan huoltajan perusteelmana. Pois jääneille järjestetty vaihtoehtoinen ohjelma saattoi sisältää mitä tahansa koulun parhaaksi katsomaa tekemistä.

3.3.3 Huomautus

Koko aineiston joukossa oli yksi kanteluratkaisu, edustaen 1,6 prosenttia aineistosta, jossa valvova viranomainen katsoi oikeaksi toimenpiteeksi antaa valvottavalle huomautus vastaisen varalle. Kantelijan on arvostellut kirjeessään kantelun kohteena olevan kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja sen koulun menettelyä uskonnollisten päivänavausten järjestämistä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan ainakin yhdessä koulussa evankelisluterilaisen seurakunnan pitämät päivänavaukset ovat kuuluneet keskusradion kautta kaikille. Ainakin yhdessä tapauksessa seurakunnan pitämä päivänavaus on sisältänyt virren, rukousmuotoisen runon sekä siunatun kouluviikon toivomuksen.

Oikeusasiamies on kanteluratkaisussa pitänyt koulun menettelyä selvän virheellisenä ja oppilaiden ja heidän huoltajiensa perusoikeuksia vaarantavana. Oikeusasiamies on selvityksen perusteella katsonut, että oppilailta ja heidän huoltajilta ei ole säilynyt todellista ja aitoa vapautta valita, osallistuuko oppilas tilaisuuksiin. Oikeusasiamies perustelee arviotaan edelleen Suomessa vakiintuneena pidettyyn linjaukseen, jonka mukaan uskonnonharjoittamisen piirteitä sisältävien tilaisuuksien pitäminen osana koulutyötä on ollut hyväksyttävää, kun koulu on huolehtinut myös vastaavan vaihtoehtoisen toiminnan järjestämisestä niille, jotka eivät halua osallistua uskonnonharjoittamiseen. Oikeusasiamiehen antaman ratkaisun mukaan tämä ehto ei ole toteutunut, kun keskusradion kautta välitetty päivänavaus on suunnattu kaikille oppilaille riippumatta siitä, haluavatko he sitä kuulla.

Opetushallituksen ohjeessa perusopetuksen uskonnon ja elämäntutkimustiedon sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa (OPH-56-2018, 6) ohjeistetaan myös perustuslain 11 §:n mukaisesta uskonnonvapaudesta suhteessa uskonnollisiin tilaisuuksiin. Opetushallituksen ohje opetuksen järjestäjille on selvä, kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen ja vapaus olla osallistumatta uskonnolliseen tilaisuuteen ja toimitukseen on riippumaton yhdyskunnan jäsenyydestä.

3.3.4 Ei aihetta toimenpiteisiin

Valvova viranomainen on 11 ratkaisussa tullut siihen tulokseen, ettei kantelu anna aihetta enempään toimenpiteisiin. Nämä ratkaisut ovat edustaneet 17,7 prosenttia kokonaisuudesta. Kanteluista yksi on koskenut opetuksen järjestämiseen liittyviä seikkoja, yksi uskonnollista sisältöä koulussa ja loput yhdeksän uskonnollisten tilaisuuksien järjestämistä.

Yhdessä tapauksessa kantelussa on moitittu seurakunnan päivänavauksen pitämistä keskusradion kautta. Kantelun kohteena olevan koulun rehtori on lausunnossaan todennut tapahtuneen johtuneen poikkeuksellisen tilanteen yllätyksellisyydestä tilanteessa, jossa rehtori ja vararehtori ovat olleet muissa tehtävissä. Koska kantelun kohteena oleva tapaus on selvitysten perusteella johtunut inhimillisistä sattumista ja koulun rehtori on lausunnossaan kuvaillut toimenpiteitä vastaavien tilanteiden ehkäisemiseksi, ei toimivaltainen aluehallintovirasto ole katsonut tarpeelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin.

Useassa tapauksessa kyseessä on ollut tilaisuuden järjestämiseen liittyvä tiedottaminen ja menettely. Kantelijan kannalta epäkohdiksi katsotuissa asioissa on ollut kyse epäselvyyksistä tai väärinkäsityksistä tilaisuuden luonteen osalta tai siinä, ketkä tilaisuuteen ovat osallistuneet ja millä perusteella. Valvovat viranomaiset ovat asian selvittämisen jälkeen tulleet siihen tulokseen, ettei asioissa ole havaittu lainvastaista menettelyä.

3.3.5 Ei tutkita

Kanteluita, joita ei enemmälti ole tutkittu, on sisältynyt aineistoon yhteensä 17 kappaletta, edustaen 27,4 prosenttia aineistosta. Tähän ryhmään on kuulunut kanteluita kaikista luokitteluryhmistä. Huomion arvoista on se, että kaikki 4 Muu syy luokan kantelut ovat kuuluneet tähän ryhmään. Näissä kanteluissa moitteen alaisiksi katsotut seikat ovat voineet siis erota toisistaan huomattavasti.

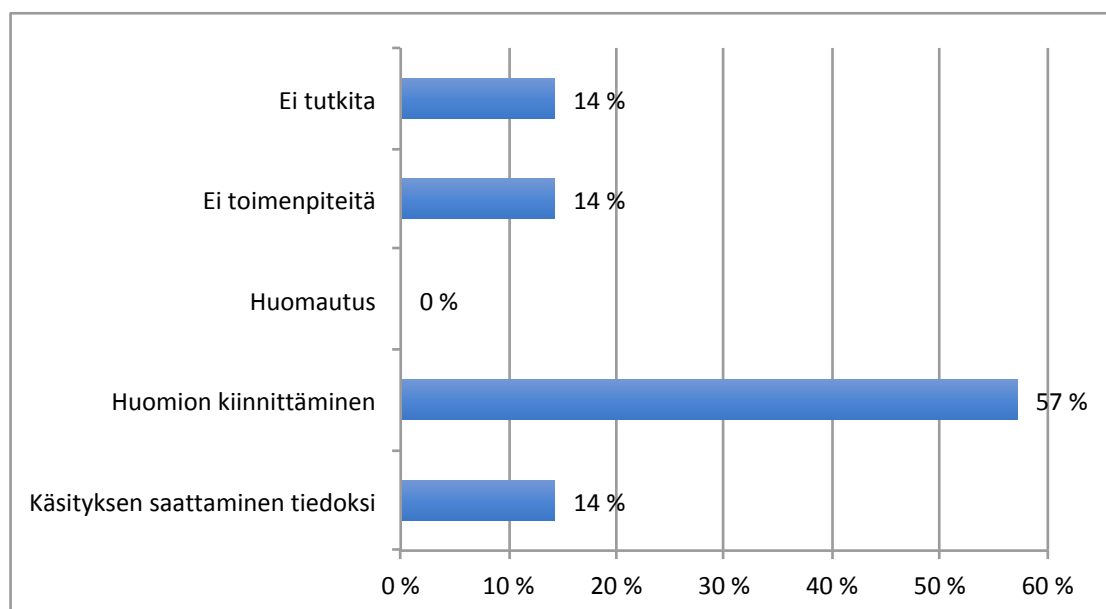
Tutkimatta jättämisen perusteena on voinut olla niin prosessiedellytysten täyttämättä jääminen, kuten kantelun kohteen tai ajankohdan yksilöimättä jättäminen tai muutoin liian epämääräinen tai yksilöimätön kantelukirjoitus. Lisäksi osassa tutkimatta jätetyissä kanteluissa valvovaa viranomaista on vaadittu ottamaan kantaa tai antamaan lausunto ennakkolisesti johonkin kantelijan nimeämään seikkaan, mikä ei ole ollut asianomaisen

viranomaisen tehtäviin kuuluvaa toimintaa. Muutamassa tapauksessa asia on jo käsitelty tai vireillä toisessa viranomaisessa, eikä toimenpiteisiin ole ollut tarpeen ryhtyä.

Luokkaan 4 Muu syy kuuluneista 17 kantelusta vain 3 oli käsitelty jossakin aluehallintovirastossa, loput 14 oli käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta. Päällisin puolin tarkasteltuna voi olla perusteltua kysyä, onko oikeusasiamiehellä aluehallintovirastoja korkeampi kynnyks ottaa uskonnonvapauden liittyviä kanteluita tutkittavaksi. Tutkimusaineiston tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että oikeusasiamiehelle osoitetut kantelut ovat voineet olla sisällöltään ja perusteiltaan monesti siinä määrin yksilöimättömiä, ettei kantelun tutkimisen edellytykset ole täyttyneet.

3.4 Toimenpiteiden jakautuminen luokittain

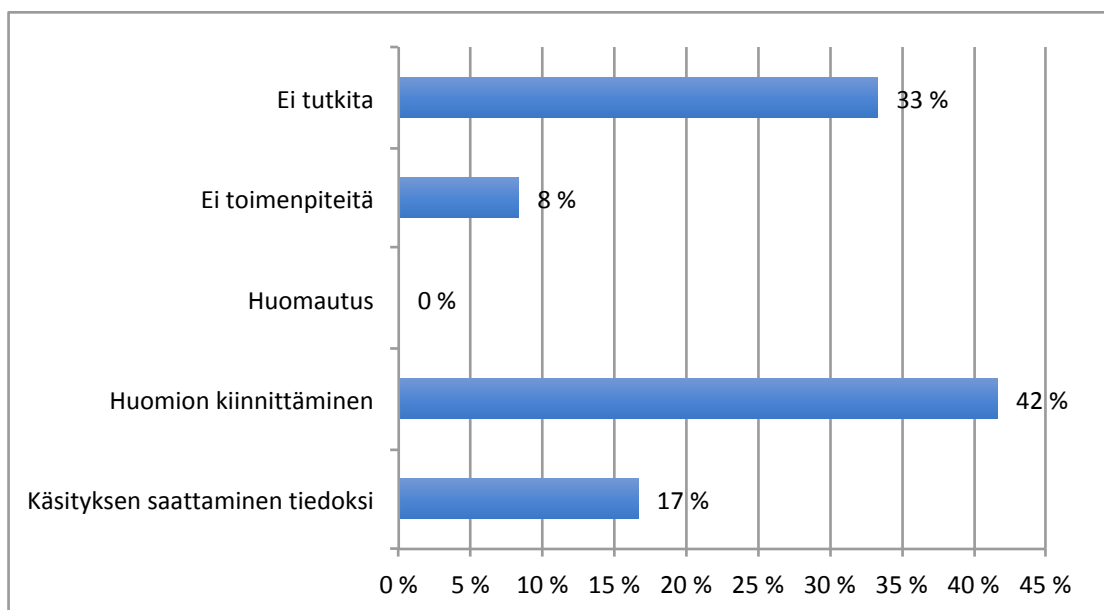
Tässä luvussa tarkastellaan kanteluratkaisuissa tehtyjen toimenpiteiden jakautumista kantelun kohteiden luokittelun mukaan. Toimenpiteiden jakautuminen kantelujen kohteiden luokittelun mukaisella jaottelulla antaa lisätietoa siitä, mitkä aiheet ovat useimmin johtaneet valvovien viranomaisten toimenpiteisiin.



Kuvio 1. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 1 Opetuksen järjestäminen.

Kuviosta 1 käy ilmi, että luokan 1 Opetuksen järjestäminen kanteluratkaisuista toimenpiteisiin huomion kiinnittäminen tai käsityksen saattaminen tiedoksi päädyttiin yhteensä 71 prosentissa luokan kanteluista. Kantelun tutkimatta jättäminen oli yhtä yleistä, kuin valvojan viranomaisen johtopäätös olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin. Opetuksen järjestämiseen liittyvät seikat johtivat näin ollen useammin valvojan viranomaisen hallinnolliseen ohjaukseen, kuin eivät johtaneet.

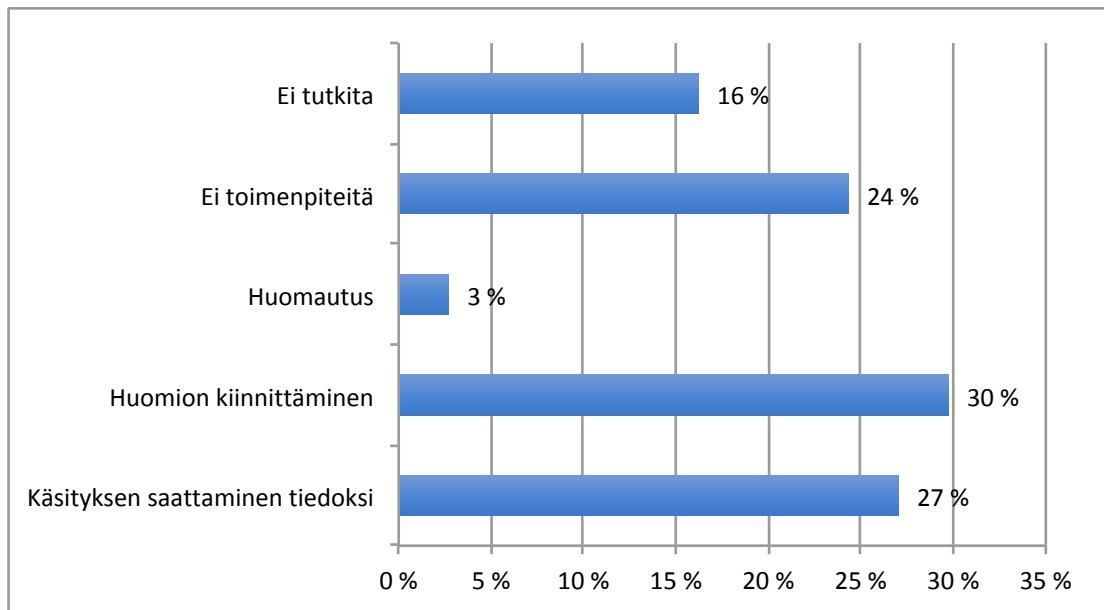
Lukuja tulkitessa tulee ottaa huomioon, että luokka 1 Opetuksen järjestäminen oli määrällisesti pienehkö, sisältäen vain 7 kanteluratkaisua. Kuvion 1 lukuja tulisi näin ollen tulkita suuntaa antavina ja pidättäytyä liian pitkälle viedyistä johtopäätöksistä. Yleisesti ottaen luokan osalta voidaan kuitenkin pitää näytetyksi, että kantelut johtavat useammin valvojan viranomaisen toimenpiteisiin, kuin ne eivät aiheuta toimenpiteitä.



Kuvio 2. Valvojen viranomaisten toimenpiteet luokassa 2 Uskonnollinen sisältö koulussa.

Kuvio 2 näyttää, että luokassa 2 Uskonnollinen sisältö koulussa suurimmassa osassa (42 %) kanteluratkaisuja valvojan viranomaisen toimenpiteenä on ollut huomion kiinnittäminen. Käsityksen saattaminen opetuksen järjestäjän tiedoksi on esiintynyt 17 prosentissa tapauksista. Yhteensä näiden kahden toimenpiteen osuus on ollut 59 prosenttia tässä luokassa annetuista kanteluista.

Huomattavaa on, että kantelutapauksista 33 prosenttia on ollut sisällöltään sellaisia, ettei valvova viranomainen ole katsonut tarpeelliseksi tutkia asiaa enempää. Tässä luokassa kantelu on todennäköisemmin johtanut toimenpiteisiin, kunhan se on ylittänyt kunkin valvojan viranomaisen kynnyksen tutkinnan aloittamiselle.

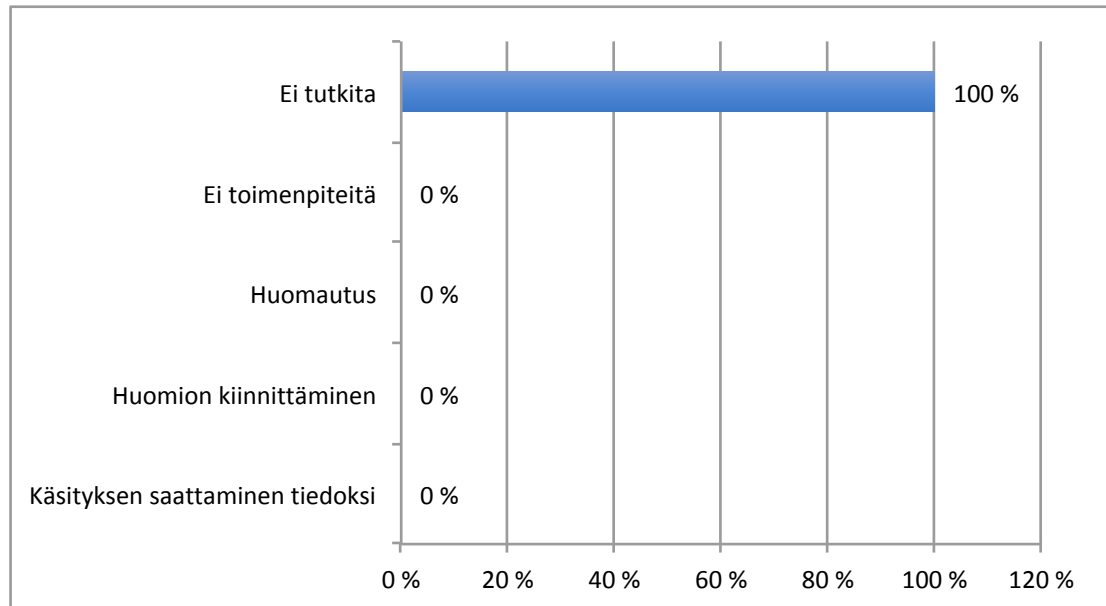


Kuvio 3. Valvojen viranomaisten toimenpiteet luokassa 3 Tilaisuudet.

Kuviosta 3 voidaan nähdä, että luokassa 3 Tilaisuudet toimenpiteisiin on johtanut yhteensä 60 prosenttia kanteluista. Luokka 3 Tilaisuudet on sisältänyt määrällisesti eniten kanteluratkaisuja. Luokan sisältämien kanteluratkaisujen määrä tuottaa oletusarvoisesti tasaisemman hajonnan tehtyjen toimenpiteiden välille. Tästä huolimatta selkeästi yli puolet kanteluista on johtanut toimenpiteisiin. Tämän pohjalta voidaan tehdä johtopäätös, että opetuksen järjestäjillä on myös tilaisuuksiin liittyvissä asioissa tarve toiminnan laatua kehittäväälle informaatio-ohjaukselle.

Tämän tehtävänluokan osalta erityistä huomioitavaa toimenpiteissä on tutkimusaineistoon ainoa huomautuksen sisältänyt kanteluratkaisu sekä suurin osuus ratkaisuissa, jotka eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Aineistoon sisällytetty huomautus on ollut yksittäinen tapaus, eikä sen esiintymisestä tässä luokassa voida näin ollen tehdä pitkälle vietyjä johtopäätöksiä. Huomion arvoista kuitenkin on, että tämän tehtävänluokan kanteluissa on ollut isoin osuus kanteluissa, joissa valvovat viranomaiset eivät ole asian selvittämisen jälkeenkään nähneet aihetta toimenpiteisiin. Edellisessä luvussa todetun

mukaisesti näissä tapauksissa kyseeseen on voinut tulla epäselvyydet tiedottamisessa tai inhimilliset erehdykset, joihin opetuksen järjestäjä on ottanut jo omassa selvityksessään kantaa.



Kuvio 4. Valvovien viranomaisten toimenpiteet luokassa 4 Muu syy.

Kuvio 4 näyttää luokan 4 Muu syy toimenpiteiden jakauman. Tutkimusaineiston määrältään pienimmässä luokassa valvova viranomainen päätyi kaikissa tapauksissa toteamaan, ettei kantelu anna aihetta ryhtyä enempiin toimenpiteisiin. Ilmeistä on, että tähän luokitteluun kuuluvissa kanteluissa todennäköisyys valvovan viranomaisen toimenpiteille on ollut olematon.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu tutkimusaineistoon kuuluvien kantelujen sisältöä. Kantelujen kohteiden luokittelu nosti esiin erityisesti tilaisuuksiin liittyviä ongelmia. Kantelussa moitittavana pidetty toiminta tai menettely liittyi usein joko vaihtoehtoisen tilaisuuden puuttumiseen tai puutteelliseen tiedottamiseen.

Kantelujen aiheuttamat toimenpiteet valvovien viranomaisten osalta osoittivat yhtäältä sen, että kantelut antavat aiheita huomautukseen vain harvoin ja että suurta osaa kanteluista ei tutkita niiden luonteen vuoksi lainkaan.

Tässä luvussa tehdään johtopäätöksiä edellisten lukujen aineistoanalyysin pohjalta siitä, millaista informaatio-ohjausta ja täydennyskoulutusta opetustoimen henkilöstölle tulisi tarjota, jotta kantelukirjoituksissa esiin nostetut epäkohdat voidaan poistaa.

Johtopäätöksiä lukiessa tulee ottaa huomioon tulosten luotettavuuden osalta huomioon muutamia seikkoja. Ensinnäkin tutkimusmetodina käytetylle laadulliselle tutkimukselle ominaisesti on tässäkin tutkimuksessa suosittu kvalitatiivista aineistoa sekä laadulliselle tutkimukselle ominaisia tapoja tulkita aineistoja. Kvalitatiivisen aineiston suosimisella tarkoitetaan sitä, että aineistoja ei ensisijaisesti muokata numeeriseen muotoon, mutta laadullisen analyysin tukemiseksi aineistosta voidaan tehdä asioiden laskemista (Juhi-la). Toiseksi tutkimusaineiston luokittelussa on väistämättä jouduttu tekemään tulkintaa sekä arvottamista erilaisten kanteluissa esille nousseiden seikkojen välillä. Tässä opinnäytetyssä tehdyistä tulkinnoista voisi toisten tutkijoiden toimesta syntyä erilaista tulkintaa.

4.1 Merkittävimmät esiin nousseet ongelmat

Edellä luvussa 3 käsiteltiin kanteluaiheita, jotka olivat johtaneet valvovien viranomaisten toimenpiteisiin. Taulukko 5 luokitteli eri toimenpiteitä. Aineistosta 17,7 prosenttia oli kanteluita, jotka eivät olleet johtaneet valvovien viranomaisten toimenpiteisiin kantelun tutkimisen jälkeen. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus koko tutkimusaineistossa oli yhteensä 54,9 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että tutkituista kanteluista kolme neljästä johti kanteluviranomaisen toimenpiteisiin. Kuitenkin vain yksi kantelu johti

huomautukseen, eikä aineistossa ollut mukana ratkaisuja, joissa asia olisi siirtynyt muussa laissa mainittuun menettelyyn.

Koska valvovat ovat nähneet aihetta toimenpiteisiin kolmessa neljästä tutkitusta kante-
lusta, voidaan kantelujen katsoa olevan pääsääntöisesti myös aiheellisia. Erityisesti
tilaisuuksien järjestämisen seikkoja moittivia kanteluita oli lukuisia. Toimenpiteisiin joh-
taneet tilaisuuksia koskevat kantelut käsittelyt käytännössä joko vaihtoehdoisen ohjel-
man puutetta tai puutteellista tiedotusta vaihtoehdoisesta ohjelmasta. Näiden ongelmien
poistamiseen informaatio-ohjaus olisi sopiva keino.

Ensimmäisenä kanteluissa esille nousseena ongelmallisena seikkana voidaan nostaa
esille lukukausien päätösjuhlien asema oppilaiden työaikaan nähden. Valvovat viran-
omaiset ovat tulkinneet yhtenevällä tavalla perusopetusasetuksen 3 §:n 5 momenttia
joulujuhlien ja kevään päättäjaisjuhlien osalta. Tulkintojen mukaan nämä juhlat ovat
osa opetusta ja näin ollen juhlien on oltava sisällöltään sellaista, johon kaikki oppilaat
voivat osallistua. Myös Opetushallituksen ohjeessa (OPH-56-2018, 5) koskien uskon-
non ja elämäkatsomustiedon opetusta sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämistä
esi- ja perusopetuksessa on todettu useiden perinteisten juhlien, kuten joulujuhlan,
kevätkuuhlan ja itsenäisyyspäivän juhlan kuuluvan Suomessa esi- ja perusopetukseen.
Ohjeessa todetaan myös näiden juhlien olevan osa esi- ja perusopetuksen opetusta ja
toimintaa, johon oppilaiden tulee osallistua. Koulujen vuosisuunnitelmia laadittaessa
tulisi siis ottaa paremmin huomioon lukukausien aikana järjestettävien perinteisten juh-
lien asema osana oppilaiden työaika. Huomioon tulee ottaa tilaisuuden järjestäminen
ilman uskonnolliseksi katsottavaa sisältöä, jotta kaikilla oppilaille on mahdollisuus osal-
listua yhdenvertaisesti. Koska kyseessä on oppilaiden työaikaan kuuluva juhla, ei tun-
nustuksettoman tilaisuuden järjestäminen ole toimintamalli, jota voidaan soveltaa.
Kaikkien oppilaiden on voitava osallistua yhteiseen juhlaan. Opetushallituksen ohjees-
sa toistetaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä (2/2014 vp.) esitetty perustuslakiva-
liokunnan kanta siitä, että juhla ei yksittäisen virren laulamisen johdosta kuitenkaan
voida pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina.

Toisena ongelmallisena seikkana tutkimusaineistosta nousi esiin edellä esiteltyyn lä-
heisesti kytkeytyvä seikka. Monien kantelun kohteena olleiden opetuksen järjestäjien
selvityksissä saatettiin todeta uskonnollista ainesta sisältävään tilaisuuteen osallistumi-
sen olevan vapaaehtoista elämäkatsomustietoa opiskeleville oppilaille. Näissä tapa-
uksissa opetuksen järjestäjän aikomuksena on selvästi ollut tehdä tunnustukselliseen
ohjelmaan osallistuminen vapaaehtoiseksi samalla uskonnon opetuksen vastaanotta-

mista vastaavalla periaatteella. Ajatusmalli näyttäytyy loogisena, koska elämäntietoa opiskelevat eivät kuulu kirkkoon ja uskonnon opetusta opiskelevat kuuluvat. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu uskonnon harjoittamiseksi katsottavan sisällön vastaanottaminen. Suomen perustuslain (732/1998) 11 §:n 2 momentin mukaan kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Tämä perusoikeus koskee oppilaita riippumatta siitä, kuuluvatko he uskonnolliseen yhdyskuntaan vai eivät. Tämäkin seikka on selkeästi ilmaistu myös Opetushallituksen antamassa ohjeessa uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa (OPH-56-2018, 6). Ohjeessa todetaan myös tyhjentävästi, että opetuksen järjestäjän tulee huolehtia vapauden olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen toteutuvan myös käytännössä. Olennaisena korostetaan perustuslakivaliokunnan tavoin sitä, että huoltajalle jää todellinen ja aito vapaus valita tilaisuuteen osallistumisesta.

Ongelmalliseksi seikaksi nousi myös kirkon käyttäminen lukukauden päätösjuhlien tilana. Useassa kantelussa kirkon käyttöä perusteltiin käytännön näkökulmasta. Kirkkoa pidettiin useassa tapauksessa ainoana käytettävissä olevana tilana, joka on tarpeeksi iso sekä oppilaille että oppilaiden huoltajille. Joissakin tapauksissa kirkon käyttämistä perusteltiin edellisen lisäksi myös sillä, että opetuksen järjestäjällä oli pitkä perinne yhteistyöstä seurakunnan kanssa. Kirkon käyttämiseen lukukauden päättävän juhlan tilana oli otettu kantaa kahdessa kantelussa, joissa valvovat viranomaiset olivat päätyneet toisistaan poikkeaviin tulkintoihin. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tulkinnan mukaan joulujuhlan järjestäminen kirkossa ei sinänsä tehnyt tilaisuudesta uskonnollisesti sitouttavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen myöhemmin antamassa ratkaisussa kirkon katsottiin olevan kirkkolain mukainen nimenomaisesti jumalanpalvelusten toimitamiseen tarkoitettu rakennus. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kirkosta välittyy näin ollen uskonnollisia merkityksiä jo itsestään. Vaikka valvovien viranomaisten linja ei välttämättä ole yksiselitteisen selvä eikä kysymykseen voida välttämättä antaa yksinkertaista kyllä tai ei vastausta, vie kirkko tilana tilaisuuden neutraaliuden kaltevalle pinnalle. Opetuksen järjestäjien näkökulmasta kirkon käyttäminen päättöjuhlien tilana vaikuttaa loogiselta, etenkin jos omassa oppilaitoksessa ei ole vastaavan kokoista tilaa. Eri paikkakunnilla kirkkorakennuksilla saattaa olla myös muuta kuin uskontoon liittyvää kulttuurihistoriallista merkitystä, mikä voisi osaltaan puoltaa tilan käyttöä, juhlan luonteesta riippuen. Mikäli opetuksen järjestäjä päätyisi käyttämään kirkkoa juhlan tilana, tulisi huomioon kuitenkin ottaa edellä mainittu tulkinta kirkon jo itsestään välittämistä uskonnollisesta merkityksestä. Tällaisessa tapauksessa opetuksen järjestäjän tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta tilaisuuden neutraaliuden varmistamisessa, esimer-

kiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä mainitun yksittäisen laulun laulamistakin voitaisiin perustellusti kyseenalaistaa.

Edellä esiteltyjen informaatio-ohjauksen tarpeet ovat luonteeltaan lähinnä teknisiä tai menettelyllisiä, joiden poistaminen olisi mahdollista. Usean tapauksen selvityksien pohjalta voidaan todeta menettelyn olleen virheellistä osittain siitä syystä, että valitun toimintamallin vaikutusta uskonnonvapauden toteutumiseen kokonaisuudessa ei ole ymmärretty tai arvioitu lainkaan. Osittain kyseessä vaikutti olevan myös vanhojen toimintamallien hyväksyminen kyseenalaistamatta niitä. Ongelman juurisyynä vaikuttaisi olevan enenevässä määrin joko puutteellinen ymmärrys tai välinpitämättömyys perusoikeuksia kohtaan. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa uskontoon liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Tähän vapauteen sisältyy oikeus olla osallistumatta omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Tätä periaatetta vahvistavat yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin sisältämä kieltö syrjiä ketään uskontoon liittyvän syyn perusteella sekä hallintolain 6 §:n viranomaiselle suunnattuun veloitteeseen kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Perustuslain 22 §:ssä on erikseen säädetty perusoikeuksien turvaamisesta. Pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomen lain lisäksi tämä perusoikeus on huomioitu myös muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa sekä lasten oikeuksien sopimuksessa. Uskonnonvapaus on näin ollen sisällytetty moneen ihmisoikeuksia säätelevään oikeusohjeeseen. Lisäksi perustuslain säännös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta tekee kanteluissa esiin tulleista laiminlyönneistä entistä moitittavampia. Näin ollen opetuksen järjestäjillä on selkeä informaatio-ohjauksen tarve perusoikeuksien turvaamisen varmistamiseksi.

4.2 Muita esiin nousseita ongelmia

Tämä luku käsittelee niitä ongelmiksi havaittuja asioita, joita tutkimusaineiston kanteluissa on noussut esille, mutta jotka eivät yksinään ole olleet kantelun pääsyy tai niitä ei ole lainkaan tuotu esille kantelukirjoituksissa. Ongelmat ovat enemmälti havaittavissa opetuksen järjestäjien antamissa selvityksissä. Nämä selvitykset tuovat näkyväksi niitä

olettamuksia ja tosiasioita, joihin toiminnasta vastaavat virkamiehet ovat päätöksensä perustaneet.

Tutkimusaineistoon kuuluneissa tapauksissa joko alkuperäisessä kantelukirjoituksessa tai opetuksen järjestäjän selvityksessä tai molemmissa tuodaan tavalla tai toisella esille se, miten uskonnollisia tilaisuuksia järjestettäessä nämä tilaisuudet katsotaan pääsääntöisesti ensisijaiseksi tilaisuudeksi. Selvityksissä opetuksen järjestäjät saattavat kuvailla vaihtoehtoisten tilaisuuksien järjestämistä, joissa ohjelma vastaa enemmän tai vähemmän uskonnollisen tilaisuuden ohjelmaa. Selvityksissä esiin nousee kuitenkin selvästi se, että vaihtoehtoiset tilaisuudet ovat ikään kuin toissijaisessa asemassa uskonnollisiin tilaisuuksiin nähden ja oletusarvo oppilaita kohtaan on osallistuminen uskonnolliseen tilaisuuteen. Kanteluissa on toisinaan otettu kantaa myös vaihtoehtoisiin tilaisuuksiin kuuluvien sisältöjen olevan eriarvoista uskonnollisiin tilaisuuksiin nähden. Opetuksen järjestäjien kommentoissa vaihtoehtoiset tilaisuudet eivät tunnu myöskään olevan arvostettu uskonnollisten tilaisuuksien tavalla. Ongelmaksi tämä muodostuu erityisesti siitä syystä, että oletuksena on kaikkien osallistuminen tai vähintään kaikkien uskonnonopetusta saavien osallistuminen. Opetuksen järjestäjillä vaikuttaisi tutkimusaineiston perusteella olevan tarve perusajatuksen muuttamiseen niin, että oletuksena järjestettävä tilaisuus olisikin aina sisällöltään tunnustukseton. Tällaiselle tilaisuudelle voidaan järjestää samanaikainen uskonnollinen tilaisuus tai tilaisuuden jälkeen voidaan järjestää erillinen uskonnollista sisältöä sisältävä tilaisuus, joka toimitetaan työajan ulkopuolella ja johon osallistuminen on vapaaehtoista kaikille. Esimerkiksi näin toimimalla juhlien neutraaliuden periaate toteutuisi oletusarvoisesti.

Tutkimusaineistosta nousee esille myös opetuksen järjestäjillä ilmenevä epäselvyys tilaisuuksista tiedottamiseen ja osallistumisesta kysymiseen. Kantelukirjoituksista nousee esiin kantelijoiden osalta epätietoisuutta siitä, sisältääkö tilaisuus uskonnollista sisältöä vai ei. Tähän liittyy myös opetuksen järjestäjille tyypillinen tapa kysyä huoltajilta uskonnollisiksi katsottaviin tilaisuuksiin osallistumisesta kerran lukuvuoden alussa. Useissa tapauksissa tilaisuuteen osallistumiseen ei ollut kantelijan näkemyksen mukaan kysytty asianmukaisesti lupaa. Opetuksen järjestäjän tyypillisessä vastauksessa tuotiin esiin, että huoltajilta on kysytty lukuvuoden alussa tai aikana kertaluonteisesti uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumisesta. Opetushallituksen ohjeessa uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa (OPH-56-2018, 7) ohjataan opetuksen järjestäjiä myös tilaisuuksiin osallistumista koskevan ilmoituksen osalta. Ohjeen mukaan huoltaja ilmoittaa osallistuuko oppilas uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin vai vaihtoeh-

toiseen toimintaan. Ilmoitus voidaan tehdä kertaluonteisesti tai tarvittaessa tapauskohtaisesti ja opetuksen järjestäjä huolehtii oppilaan osallistumisesta huoltajan ilmoituksen mukaisesti. Ilmoituksen muodon päättää opetuksen järjestäjä, mutta huoltajalla on mahdollisuus muuttaa valintaansa koska tahansa. Opetuksen järjestäjillä ei näissä tapauksissa ollut ongelmana varsinainen menettely, vaan useammin ongelmat liittyivät viestintään. Informaatio-ohjauksen tarpeena näyttäytyisi näin ollen tilaisuuksia koskevaan viestintään liittyvät hyvät käytännöt. Huomiota tulisi kiinnittää kuitenkin myös tilaisuuksien suunnitteluun ja järjestelyihin liittyvään ohjaukseen, joilla tilaisuuksien neutraalius olisi varmistettu jo lähtökohtaisesti.

5 YHTEENVETO

Tässä opinnäytetyössä on tutkittu opetuksen järjestäjiin kohdistuneissa kanteluissa annettuja ratkaisuja tapauksissa, joissa kyse on ollut uskonnonvapauden toteutumises- ta perusopetuksessa. Opinnäytetyön tavoitteena on ollut lisätä aluehallintovirastojen toteuttaman täydennyskoulutuksen vaikuttavuutta. Kantavana ajatuksena on ollut to- teuttaa selvitystyö, minkä tulosten perusteella aluehallintovirastot pystyisivät kohdistaa informaatio-ohjauksen resursseja enenevissä määrin sellaisella tavalla, joka li- sää opetuksen järjestäjien tietoisuutta oman toimialansa keskeisimmistä epäkohdista.

Tavoitteen täytyminen uskonnonvapauden toteutumiseen liittyvissä ongelmissa edis- täisi osaltaan oppilaiden perusoikeuksien toteutumista. Tavoitteen täytyminen tarkoit- taisi myös opetuksen järjestäjien näkökulmasta sitä, että ne pystyvät entistä paremmin vastaamaan perustuslain 22 §:n veloitteeseen turvata perusoikeuksien ja ihmisoike- uksien toteutuminen. Aluehallintovirastojen näkökulmasta tavoitteen täytyminen tar- koittaisi edellisten lisäksi myös vaikuttavampaa ja kustannustehokkaampaa informaatio-ohjausta ja täydennyskoulutusta. Toisin sanoen, aluehallintovirastot pystyisivät en- tistä paremmin kohdistamaan verovaroin rahoitettua toimintaa entistä vaikuttavammalla tavalla.

Opinnäytetyön pääkysymyksiä ovat olleet, mitkä seikat opetuksen järjestäjien toimin- nassa koetaan uskonnonvapauden toteutumisen kannalta ongelmiksi ja mitkä näistä seikoista johtavat useimmin valvovien viranomaisten toimenpiteisiin. Tutkimuskysymys- ten asettelussa on huomioitu opinnäytetyön aineistona käytettävien kanteluratkaisujen rakenne. Kantelun johdosta annettu ratkaisu tulee käytännössä kaikissa tapauksissa sisältämään nämä kaksi seikkaa, mutta etenkin kantelijoiden moitinnan alaiset seikat voivat olla hyvinkin vaihtelevia laajuudeltaan. Kanteluratkaisu myös sisältää kantelukir- joituksessa esille nostetut seikat aina asian esittelijän referoimana, mikä voi esittelijän kirjoitustyylisestä riippuen jättää enemmän tai vähemmän tietoa pois alkuperäiseen kirjoj- tukseen verrattuna. Lopulta asian esittelijä kuitenkin esittelee kanteluratkaisussa ne seikat, joiden lain mukaisuuteen tai moitittavuuteen otetaan kantaa.

Tämän opinnäytetyön tutkimusaineiston käsittelyssä on hyödynnetty dokumenttiana- lyysejä tutkimusmenetelmänä. Dokumenttianalyysi lisää informaatioarvoa luomalla sel- keyttä aineistoon, mikä osaltaan auttaa selkeiden ja luotettavien johtopäätösten teke- misessä. (Ojasalo ym. 2018, 136.)

Valitun analyysitavan näkökulmasta tutkimusaineiston muodostavat kanteluratkaisut ovat sopivaa aineistoa, koska hallintolaki ohjaa kanteluratkaisujen rakennetta. Dokumenttianalyysin tiedonhankinnassa voidaan erottaa kaksi keskeistä analyysitapaa: dokumenttien sisällön sanallinen kuvailu eli sisällön analyysi sekä dokumenttien tekstin sisällön kuvaaminen määrällisesti, eli sisällön erittely. Kumpikaan tapa ei ole toista pois sulkeva. (Ojasalo ym. 2018, 137). Tässä opinnäytetyössä on käytetty molempia tapoja analysoida sisältöä. Pääasialliset vastaukset tutkimuskysymyksiin on selvitetty tekemällä määrällistä kuvausta. Tämän on katsottu soveltuvan erityisen hyvin valvovien viranomaisten toimenpiteille, koska viranomaisten käytettävissä olevat toimenpiteet ovat lueteltu tyhjentävästi viranomaisia ohjaavissa laeissa. Myös kantelujen kohteita on analysoitu määrällisesti. Näiden osalta on kuitenkin ollut huomattavissa tarve tehdä soveltavaa tulkintaa, esimerkiksi kantelun sisältäessä useita moitittavia kohteita. Tällaisissa tapauksissa luokittelu on yleisesti ottaen toteutettu sen mukaan, mikä on ollut kantelua tutkineen viranomaisten ratkaisussa merkittävässä asemassa tai mikä on tuonut tutkimustuloksiin merkityksellistä lisätietoa. Lisäksi dokumenttien sisältöä on kuvailtu sanallisesti, kun se on ollut aiheellista.

5.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen pääkysymykseen useimmin uskonnonvapauden kannalta ongelmina pidetyistä seikoista on pyritty vastaamaan luokittelemalla kantelut kantelun kohteen perusteella. Tutkimusaineistosta 7 kantelua, edustaen 11,3 prosenttia aineistosta, on luokiteltu koskemaan opetuksen järjestämistä. Nämä kantelut ovat koskeneet muun muassa elämänkatsomustiedon tai oman uskonnon opetuksen järjestämistä, uskonnollisten laulujen laulua musiikkiluokan opetuksen osana sekä uskonnollisten vakaumuksien vastaiseen toimintaan liittyviä seikkoja. Keskeisimpänä ongelmana on tämän tutkimuksen näkökulmasta pidetty sitä, että oppilaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaisista opetusta laiminlyöty.

Uskonnolliseen sisältöön liittyvät ongelmat ovat tutkimusaineiston toiseksi suurin luokka. Tämä luokka sisälsi 12 kantelua, edustaen 19,4 prosenttia tutkimusaineistosta. Tässä ryhmässä kantelujen kohteena on ollut jonkinlainen uskonnollinen sisältö koulussa koulun työaikana. Kantelun kohteiden keskeisimpänä seikkana on tyypillisesti ollut uskonnollisen puheen tai materiaalin kohdistaminen oppilaisiin. Tämän luokan

kantelujen kohteena toistui useasti esimerkiksi seurakunnan kanssa toteutetun aamunavauksen sisältämä uskonnollinen sanoma.

Tilaisuuksiin liittyvät ongelmat ovat tutkimusaineiston suurin luokka. Tähän luokkaan sisältyi 37 kantelua, edustaen 59,7 prosenttia tutkimusaineistosta. Tähän ryhmään on luokiteltu ne kantelut, joissa kantelun kohteena on ollut uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen, tilaisuuksien järjestämiseen liittyvä menettely tai tilaisuuksista tiedottaminen. Tässä luokassa kantelujen kohteet jakautuivat tasaisesti kanteluihin, jotka koskivat puutteellista tiedotusta vaihtoehtoisista tilaisuuksista ja kanteluihin koskien vaihtoehtoisen ohjelman puutetta. Monessa kantelussa oli myös moitittu molempia seikkoja samassa kantelukirjoituksessa. Molemmat seikat sisältävien kanteluiden jaottelussa on käytetty harkintaa ja luokittelu on pyritty antamaan sen mukaan, kumpaa seikkaa on esimerkiksi perusteltu enemmän.

Kaikkia kanteluja koskevassa luokittelussa luokka 4 Muu syy sisälsi 6 kantelua, edustaen 9,7 prosenttia osuutta kanteluista. Nämä kantelut eivät ole sisällöltään vastanneet edellisiin luokkiin sijoitettuja kanteluita eikä näissä myöskään ole noussut johdonmukaisesti ja toistuvasti esille samoja seikkoja useissa kanteluissa.

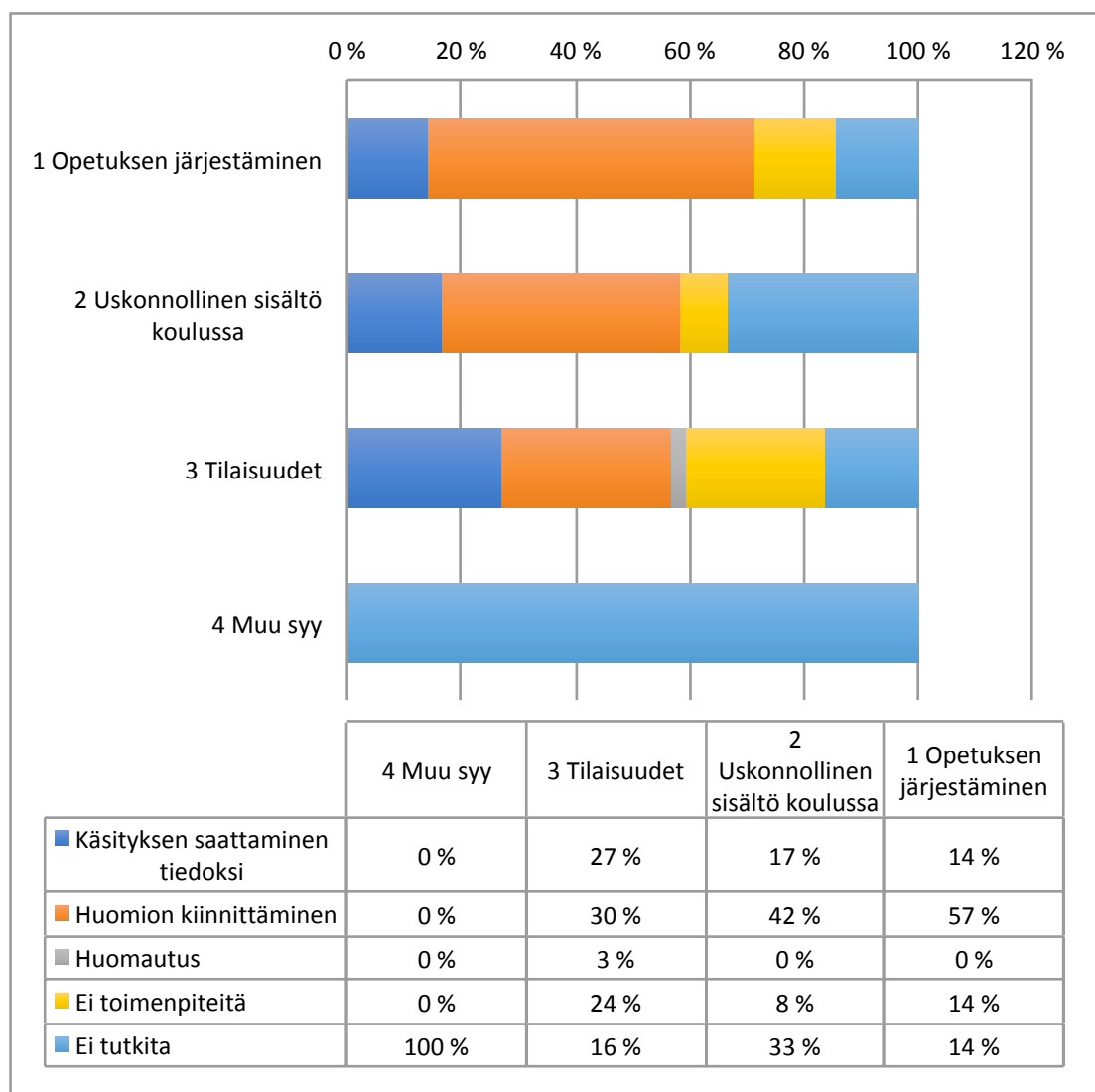
Toinen tämän opinnäytetyön kysymyksistä pyrki selvittämään, mitkä edellä mainituista kantelujen kohteista johtavat useimmin valvovien viranomaistentoimenpiteisiin. Kuvio 5 havainnollistaa valvovien viranomaisten toimenpiteitä kanteluluokittain.

Luokassa 1 Opetuksen järjestäminen toimenpiteisiin on päädytty suurimassa osassa tapauksia. Tässä luokassa valvovan viranomaisen toimenpiteenä oli huomion kiinnittäminen tai käsityksen saattaminen tiedoksi yhteensä 71 prosentissa kanteluista. Opetuksen järjestämiseen liittyvät epäkohdiksi katsotut seikat johtivat näin ollen yleensä toimenpiteeseen. Luokkaan on kuitenkin ollut määrällisesti pienehkö, mikä tulee ottaa huomioon tulosta luettaessa.

Luokassa 2 Uskonnollinen sisältö koulussa 42 prosentissa tapauksista valvovan viranomaisen toimenpiteenä on ollut huomion kiinnittäminen. Lisäksi käsityksen saattaminen opetuksen järjestäjän tietoon on esiintynyt 17 prosentissa tapauksista. Näiden yhtenlaskettu osuus on ollut 59 prosenttia kanteluista, eli yli puolet tapauksista on antanut valvoville viranomaisille aiheita toimenpiteisiin. Huomion arvoista on myös se, että 33 prosenttia kanteluista on ollut sisällöltään sellaisia, ettei valvova viranomainen ole katsonut aiheita ryhtyä toimenpiteisiin.

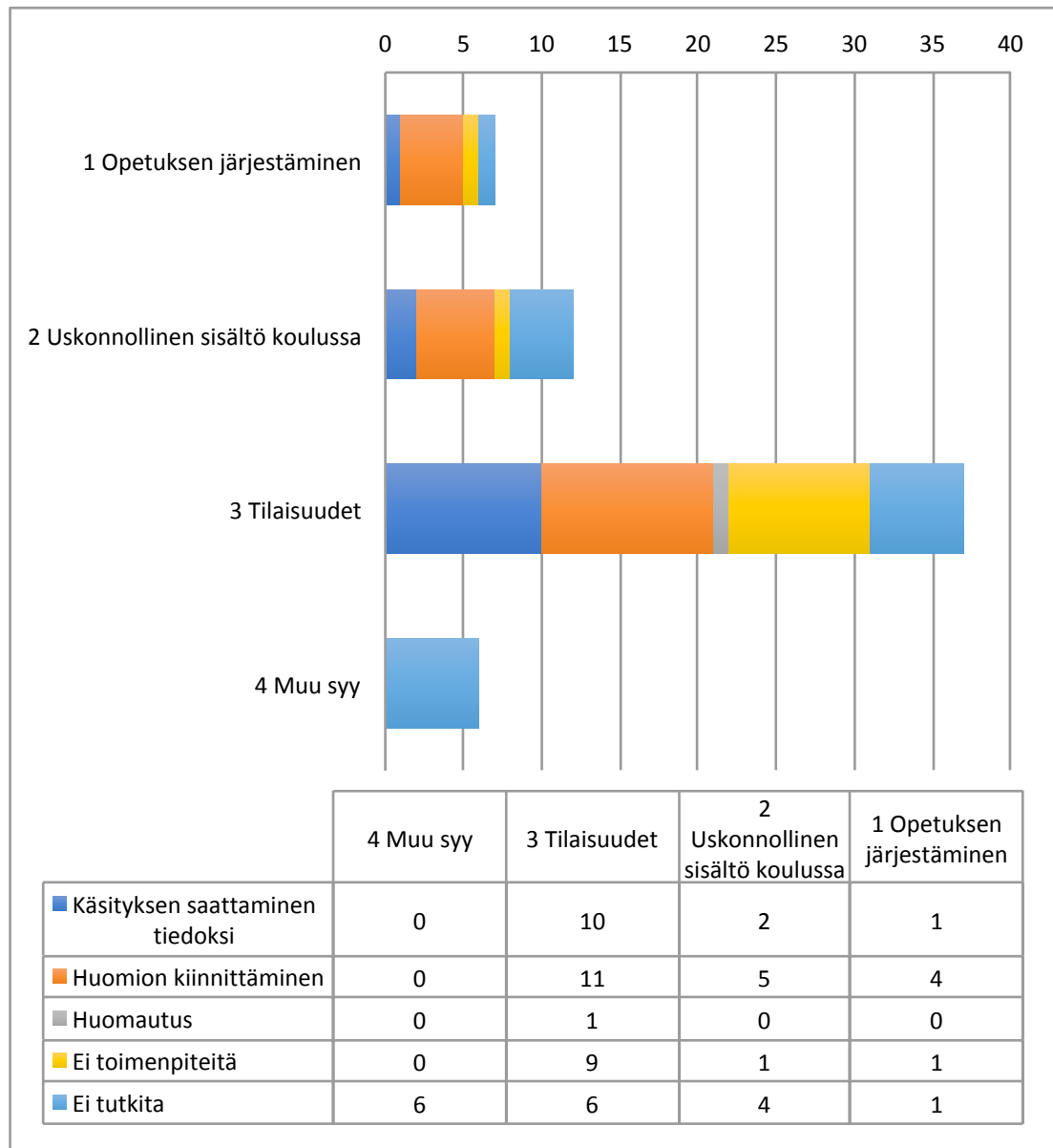
Luokka 3 Tilaisuudet on sisältänyt määrällisesti eniten kanteluratkaisuja. Toimenpiteisiin on johtanut yhteensä 60 prosenttia kanteluista. Luokan osalta on nähtävissä, miten kantelujen lukumäärä on tasoittanut toimenpiteiden jakaumaa. Tästä huolimatta yli puolet kanteluista on johtanut johonkin valvovan viranomaisen toimenpiteeseen. Huomion arvoista on myös se, että tämän tehtävänluokan kanteluissa on ollut isoin osuus kanteleissa, joissa valvovat viranomaiset eivät ole asian selvittämisen jälkeenkään nähneet aihetta toimenpiteisiin.

Luokassa 4 Muu syy valvova viranomainen päätyi kaikissa tapauksissa toteamaan, ettei kantelu anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.



Kuvio 5. Toimenpiteiden jakauma prosentteina kanteluluokittain.

Kuviossa 6 tehdään yhteenveto toimenpiteiden jakautumisesta luokkien sisällä. Yhteenveto on lukumäärällinen, mikä havainnollistaa luokkien välisten kokoluokkien eroja. Luokan 3 Tilaisuudet kokoluokka muihin luokkiin verraten tulee tässä kuvaajassa hyvin esille. Lisähuomiona voidaan todeta, että rajanveto toiseksi suurimman luokan 2 Uskonnollinen sisältö koulussa ja luokan 3 Tilaisuudet välillä on ollut monessa tapauksessa niin ohut, että kantelulle osoitettu luokittelu olisi voinut perustellusti olla kumpi tahansa.



Kuvio 6. Lukumääräinen yhteenveto toimenpiteiden jakautumisesta luokittelun mukaisesti.

Edellä luvussa 4 on tehty johtopäätöksiä kantelujen analyysin pohjalta. Luvussa myös todettiin, että käytännössä kolme neljästä valvovan viranomaisen tutkimasta kantelusta johti myös toimenpiteisiin. Kanteluratkaisuista välittyvä kuva on ollut luonteeltaan sellainen, että ongelmiin olisi mahdollista vastata informaatio-ohjauksella. Informaatio-ohjauksen tarpeet näyttäytyvät myös pääsääntöisesti luonteeltaan lähinnä teknisinä tai menettelyllisinä. Näin ollen informaatio-ohjausta voitaisiin pitää myös käyttökelpoisena toimintamallina ongelmien korjaamiseksi.

Merkittävimpinä kantelujen kohteista nousseina epäkohtina tunnistettiin lukukausien päätösjuhlien tai vastaavien tilaisuuksien asema oppilaiden työaikaan nähden, uskonnollista sisältöä omaavien tilaisuuksien osallistumisen velvoittavuuteen liittyvät ongelmat sekä kirkon käyttäminen lukukauden päätösjuhlien tilana. Muina ongelmallisina seikkoina aineistosta nousi esille myös tilaisuuksista tiedottamisen käytännöt sekä oppilaiden uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumista koskevan tiedon kerääminen huoltajilta.

Näiden poistamiseksi toimenpiteenä toimeksiantajalle ehdotetaan kohdennettua informaatio-ohjausta täydennyskoulutuksen muodossa. Aluehallintovirastot voivat sisällyttää täydennyskoulutustarjontaan koulutustilaisuuksia, jotka ovat omistettu edellä mainittujen ongelmien käsittelylle. Tutkimusaineisto on osoittanut, että aiheista on kanneltu niin aluehallintovirastoille kuin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Aineistossa oli myös havaittavissa teeman toistuvuus, eikä kyse ollut muutamista yksittäistapauksista. Huomattavaa on myös, että esimerkiksi lukukauden päättymisjuhlat ovat toistuvia ja samat asia tulevat opetuksen järjestäjien käsiteltäväksi vuosittain. Tässä tapauksessa kohdennetulla täydennyskoulutuksella voidaan perustellusti odottaa olevan positiivinen vaikutus oppilaiden yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumiseen. Hyvät ja toimivat käytännöt myös vähentävät opetuksen järjestäjien sekä valvovien viranomaisten resurssien kuluttamista samojen teemojen toistuvaan käsittelyyn. Koska ongelmia voidaan pitää luonteeltaan teknisinä tai menettelyllisinä, voidaan informaatio-ohjauksella välittää tehokkaasti tietoa hyvistä käytännöistä opetuksen järjestäjien työskentelyn tueksi.

Edellä mainittujen kanteluaineistosta esille nostettujen ongelmien lisäksi ongelmista voitiin päätellä ongelmiin vaikuttavan myös puutteellinen ymmärrys tai välinpitämättömyys perusoikeuksista. Suomen perustuslain 6 §:n ja 11 §:n mukaiset oikeudet syrjimättömyyteen ja uskonnonvapauteen ovat kanteluaineiston esille tuoman tilannekuvan

perusteella jatkuvasti koetuksella. Opetuksen järjestäjillä vaikuttaisi olevan selkeä tarve informaatio-ohjaukselle perusoikeuksien turvaamisen varmistamiseksi.

Perusoikeuksiin liittyvään kokonaisuuteen toimeksiantajalle ehdotetaan kohdennettua täydennyskoulutusta niin uskonnonvapauteen kuin kaikkiin perusoikeuksiin liittyvistä teemoista. Lisäksi toimenpiteenä suositellaan Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla -oppimateriaalin levittämistä aluehallintovirastojen toimialueilla opetuksen järjestäjille. Oppimateriaali nivoo yhteen perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellista sääntelyä sekä kasvatusinstituutioiden arjen tilanteita selkeyttäen arjen haasteiden arviointia eri näkökulmista. Eduskunnan oikeusasiamies on tukenut materiaalin tuottamista taloudellisesti sekä sisällöllisesti. (Kasa, Kouros ja Skottman-Kivelä 2020, 5). Materiaali on saatavilla veloituksetta avointen oppimateriaalien kirjastossa. Avointen oppimateriaalien kirjasto on opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen palvelu, joka pyrkii edistämään avointen oppimateriaalien käyttöä. Avointen oppimateriaalien kirjasto on suunnattu kaikille koulutusasteille opettajien, oppilaiden ja oppimisen tukijoiden käyttöön. (Avointen oppimateriaalien kirjaston [www-sivut](#)).

5.2 Arvio tutkimuksen onnistumisesta

Tämän opinnäytetyön tutkimustulosten validiteetin osalta voidaan todeta tutkimuksen pääkysymysten asettelun onnistuneen hyvin siltä osin, kuin niillä on voitu hankkia tietoa tutkimusaineistosta. Kantelujen kohteena olevat seikat sekä valvovien viranomaisten toimenpiteet antavat tarkan kuvan oikeusturvan tilanteesta. Ongelmallista kuitenkin on tutkimusasetelman kannalta se, että valvoville viranomaisille toimitetut kantelut eivät voi lopulta antaa täydellistä kokonaiskuvaa kaikista opetustoimen kentällä mahdollisesti vallitsevista epäkohdista. Kuten Mäntylä ja muut (2021, 61) toteavat, oikeusturvareitit voivat olla tavallisen kansalaisen näkökulmasta vaikeasti hahmotettavia, eikä opetussektori juurikaan tarjoa neuvontaa käytettävissä olevista keinoista. Huoltajan aloitteesta käynnistyvät oikeusturvaprosessit voivat jäädä myös käyttämättä huoltajien pelätessä koulun reaktiota kanteluun tai muuhun valitukseen. Nämä seikat ovat omiaan tuomaan epävarmuutta tulosten yleistettävyyteen. Riippumatta tulosten yleistettävyydestä koko opetustoimen kenttään, voidaan tätä opinnäytetyötä varten tehdyn tutkimuksen nostaneen esille selkeitä toistuvia virheitä menettelyssä. Näiden tulosten osalta validiteettia ei sinänsä tarvitse epäillä, tunnistetut epäkohdat ovat havaittu monella eri toimijalla eri

aikoina. Näiden epäkohtien poistamiseksi työskentelyä voidaan pitää jo itsessään hyvänä tavoitteena.

Tutkimustulosten reliabiliteetin arvioissa on otettava huomioon tutkimusmenetelmänä käytetty dokumenttianalyysi. Dokumenttien analyysi yhtenä laadullisen tutkimuksen muotona on altis tutkijan subjektiivisille näkemyksille, mikä tulee ottaa huomioon tuloksia luettaessa. Näin ollen tutkimuksen tulosten toistettavuutta voi olla vaikea asettaa objektiivisen arvioinnin kohteeksi. Tutkimusaineiston analyysiä käsittelevässä luvussa on kuitenkin tuotu selkeästi esiin niitä seikkoja, jotka koettiin ongelmalliseksi tulosten luokittelun kannalta. Ongelmaksi muodostui monien kanteluratkaisujen kohdalla tarve tehdä tulkintaa merkittävimmistä ongelmiksi katsotuista seikoista. Yksittäisessä kantelussa on saatettu moittia monia seikkoja ja luokittelu on käytännössä pakottanut asettamaan yhden seikan keskiöön. Näin ollen joitakin seikkoja on voitu käsitellä useammassa kantelussa, kuin analyysissä esille tuodut luvut antavat ymmärtää. Ongelmallista oli myös se, että raja luokkien 2 Uskonnollinen sisältö koulussa ja 3 Tilaisuudet välillä osoittautui ajoittain hankalasti hahmotettavaksi ja suorastaan keinotekoiseksi. Tästä johtuen luokittelua tehtäessä pelkästään luokittelijan vireystila on voinut vaikuttaa siihen, mitä seikkaa lopulta painotetaan luokittelua annettaessa. Vastaavaa vireystilan aiheuttamaa vaihtelua ratkaisuisissa on huomattu muun muassa tuomareiden ratkaisuisissa riippuen siitä, kuinka pitkä aika viimeisestä aterialta on (Danziger, Levav & Avnaim-Passo 2011).

Dokumenttianalyysin käyttöä tutkimusmenetelmänä voidaan pitää hyvänä käytäntönä. Näkemystä puoltaa saman menetelmän käyttö muissa vastaavissa tutkimuksissa. Kunnallisalan kehittämissäätiö on rahoittanut vastaavalla tutkimusmenetelmällä suoritetun tutkimuksen, joka kohdistui ikääntyneiden itsemääräämisoikeuteen ja hoidon laiminlyönteihin ympärivuorokautisessa palvelussa (Kangasniemi, Leino-Kilpi, Moilanen, Papinaho, Siipi, Suominen & Suhonen 2021, 1).

Tämän opinnäytetyön tuloksena syntynyt analyysi ja siitä johdetut informaatio-ohjauksen kohteet ovat alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisia tuloksia. Tutkimusta aloitettaessa oli tiedossa, että valvovat viranomaiset ovat käsitelleet verrattain suppeasta aiheesta kohtuullisen ison määrän kanteluita. Yllätyksetöntä ei ollut, että kantelujen kohteet eivät jakautuneet moneen erilaiseen tyyppiin. Sen sijaan eri luokittelutyyppisiä oli vain neljä, joista viimeiseen sisältyi erinäiset sekalaisiksi kuvailtavat kantelut. Opinnäytetyön lopullista tulosta voidaan pitää tyydyttävänä.

Opinnäytetyön toteuttamiseen ei ole liittynyt suoria euromääräisiä kustannuksia. Työn valmistuminen ei ole edellyttänyt missään vaiheessa maksullisia materiaaleja tai maksullisten palvelujen hyödyntämistä. Kustannuksiksi voitaisiin katsoa työn loppuun saattamisen vaatiman ajan käyttö. Opinnäytetyön tekijän lisäksi aikaa on vaadittu muilta tahoilta vain tutkimusaineiston hankkimiseksi tehtyjen tietopyyntöjen käsittelyyn. Tietopyyntöjen vastaamisen edellyttämä työpanos on kuitenkin ollut hyväksyttävä, etenkin kun kyseessä on ollut julkisuuslain (621/1999) 9 §:n 1 momentissa säädetystä oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Kustannuksia tarkasteltaessa on syytä ottaa myös huomioon, että opinnäytetyön tekijä on ollut koko opinnäyteprosessin ajan virkasuhteessa Lounais-Suomen aluehallintovirastoon. Opinnäytetyötä on kuitenkin tehty vain työajan ulkopuolella, eikä kustannusrasitetta ole syntynyt tätäkään kautta.

Tähän opinnäytetyöhön ei ole liitetty aiheen tai toimeksiantajan sidosryhmien tyytyväisyyttä kartoittavaa selvitystä. Varsinaisen tutkimuksen toteuttamisen ja johtopäätösten tekemisen kannalta tällainen kartoitus ei ole ollut välttämätön prosessiedellytys, eikä kartoitusta ole näin ollen sisällytetty työhön. Ilman sidosryhmien kontaktointia sidosryhmiltä mahdollisesti saatavan palautteen ja kommenttien lisäarvoa on vaikea nähdä ennalta. Tästä huolimatta vuoropuhelu tuloksista sidosryhmien kanssa voisi edesauttaa merkittävimmiten katsottujen ongelmien poistamista sekä tuoda uusia näkökulmia asiaan. Toivottavaa onkin, että tämä opinnäytetyö toimii avauksena sidosryhmien väliselle keskustelulle.

Opinnäytetyöprosessi on aina opettavainen kokemus. Prosessin läpi vieminen asettaa tekijälleen erilaisia vaatimuksia prosessin eri vaiheissa. Alussa vaaditaan innostumista ja oma-aloitteisuutta, minkä jälkeen työskentely vaatii motivaation ylläpitämistä ja toisiinsa myös työskentelyn jatkamista, vaikka motivaatiota ei olisikaan. Prosessin lähes työssä loppua on vielä tehtävä viimeistelyt opinnäytetyön loppuun asti saattamiseksi.

Substanssin osalta prosessi on tarjonnut mahdollisuuden syventyä yhteen perusopetuslain osa-alueeseen, johon liittyy paljon mielipiteitä ja erilaisia arvolatauksia. Sääntely sisältää tämän teeman osalta myös eri tasoja kansainvälisistä sopimuksia, laeista ja asetuksista viranomaisten antamiin alemman tason oikeusohjeisiin. Tämä monitasoisuus on tarjonnut mahdollisuuden katsoa teemaa ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien periaatetasolta sekä tekniseltä ja menettelylliseltä tasolta. Tämä yhdistettynä tutkimusaineistoon on tehnyt hyvin näkyväksi haasteita siinä toimintaympäristössä, jossa opetuksen järjestäjät toimivat.

5.3 Jatkokehitys ja uudet tutkimusaiheet

Tutkimuksen tuloksista on johdettu toimeksiantajaa varten ehdotuksia toimenpiteistä, joilla merkittävimpana pidettyjen epäkohtien poistamista onnistuisi. Jatkokehittämisen näkökulmasta voisi tämän tutkimuksen jälkeen olla syytä paneutua siihen, onko ehdotettuja toimenpiteitä viety käytäntöön ja mikä niiden vaikuttavuus on ollut. Tätä opinnäytetyötä varten tehtävää uutta saman sisältöistä tutkimusta ei voida pitää suositeltavana, koska kahden viime vuoden ajan opetuksen järjestäjiin vaikuttanut korona-epidemia on vaikuttanut myös tilaisuuksien järjestämiseen, mikä osaltaan voisi vääristää tuloksia.

Toisena jatkokehittämisen kohteeksi voidaan katsoa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksien hyödyntämistä uskonnonvapauten liittyvien epäkohtien poistamisessa sekä syrjinnästä aiheutuvan haitan korvaamisessa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on 5.10.2020 antamassa päätöksessään (360/2017) ottanut kantaa ruotsinkielisen ortodoksisen uskonnon opetukseen liittyvässä asiassa. Päätöksessä katsottiin kunnan menettelyn ruotsinkielisen ortodoksisen uskonnon opetuksen järjestämisessä olleen yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä välillistä syrjintää oppilaan uskontoon liittyvien syiden perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston ylitarkastaja on toiminut sovittelijan kunnan ja oppilaiden huoltajien välillä tapauksessa, jossa Lounais-Suomen aluehallintovirasto totesi kantelupäätöksessään koulun menettelyn yhdenvertaisuuslain vastaiseksi. Kyseisessä asiassa vammaisten oppilaiden käyttöön oli osoitettu erillinen aidattu ulkoilualue. Pöytyän kunnanhallitus päätti hyväksyä sovintosopimukset, joiden ehtojen mukaisesti kunta sitoutui maksamaan hyvitystä yhteensä 10 000 euroa. (Pöytyän kunnanhallituksen pöytäkirja 22.11.2021, 386 §).

Edellä esitettyjen esimerkkien pohjalta hyvä jatkokehityksen tai jatkotutkimuksen aihe voisi olla, millä edellytyksillä uskonnonvapauden loukkaaminen voi johtaa vastaavaan käsittelyyn. Tutkimuksessa olisi hyvä ottaa myös kantaa tällaisten edellytysten täyttämien tapausten määrään.

Tämän opinnäytetyön mukaisesti tehtyjä selvityksiä olisi tarpeellista tehdä myös muihin ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvissä teemoissa. Tutkimusta voitaisiin tehdä esimerkiksi sananvapauten liittyvien oikeuksien toteutumiseen koulujen kännyköiden käyttöön liittyvissä käytännöissä sekä oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen koulujen kurinpitoon ja fyysiseen rajoittamiseen liittyvissä käytännöissä.

LÄHTEET

Alastalo, M. & Vuori, J. Dokumentit. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/dokumentit/>. Viitattu 19.7.2021.

Avointen oppimateriaalien kirjaston www-sivut. Viitattu 6.12.2021. <https://aoe.fi/#/etusivu>

Danziger, S., Levav, J. & Liora Avnaim-Pesso, L. 2011. Extraneous factors in judicial decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 2011, 108 (17) 6889-6892. Saatavilla <https://www.pnas.org/content/108/17/6889>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 K 15/2020 vp. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_15+2020.pdf

Eduskunnan vastaus 280/2002 vp. Hallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus. 1950. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. European court of human rights. Saatavilla: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Grzelak v. Republic of Poland -tuomio (15.6.2010), application no. 7710/02.

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 170/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 16. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Hokkanen, P. 2014. Uskonnonvapaus monikulttuuristuvassa koulussa. *Acta Wasaensia*, 307. Vaasan yliopisto.

Juhila, K. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullisen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet/#Kvalitatiivisen-aineiston-suosiminen>. Viitattu 5.12.2021.

Kangasniemi, M., Leino-Kilpi, H., Moilanen, T., Papinaho, O., Siipi, H., Suominen, S. & Suhonen, R. 2021. KAKS - Kunnallisan kehittämissäätiö. Hoidon laiminlyönnit ikääntyneiden ympärivuorokautisessa palvelussa – itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito. Kunnallisan kehittämissäätiön Julkaisu 48. Saatavilla <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/12/hoidon-laiminlyonnit-ikaantyvien-ymparivuorokautisessa.pdf>

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. 8/1976.

Kasa, T., Kouros, K. & Skottman-Kivelä, P. 2020. Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla. Oikeudellinen ja pedagoginen opas alan opiskelijoille ja asiantuntijoille. Helsingin yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta. Saatavilla: <https://aoe.fi/#/materiaali/340>

Kuntalaki. 2015. L 10.4.2015/410.

Lahtinen, M. & Lankinen, T. 2020. Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 11. uudistettu laitos. Tietosanoma, Helsinki

Laki aluehallintovirastoista. 2009. L 20.11.2009/896.

Laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta. 1998. L 21.8.1998/634.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. 1999. L 21.5.1999/621.

Mäenpää, O. 2018. Hallinto-oikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki.

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M. ja Pernaa, H-K. 2021. Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 111. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu. Saatavilla: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/10/111_pukki-kaalimaan-vartijana.pdf

Ojanen, T. 2015. Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

Ojasalo, K, Moilanen, T & Ritalahti, J. 2018. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Sanoma Pro Oy, Helsinki.

Opetushallitus. 2018. Ohje perusopetuksen uskonnon ja elämänkatsomustiedon sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa. OPH-56-2018. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/189009_ohje_perusopetuksen_uskonnon_ja_elamankatsomustiedon_seka_esiopetuksen_katso_0.pdf

Opetushallitus. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (POPS) 2014. Saatavilla https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2014.pdf

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp. Hallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2014 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012.

Pöytyän kunnanhallituksen pöytäkirja 22.11.2021. Viitattu 6.12.2021. Saatavilla: <http://poytya.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20211665-11>

Sivistysvaliokunnan lausunto 14/2002 vp. Hallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. 2019. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 3/2019. Saatavilla: https://tenk.fi/sites/default/files/2021-01/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarvioinnin_ohje_2020.pdf

Uskonnonvapauslaki. 2003. L 6.6.2003/453.

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista. 2009. 20.11.2009/906.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta/jaosto. 2020. Diaarinumero 360/2017. Antopäivä 5.10.2020. Saatavilla:

[https://www.yvtltk.fi/fi/index/materiaalit/tapausselosteet_3/tapausselosteet2020.html#:~:text=\(ei%20lainvoimainen\)-,YVTltk,-%2Dtapausseloste%2D_5.10.2020%2D_opetus](https://www.yvtltk.fi/fi/index/materiaalit/tapausselosteet_3/tapausselosteet2020.html#:~:text=(ei%20lainvoimainen)-,YVTltk,-%2Dtapausseloste%2D_5.10.2020%2D_opetus)

Yhdenvertaisuuslaki. 2014. L 30.12.2014/1325.

Yleissopimus lapsen oikeuksista. 20.11.1989.