

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 37/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perus-
opetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttami-
sesta**

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta (HE 136/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- esittelijäneuvos Jorma Kuopus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia ja lukiolakia siten, että muita uskontoja kuin evankelis-luterilaista ja ortodoksista uskontoa opetettaisiin, mikäli opetukseen osallistuvia olisi vähintään kymmenen. Evankelis-luterilaista ja ortodoksista uskontoa voitaisiin edelleen opettaa, mikäli opetukseen osallistuvia olisi vähintään kolme.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Uusia ryhmäkokoja noudatettaisiin kuitenkin vasta elokuun 2015 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua ryhmäkoon muuttamista on arvioitu perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden, 11 §:n turvaaman uskonnon ja omantunnon vapauden ja 16 §:n turvaamien sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mukaan esitys turvaisi toteutuessaan edelleen riittävästi oikeuden sekä oman uskonnon opetukseen että laadukkaaseen perusopetukseen. Koska esityksessä puututaan perusoikeuksiin, hallituksen mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen merkitys

Voimassa olevan perusopetuslain ja lukiolain mukaan opetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilaiden enemmistön mukaista uskonnonopetusta. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon, ortodoksisen kirkkokuntaan tai muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvalla oppilaalle, joka ei osallistu oppilaiden enemmistön mukaan järjestettävään uskonnonopetukseen, järjestetään hänen oman uskontonsa opetusta, jos samaan opetukseen osallistuvia oppilaita on vähintään kolme. Sääntelyä ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että muita uskontoja kuin evankelis-luterilaista tai ortodoksisista uskontoa opetettaisiin, mikäli opetukseen osallistuvia on vähintään kymmenen. Muihin vähemmistöuskontoihin kuuluvien oman uskonnon järjestämisen kynnys olisi siten ehdotetun muutoksen jälkeen yli kolmin-kertainen verrattuna evankelis-luterilaiseen ja ortodoksisen kirkkoon kuuluviin. Kyse on siten käytännössä oppilaiden eri asemaan asettamista heidän uskontonsa perusteella, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä (ks. HE, s. 9/II ja 10/I).

Uskonnonvapaus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 11 §:ssä turvataan uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnonvapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäntarkoituksellista opetusta (HE 309/1993 vp, s. 55–56). Tästä ei kuitenkaan seuraa, että perus- tai lukio-opetuksessa oppilaalla olisi subjektiivinen oikeus saada oman uskonnon opetusta. Lailla voidaan säätää esimerkiksi opetusryhmien vähimmäiskoosta oman uskonnon opetukselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut voimassa olevan järjestelyn olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa (PeVM 10/2002 vp, s. 4).

Uskonnonvapautteen liittyy kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltö. Syrjintäkieltösäännöksellä ei ole kielletty kaiken-

laista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden — kuten uskonnon — kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on näiden lähtökohtien perusteella katsonut, että julkisen vallan käyttöön kohdistuu velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia (PeVM 10/2002 vp).

Ehdotuksen keskeisimmäksi perusteluksi on esitetty säästötavoite (vuositason arvio 1,2 miljoonaa euroa) samoin kuin ehdotuksen liittyminen rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen. Ehdotuksesta saatava taloudellinen hyöty ei kuitenkaan ole kovin merkittävä, eikä sillä ole olennaista merkitystä julkisen talouden kestokyvyn turvaamisen kannalta. Esityksen perusteluista ilmenee lisäksi, että ryhmäkoon suurentamisen taustalla on myös kelpoisuusehdot täyttävien opettajien puute muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetuksessa. Erottelua yhtäältä evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja ortodoksisen kirkkokuntaan kuuluvien ja toisaalta muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvien oppilaiden ja opiskelijoiden välillä perustellaan myös evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan erityisellä julkisoikeudellisella asemalla ja niiden asemalla kansankirkkoina.

Suomessa valtio ei ole tunnustukseton mutta ei myöskään tunnustuksellinen (PeVL 12/1982

vp). Evankelis-luterilaisella kirkolla on kuitenkin perustuslain 76 §:ään ja kirkkolakiin (1054/1993) perustuva erityisasema Suomessa, ja myös ortodoksisen kirkon julkisoikeudellinen asema perustuu eduskunnan säätämään lakiin (laki ortodoksisesta kirkosta, 985/2006). Tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse, että evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti erityinen asema Suomessa olisi sinänsä perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä syy kohdella näihin uskonto-kuntiin kuuluvia eri tavoin kuin muita. Myöskään kelpoisuusehdot täyttävien opettajien puute ei ole itsessään tällainen hyväksyttävä syy.

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta hallituksen esityksen ongelmallisuus korostuu, kun otetaan huomioon, että ryhmäkoon korotusehdotus kohdistuu vähemmistöuskontoihin, joiden jäsenistössä esimerkiksi maahanmuuttajaryhmien osuus on suuri. Hallituksen esityksen mukaan uudistus vaikuttaisi eniten katolisen uskonnon ja kaikkein pienimpien uskontojen opetukseen. Lisäksi islamin opetuksen arvioidaan vähenevän suurimpien kaupunkien ulkopuolella jonkin verran (HE, s. 5/II). Muutos heikentäisi juuri vähemmistöuskontoihin kuuluvien asemaa ja siten erityisesti myös maahanmuuttajaväestön asemaa, kun perustuslain yhdenvertaisuussäätely pikemminkin korostaa tarvetta tällaisten ryhmien positiiviseen erityiskohteluun (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 44). Esityksen perusteluissa mainitaan lisäksi, että ehdotus on "haasteellinen myös ruotsinkielisen väestönosan kannalta", koska ruotsinkielisissä kouluissa ryhmien kokoaminen voi pienten oppilasmäärien vuoksi olla erityisen vaikeaa (HE, s. 6/II). Valiokunta pitää tätä tärkeänä näkökohtana.

Edellä todetun perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, ettei hallituksen esityksessä ole esitetty sellaista hyväksyttävää perustetta, jonka vuoksi oppilaat olisi ryhmäkoon määrittelyllä esitetyllä tavalla mahdollista asettaa eri

asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on siten perustuslain 6 §:n 2 momentin johdosta muutettava siten, että oikeus oman uskonnon opetukseen määräytyy samalla perusteella uskontokunnasta riippumatta. Tämä on edellytys lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Uskonnonvapauslainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 2002 tunnustuksellisesta uskonnon opetuksesta siirryttiin "oman uskonnon opetukseen", joka ei perustuslakivaliokunnan asiasta säädettäessä ottaman kannan mukaan ole perustuslaissa tarkoitettua uskonnon harjoittamista (PeVM 10/2002 vp, s. 4).

Voimassa olevan lainsäädännön seurauksena on saattanut aiheutua erilaisia käytännön ongelmia liittyen ryhmäkokovaatimusten toteuttamiseen, sen vaatimiin resurssihin ja pätevien opettajien saamiseen. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että perustuslaki ei estä peruskoulun ja lukion opetussisällön sellaista kehittämistä, jossa oman uskonnon opetuksen sijasta painopistettä siirrettäisiin kaikille yhteiseen uskontotiedon ja elämäntutkimustiedon opetukseen. Hallituksen esityksessä ei ole kysymys tällaisesta katsomusaineiden kehittämisen kokonaisuudistuksesta, vaan ehdotuksen sisältönä on ainoastaan vähentää joidenkin ryhmien oman uskonnon opetusta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentista ja 2. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 37/2014 vp — HE 136/2014 vp

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.