

## RP 136/2014 rd

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen**

#### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen ändras så det ordnas annan religionsundervisning än undervisning i evangelisk-lutherska och ortodoxa religion om minst tio elever eller studerande deltar i den. Undervisning i evangelisk-lutherska och ortodoxa

religion ska alltjämt kunna ges om deltagarna är minst tre.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015. De nya gruppstorlekarna tas dock i bruk först vid ingången av augusti 2015.

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLL .....	2
MOTIVERING .....	3
1 Nuläge .....	3
2 Föreslagna ändringar .....	4
3 Propositionens konsekvenser .....	5
3.1 Ekonomiska konsekvenser .....	5
3.2 Konsekvenser för myndigheterna .....	6
3.3 Samhälleliga konsekvenser .....	6
4 Beredningen av propositionen .....	7
5 Ikraftträdande .....	7
6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	7
LAGFÖRSLAG .....	12
1. Lag om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning .....	12
2. Lag om ändring av 9 § i gymnasielagen .....	13
BILAGA .....	14
PARALLELLTEXT .....	14
1. Lag om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning .....	14
2. Lag om ändring av 9 § i gymnasielagen .....	15

## MOTIVERING

### 1 Nuläge

Statsminister Katainens regering fattade i november 2013 ett beslut om genomförande av det strukturpolitiska programmet. I beslutet konstateras bland annat att man med hjälp av programmet förnyar den institutionella verksamhetens funktionella ramar och de incitament de skapar så att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt stärks. Uppgiften för det strukturpolitiska programmet är att korrigera hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och därmed trygga framtida förmåner och tjänster. Som en del av det strukturpolitiska programmet beslutade man att minska på kommunernas uppgifter och förpliktelser. Vid sidan av övriga ärenden beslutade man att i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen höja minimigruppstorleken i annan religionsundervisning än i undervisningen i evangelisk-lutherska och ortodoxa religion samt i livsåskådningskunskap till 10 deltagare.

Enligt 13 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) ska den som ordnar grundläggande utbildning ordna religionsundervisning enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar. Undervisningen ordnas med andra ord i enlighet med till vilket religionsamfund flertalet av eleverna hör. De elever som hör till detta religionsamfund deltar i undervisningen i sin egen religion. Även en elev som inte hör till detta religionsamfund kan efter att vårdnadshavaren meddelat saken till den som ordnar grundläggande utbildning delta i nämnda religionsundervisning.

Enligt 2 mom. i samma paragraf ordnas undervisning i den egna religionen för minst tre elever som hör till evangelisk-lutherska kyrkan eller för minst tre elever som hör till ortodoxa kyrkosamfundet, vilka inte deltar i den i 1 mom. avsedda undervisningen i den religion som flertalet av eleverna omfattar.

Enligt 3 mom. i samma paragraf ordnas undervisning i den egna religionen för minst tre elever som hör till andra religionsamfund än evangelisk-lutherska kyrkan eller ortodoxa kyrkosamfundet och vilka inte deltar i

den religionsundervisning som avses i 1 mom., om deras vårdnadshavare begär detta.

Om en elev hör till flera än ett religionsamfund beslutar elevens vårdnadshavare i vilken religionsundervisning eleven ska delta.

I 4 mom. i samma paragraf stadgas om undervisningen i livsåskådningskunskap. En elev som inte hör till något religionsamfund och som inte deltar i religionsundervisning enligt 1 mom. ska undervisas i livsåskådningskunskap. Även en elev som hör till ett religionsamfund men för vilken det inte ordnas undervisning i den egna religionen ska på begäran av vårdnadshavaren undervisas i livsåskådningskunskap. Livsåskådningskunskap är därmed inte ett valfritt ämne för elever som tillhör religiösa samfund. Den som ordnar grundläggande utbildning ska ordna undervisning i livsåskådningskunskap om det finns minst tre elever som har rätt till sådan.

I 5 mom. i samma paragraf bestäms dessutom om rätten för elever som inte hör till ett religiöst samfund att delta i religionsundervisning ordnad av den som ordnar grundläggande utbildning. På begäran av vårdnadshavaren kan en sådan elev även delta i sådan av den som anordnar grundläggande utbildning ordnad religionsundervisning som utifrån den fostran som eleven åtnjutit och elevens kulturella bakgrund uppenbarligen motsvarar elevens religiösa åskådning.

9 § i gymnasielagen (629/1998) har motsvarande innehåll, dock med den åtskillnaden att en studerande i gymnasieutbildningen själv kan fatta beslut om de frågor som i den grundläggande utbildningen avgörs av vårdnadshavaren.

Stadgandet i 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen förverkligar den grundlagsskyddade principen om religionsfrihet och betonar att religionsundervisning i första hand handlar om elevens och studerandens rättighet, inte om att tillgodose de religiösa samfundens intressen.

Andelen födda barn som döpts till evangelisk-lutherska kyrkan har minskat rätt stadigt sedan 1990. Av den åldersklass som föddes

döptes 80,2 procent till den evangelisk-lutherska församlingen. Motsvarande andel år 2000 var närmare 89 procent. Antalet odöpta barn till föräldrar som tillhörde evangelisk-lutherska kyrkan var cirka 12 000 år 2009. År 2008 hade cirka 7 procent av eleverna i den grundläggande utbildningen en åskådning utanför den evangelisk-lutherska religionsundervisningen. Andelen ortodoxa av grundskoleleverna är för tillfället 1—2 procent.

Livsåskådningskunskapens och de andra religionernas andel har ökat och i nuläget deltar cirka 3 procent av åldersklassen i undervisningen av livsåskådningskunskap och under 2 procent i undervisningen av andra religioner. Enligt uppgifter från Statistikcentralen deltar cirka 93 procent av eleverna i den grundläggande utbildningen i undervisning av evangelisk-lutherska religion, 1,3 procent i undervisningen av ortodoxa religion, 1,2 procent i undervisningen av islam, 0,1 procent i undervisningen av andra religioner och 2,9 procent i undervisningen av livsåskådningskunskap. 0,7 procent av eleverna deltar inte eller undervisningen eller får inte undervisning i sin egen religion.

År 2012 deltog 7 994 elever i undervisningen av islam och 2 419 deltog i religionsundervisningen för andra smågrupper. Samma år deltog 7 371 i undervisningen i ortodox tro och 20 805 elever deltog i undervisningen av livsåskådningskunskap.

Inom den grundläggande utbildningen undervisas den evangelisk-lutherska religionen i alla undervisningsanordnares skolor i Finland. Cirka 65—70 procent av dem undervisar i ortodox tro och cirka 30—35 procent i islam. De andra religionerna är mycket små och undervisas bara i ett fåtal skolor. Av alla som ordnar utbildning erbjuder cirka 15 procent undervisning i den katolska religion. Undervisning i judendom erbjuds endast i den judiska skolan. Undervisning i buddhism och hare krishna-religion förekommer närmast i huvudstadsregionen och adventism undervisas bara i adventistskolor. Kristensamfundets religion undervisas i steinerskolor, bahai-religion i Rovaniemi och huvudstadsregionen, Herran Kansa-religion i några skolor i östra Nyland och Norra Karelen. Vetterligen finns det för tillfället ingen undervis-

ning i mormonism, Frikyrkans religion och Pingstkyrkans religion.

I gymnasiet är religionsutbudet mera begränsat. Gymnasierna har undervisning i evangelisk-lutherska, ortodoxa och katolska religion samt i islam. I steinergymnasier kan man studera Kristensamfundets religion.

Grunder i läroplanen har utarbetats för följande religioner: evangelisk-luthersk, ortodox, islam, katolsk, judendom, buddhism, adventism, hare krishna, Kristensamfundet, bahai, Herran Kansa, mormonism, Frikyrkan och Pingstkyrkan.

Gruppstorlekarna varierar stort från små grupper med tre elever till grupper på upp till 30 elever som studerar islam. Till exempel i Helsingfors finns det över 2 000 elever i årskurserna 1-6 som studerar islam och det skulle finnas ännu fler som är berättigade till denna undervisning. Med undantag för evangelisk-lutherska religion består grupperna oftast av elever från olika årskurser. Livsåskådningskunskap undervisas också ofta i så kallade sammansatta klasser.

## 2 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen ändras så den som ordnar undervisning eller utbildning ska ordna annan religionsundervisning än undervisning i den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen om minst tio elever eller studerande deltar i den. På samma sätt som nu ordnas undervisningen på begäran av vårdnadshavarna eller i gymnasieutbildningen på begäran av den studerande själv. Enligt den gällande bestämmelsen krävs minst tre elever. För livsåskådningskunskap ändras gruppstorleken inte.

I propositionen föreslås ingen ändring i skyldigheten för den som ordnar utbildning att ordna undervisning i den egna religionen för minst tre elever i evangelisk-lutherska kyrkan eller ortodoxa kyrkosamfundet, om de inte deltar i undervisningen enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar. Den som ordnar undervisning eller utbildning ska också i fortsättningen vara skyldig att ordna undervisning i livsåskådningskunskap om det finns fler än tre som är berättigade till den.

Elever, som tillhör religiösa samfund, och som efter den föreslagna ändringen inte längre får undervisning i sin egen religion, kan liksom nu delta antingen i den religionsundervisning som omfattas av flertalet eller i undervisningen i livsåskådning. I de fall där en elev i den grundläggande utbildningen varken får undervisning i religions- eller livsåskådningskunskap, ska den som ordnar utbildningen fortsättningsvis ordna annan undervisning eller ledd verksamhet i enlighet med 5 § i förordningen om grundläggande utbildning.

Livsåskådningskunskapen och andra religioner än den evangelisk-lutherska och ortodoxa har vunnit terräng och dessa gruppers andelar antas växa bland förstaklassarna inom loppet av drygt fem år. De här förändringarna syns i hela grundskolan först på längre sikt. Andelen elever som deltar i undervisningen av livsåskådningskunskap beräknas i framtiden vara cirka 8 procent.

Ett skäl till att i undervisningen av andra än den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen öka den minimigruppstorlek som föranleder skyldigheten att ordna undervisning är den dåliga situationen i fråga om behöriga lärare i andra religioner. Lärarna som uppfyller behörighetskraven räcker inte till för alla grupper, vilket ställer eleverna i en ojämlig situation. Endast 18,1 procent av lärarna av de andra religionerna är behöriga att undervisa i religion. Särskilda insatser har gjorts i lärarutbildningen i dessa religioner, men antalet sökande har varit litet. Under 2007—2010 deltog sex studerande, av vilka tre har blivit färdiga med studierna: en ämneslärare i katolsk tro, en i buddhism och en i judisk tro. Man uppskattar att det i Finland finns 10—15 för tjänsten behöriga lärare i islam, 5-10 lärare i katolsk tro och endast några få som är behöriga lärare i andra religioner än den evangelisk-lutherska eller den ortodoxa. Institutionen för lärarutbildning vid Helsingfors universitet har för andra än evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen en årlig kvot på tre studerande som ska ta examen och tre som tagit examen redan tidigare.

### 3 Propositionens konsekvenser

#### 3.1 Ekonomiska konsekvenser

I den grundläggande utbildningen 2012 deltog 7 994 elever i undervisningen av islam. 2 419 elever deltog i annan religionsundervisning för små grupper. Höjningen av minimigruppstorleken från tre till tio minskar i viss mån utgifterna för dem som ordnar utbildning. Mest skulle reformen påverka undervisningen i den katolska religion och i de allra minsta religionerna. Undervisningen av islam skulle också minska en del utanför de största städerna. Överlag beräknas reformen få flest verkningar i små kommuner.

I fråga om den grundläggande undervisningen kan kostnadseffekten jämföras med kostnaderna för historia eller geografi. Lärarens lön samt läromedlen utgör merparten av kostnaderna. Andra kostnader är lokaler och skolskjutsar. När det gäller religion ökar kostnaderna av ordnandet av undervisningen av religion för de så kallade små grupperna samt i livsåskådningskunskap.

Undervisningen i små grupper ökar kostnaden per elev. Kostnaderna för skolskjutsar är större än vanligt när man försöker få ihop grupper. Därtill är det särskilt svårt att rekrytera lärare som fyller behörighetskraven. En lärare är tvungen att undervisa i flera skolor under samma dag och har svårt att få ihop tillräckligt många lektioner. Det finns ingen exakt forskningsdata om hur mycket det kostar att ordna religionsundervisningen för små grupper.

Utbildningsstyrelsens utredningar visar att kostnaderna för de fem största städerna som ordnade religionsundervisning för små grupper (Esbo, Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Vanda) var cirka 1 300 000 euro 2009. Till antalet elever står dessa utbildningsanordnare för minst hälften av alla som fick religionsundervisning i små grupper. På så sätt kan man beräkna utgifterna för religionsundervisning för små grupper i hela landet till 2,5–3 miljoner per år.

Man uppskattar att det för tillfället finns cirka 1000 grupper för religionsundervisning för små grupper. Att utöka gruppstorleken till tio beräknas minska antalet grupper med cirka 400. Religionsundervisningen i den

grundläggande utbildningen utgör 11 årsveckotimmar. En årsveckotimme medför lönekostnader för läraren för cirka 1 900 euro om året. Sålunda skulle lärarnas lönekostnader spara in cirka 900 000 euro på årsnivå. Kostnaderna för skjutsar skulle också minska. På grund av att skyldigheten att ordna religionsundervisning för små grupper bestäms separat för alla som ordnar utbildning, medför det betydande skjutskostnader när elever ska sammanföras till en skola för religionslektionerna. Med beaktande av kostnaderna för skjutsar och de administrativa kostnaderna för ordnad av undervisningen kan propositionen beräknas ge en årlig besparing på totalt cirka 1,2 miljoner euro i den grundläggande utbildningen. Av detta skulle besparingen för statsandelen enligt den statsandelsprocent som ingår i budgetförslaget för 2015 uppgå till 25,42 procent och motsvarande besparing för kommunernas del till 74,58 procent.

Eftersom ändringen rör små grupper på mindre än tio elever, orsakar inte övergången till grupper för andra religioner eller livsåskådningskunskap någon stor ökning i behovet av lärare och nya grupper, utan eleverna kan gå över till de befintliga grupperna för livsåskådningskunskap.

I gymnasiet blir besparingen mindre på grund av att antalet studerande och studerande med invandrarbakgrund är färre än i den grundläggande utbildningen. År 2011 talade bara 3,9 procent av de studerande i gymnasiet ett främmande språk som modersmål och merparten av eleverna med invandrarbakgrund var estländare och ryssar. I gymnasiet gäller undervisningen i små grupper närmast islam och i någon mån den katolska religionen. För gymnasieutbildningens del kan besparingen beräknas till cirka 0,1 miljoner euro om året. Av detta skulle 41,89 procent sparas in på statsandelen och på motsvarande sätt 58,11 procent för kommunernas del.

Sammanlagt skulle propositionen för både den grundläggande utbildningens och gymnasieutbildningens del spara in cirka 1,3 miljoner euro 2016. År 2015 skulle besparingen vara 542 000 euro. År 2016 skulle av detta cirka 347 000 euro komma statsfinanserna till del och 953 000 euro kommunerna. År

2015 skulle 145 000 euro tillfalla staten och 397 000 euro kommunerna.

### 3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Rätten till undervisning i sin egen religion uppfylls i de fall, där det i den undervisningen som utbildningsanordnaren ordnar finns minst tre elever eller studerande som hör till religionssamfundet i fråga. Om anordnaren av utbildningen har flera skolor innebär detta i praktiken att eleverna mitt under skoldagen måste skjutas till en annan skola för att delta på sin religionslektion. Detta medför både kostnader och administrativt arbete för myndigheterna.

Det är särskilt svårt att rekrytera lärare som fyller behörighetskraven. En lärare är tvungen att undervisa i flera skolor under samma dag och har svårt att få ihop tillräckligt många lektioner. Därmed kan man förmoda att propositionen kommer att minska det administrativa arbetet i anslutning till ordnandet av religionsundervisningen.

### 3.3 Samhälleliga konsekvenser

I propositionen föreslås att gruppstorleken ökas i undervisningen av andra religioner än den evangelisk-lutherska och den ortodoxa. I praktiken skulle de elever som deltar i religionsundervisning i små grupper försättas i en ojämlig situation jämfört med eleverna i den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionsundervisningen. Å andra sidan behandlas de små religionsgrupperna redan nu olika i lagstiftningen, eftersom de elever som hör till det evangelisk-lutherska eller ortodoxa kyrkosamfundet ska delta i motsvarande religionsundervisning, om sådan ordnas. Elever som hör till andra religiösa samfund kan delta i undervisningen av sin religion om de så önskar.

Propositionen utgör också en utmaning för den svenskspråkiga befolkningen. Det vore speciellt svårt att få ihop små grupper för religionsundervisning i dessa skolor, eftersom deras elevantal också annars är mindre än i finskspråkiga skolor.

Propositionen torde leda till att allt färre kommuner kan bilda tillräckligt stora grupper. Därmed kan man göra bedömningen att

den i viss mån ökar storleken på undervisningsgrupperna i livsåskådningskunskap. I de fall där en elev i den grundläggande utbildningen varken får religions- eller livsåskådningskunskap, ska den som ordnar utbildningen precis som nu ordna annan undervisning eller ledd verksamhet i enlighet med 5 § i förordningen om grundläggande utbildning.

Som det nämndes ovan fyller bara cirka 18 procent av religionslärarna för små grupper kraven på behörighet. Om gruppstorleken ökas får fler grupper än nu möjlighet till undervisning av en behörig lärare.

Det är uppenbart att propositionen skulle leda till att de små religiösa samfundet i växande grad tar över undervisningen av sina religioner och att de själva definierar hur detta görs. Detta kan främja att innehållet i religionsundervisningen frigörs från undervisningen enligt läroplanen t.ex. med tanke på de mänskliga rättigheterna.

#### 4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet.

Utlåtande om propositionsutkastet begärdes av 59 aktörer. Utkastet lades också ut på undervisnings- och kulturministeriets webbplats för att alla skulle ha möjlighet att ge ett utlåtande.

Utlåtanden lämnades av följande 34 organ: Justitiekanslern, Riksdagens biträdande justitieombudsman, justitieministeriet, Utbildningsstyrelsen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Regionförvaltningsverket i Lappland, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Esbo stad, Tammerfors stad, Åbo stad, Finlands Kommunförbund, Minoritetsombudsmannen, Barnombudsmannen, Kyrkostyrelsen i Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, Katolska kyrkan i Finland, Kristen-samfundet i Finland, Herran kansa ry, Suomen Bahá'iden Kansallinen Henkinen Neuvosto, Pingstkyrkan i Finland, Centralrådet för de Judiska Församlingarna i Finland r.f., Suomen Islamilainen Neuvosto SINE ry, Religionernas samarbete i Finland - RESA-forumet r.f., Förbundet för mänskliga rättigheter r.f., Undervisningssektorns Fackorgani-

sation (OAJ) r.f., Finlands Svenska Lärarförbund FSL r.f., Kommunarbetsgivarna, Finlands Rektorer r.f., Mannerheims Barnskyddsförbund, Akava r.f., Suomen islamin opettajien liitto, Finlands Föräldraförbund r.f. och Finlands Gymnasistförbund r.f.

Utlåtandena varierade stort. En del av remissinstanserna förordade förslaget, andra motsatte sig det kraftigt. Motståndarna ansåg allmänt att förslaget är problematiskt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Riksdagens biträdande justitieombudsman konstaterade i sitt utlåtande att det med hänsyn till grundlagens bestämmelser vore lättare att genomföra reformen så att gruppstorleken ökas för alla religioner. Det påpekades också att förslaget avsevärt skulle försvåra religionsundervisningen i små grupper i svenskspråkiga skolor. I vissa utlåtanden framfördes tanken på undervisning av en gemensam religionskunskap för alla.

#### 5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

#### 6 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Enligt övergångsbestämmelsen ska lagarna tillämpas först då bildas undervisningsgrupperna från och med början av augusti 2015.

#### 7 Förhållande till grundlagen och samt lagstiftningsordning

Regeringens proposition ska även granskas utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Centrala stadganden är 6 § i grundlagen, 16 § som tryggar de kulturella rättigheterna samt 11 § som tryggar rätten till religions- och samvetsfrihet.

Enligt 6 § i grundlagen (731/1999) är alla lika inför lagen. I regeringens proposition om grundlagsreformen (309/1993 rd) konstateras att paragrafen uttrycker inte bara kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken på faktisk jämställdhet. Lagen får inte utan allmänt

godtagna grunder, dvs. godtyckligt, ge medborgare eller medborgargrupper en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Jämlikhetsstadgandet förutsätter dock inte att alla medborgare ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar medborgarna förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger dem skyldigheter. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet. Grundlagsutskottet har i sin praxis uttryckligen betonat att man inte ur jämlikhetsprincipen kan härleda skarpa gränser för lagstiftarens prövning då man strävar efter en reglering som den rådande samhällsutvecklingen kräver. (RP 309/1993 rd och i denna nämnda utlåtanden av grundlagsutskottet samt t.ex. GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd, GrUU 28/2009 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 2/2011 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 11/2012 rd).

Jämlikhetsstadgandet kompletteras av förbudet mot diskriminering i 6 § 2 mom. i grundlagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I momentet förbjuds dock inte all åtskillnad mellan människor, även om åtskillnaden bygger på en av de särskilt nämnda grunderna i bestämmelsen. Det väsentliga är om det är möjligt att motivera åtskillnad av någon orsak som gäller en människas person på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på en motivering är dock höga, särskilt vad gäller de i stadgandet uppräknade förbjudna grunderna för åtskillnad. Stadgandet utgör inte hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (till exempel kvinnor, barn och minoriteter) (RP 309/1993 rd).

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden dryftat jämlikhet och godtagbara grunder bland annat i samband med olika arbetslös-

hetsförmåner. I ett utlåtande har grundlagsutskottet ansett att särbehandling kräver godtagbara grunder som uttryckligen baserar sig på en utredning av särbehandlingens effekter, och utskottet har påpekat att t.ex. ställande av en åldersgräns i anslutning till sparåtgärder inte utgör en sådan godtagbar grund (se t.ex. GrUU 17/1996 rd och GrUU 35/2012 rd).

Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Rätten till grundläggande utbildning är därmed garanterad som en grundläggande fri- och rättighet. Med stöd i 16 § 2 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Rätten till annan än grundläggande utbildning tryggas inte som en subjektiv rättighet utan jämlika möjligheter tryggas enligt vad som närmare regleras i lag (RP 309/1993 rd, GrUU 20/2007 rd, GrUU 14/2003 rd).

Enligt 11 § i grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Moment 2 i paragrafen inkluderar i religions- och samvetsfriheten rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

Religionsfriheten hänger nära samman med förbudet mot särbehandling på grund av religion eller övertygelse (RP 309/1993 rd, GrUU 7/2005 rd, GrUU 28/2004 rd). Förbudet mot särbehandling leder vid sidan av det övriga till att alla religiösa samfund och på världsåskådning baserade samfund ska behandlas lika i den offentliga maktutövningen.

Rätten till religions- och samvetsfrihet är omfattande. Den samvetsfrihet som avses i stadgandet omfattar såväl religioner som andra världs- och livsåskådningar. I religions- och samvetsfriheten ingår också den så kallade negativa religionsfriheten, det vill säga rätten att inte höra till ett religiöst samfund. Till den negativa religionsfriheten hör också att ingen kan förpliktas att mot sin övertygelse ta del i en gudstjänst eller någon annan tillställning där religion utövas. I rät-



ten att bekänna sig till och utöva en religion ingår också konfessionell religionsundervisning. Religionsfriheten förutsätter att en individ har möjlighet att få undervisning i religion eller livsåskådning. Även grundlagsutskottet har konstaterat att den grundlagskyddade rätten att bekänna sig till och utöva en religion också inbegriper konfessionell religionsundervisning (GrUB 10/2002 rd).

Finland har förbundet sig att efterfölja Förenta nationernas konventioner om de mänskliga rättigheterna samt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, i forts. barnkonventionen) garanterar barnet rätt till samvets- och religionsfrihet. Utgående från konventionen har Finland förbundet sig att respektera föräldrarnas och vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att vägleda barnet i att utöva sin rätt på ett sätt som är förenligt med barnets utvecklingsnivå. Friheten att utöva sin religion får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

Artikel 3 i barnkonventionen föreskriver att barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barnet, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. För detta ändamål ska staterna vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

Artikel 18 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, i forts. MP-konventionen) garanterar var och en tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Konventionen betonar särskilt att ingen får utsättas för tvång som kan inskränka friheten att anta eller avstå från en religion. Med grund i konventionen förpliktar sig konventionsstaterna att respek-

tera föräldrars och förmyndares frihet att tillförsäkra sina barn sådan religiös och moralisk bildning som stämmer överens med deras egen övertygelse. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ger alla rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet. Till denna rätt hör friheten att byta religion eller trosuppfattning och friheten att utöva religion bland annat genom undervisning. Friheten att utöva sin religion eller trosuppfattning får endast underkastas de inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle till exempel för att skydda den allmänna säkerheten eller andras grundläggande rättigheter och friheter.

Utgående från Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, i forts. ESK-konventionen) erkänner konventionsstaterna för var och en rätten till utbildning. Grundskol utbildning ska vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Utgående från barnkonventionen erkänner konventionsstaterna varje barns rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla.

Med hänvisning till vad som sagts tidigare baserar sig förslaget på regeringens strukturpolitiska beslut som syftar till att korrigera hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och därmed trygga framtida förmåner och tjänster. Som en del av minskningen av kommunernas uppgifter och förpliktelser beslutade man att höja minimigruppstorleken i religionsundervisningen för små grupper.

Propositionen är problematisk med avseende på jämlikhetsstadgandet i 6 § i grundlagen. I propositionen föreslås ingen ändring i skyldigheten för den som ordnar utbildning att ordna undervisning i den egna religionen för elever i evangelisk-lutherska kyrkan eller för minst tre elever i ortodoxa kyrkosamfundet, om de inte deltar i undervisningen enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar. Eleverna och studerandena som tillhör dessa kyrkosamfund vore därmed i en annan ställning än eleverna och studerandena som tillhör religiösa samfund som undervisas i små grupper. Förslaget skulle också försvåra

religionsundervisningen för små grupper i svenskspråkiga skolor.

Enligt grundlagen kan man avvika från likabehandling av särskilda skäl. När det gäller religioner är det särskilda skälet till att fastställa minimigruppstorleken som föranleder skyldigheten att ordna undervisning till tre elever i fråga om den evangelisk-lutherska och ortodoxa religion, och tio elever för andra religioners del, att den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen har en särskild offentlighetsrättslig ställning i det finländska samhället. Kopplingarna mellan staten och dessa kyrkor är starka. Den evangelisk-lutherska kyrkans ställning baserar sig på grundlagen, vars 76 § säger att kyrkolagen innehåller bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Om den ortodoxa kyrkans ställning stadgas i lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006). Bägge kyrkosamfundet har till exempel beskattningsrätt, vigselrätt samt rätt att utreda hinder mot äktenskap. Eftersom dessa kyrkosamfundets ställning och existens bygger på lag och de också har en stark ställning som folkkyrkor i Finland, föreslås i propositionen att minimigruppstorleken i religionsundervisningen för dessa religioners del även i fortsättningen ska vara tre.

Ställningen för elever och studerande som tillhör olika religionssamfund är redan nu en annan, eftersom elever i evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkan ska delta i undervisningen i sin religion, om sådan ordnas. Elever som tillhör andra religionssamfund kan i den grundläggande utbildningen delta i undervisningen i sin egen religion om deras vårdnadshavare begär detta. I gymnasieutbildningen är det den studerande själv som ska stå för begäran. Det är därmed frivilligt att delta i religionsundervisningen för små grupper, i motsats till att delta i undervisningen i den evangelisk-lutherska eller den ortodoxa religionen.

Utöver jämlikhet är också rätten till grundläggande utbildning en grundlagsskyddad fri- och rättighet. Om innehållet i den grundläggande utbildningen bestäms i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 11 § i lagen om grundläggande utbildning ingår bland annat religion eller livsåskådningskunskap i den grundläggande utbildningens läroplan. I

paragrafen nämns religion således som ett alternativt ämne till livsåskådningskunskap. Även om religionsfriheten enligt förarbetena till reformen av grundrättigheterna förutsätter att individen ska ha möjlighet till religions- eller livsåskådningsundervisning, och även om grundlagsutskottet har konstaterat att den grundlagsskyddade rätten till bekännande och utövning av religion omfattar konfessionell religionsundervisning, kan man ändå inte utgående från den rådande lagstiftningen anse att den enskilda individen skulle ha en subjektiv rätt att få undervisning i sin egen religion i den grundläggande utbildningen eller gymnasieutbildningen.

Regeringen försökte hitta de sparåtgärder som dess strukturpolitiska beslut kräver utan att ingripa i kärnan i den grundlagsskyddade grundläggande utbildningen. Man försökte hitta sparmål i den grundläggande utbildningens och gymnasieutbildningens marginaler genom att trygga en så högklassig undervisning som möjligt i de läroämnena som är gemensamma för alla. En grundläggande utbildning och gymnasieutbildning av hög kvalitet gynnar alla oberoende av religiös övertygelse. En högklassig grundläggande utbildning ligger också i samhällets intresse. I ett relativt kapitalfattigt land som Finland är det viktigt att bevara och utveckla den nationella kompetensbasen. Grundlagsutskottet har ansett att ett samhälleligt vitalt intresse kan komma i fråga som ett godtagbart skäl för att inskränka en fri- och rättighet (GrUU 21/1997 rd och GrUU 14/1998 rd).

Såsom ovan nämnts uppfyller att bara cirka 18 procent av lärarna i de små religionsgrupperna u kraven på behörighet. Kommunerna är skyldiga att ordna grundläggande utbildning enligt gällande bestämmelser. I praktiken har kommunerna hamnat i en omöjlig situation, eftersom de på grund av bristen på behöriga lärare inte kan ordna religionsundervisning för små grupper i enlighet med bestämmelserna. Man kan också på goda grunder fråga om det ens ligger i elevernas intresse att år efter år få undervisning av en lärare som inte uppfyller behörighetskraven. Genom att öka gruppstorleken kan man få en behörig lärare för fler grupper än i dag.

Den som ordnar utbildning ska fortsättningsvis vara skyldig att ordna undervisning i

livsåskådningskunskap om det finns fler än tre elever som är berättigade till den. På så sätt kan också de elever och studerande som på grund av bestämmelserna om minimigruppstorlek inte kan få undervisning i sin egen religion ändå delta i undervisningen i livsåskådningskunskap om de så vill.

Propositionen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På ovan framförda grunder kan propositionen anses fortfarande i tillräcklig ut-

sträckning säkerställa rätten till såväl undervisning i den egna religionen som till en högklassig grundläggande utbildning. På grund av att propositionen ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna vore det dock önskvärt att den behandlas av riksdagens grundlagsutskott.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## 1.

**Lag****om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 454/2003, som följer:

13 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap*

deras egen religion om deras vårdnadshavare  
begär detta.

-----  
För minst tio elever som hör till andra reli-  
gionssamfund än de som nämns i 2 mom.  
och vilka inte deltar i religionsundervisning  
som avses i 1 mom. ordnas undervisning i

-----  
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.  
Från den 1 januari 2015 till den 31 juli  
2015 tillämpas på gruppstorleken de be-  
stämmelser som gällde när denna lag trädde i  
kraft.

2.

## Lag

### om ändring av 9 § i gymnasielagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i gymnasielagen (629/1998) 9 § 3 mom., sådant det lyder i lag 455/2003, som följer:

9 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap*

deras egen religion om de studerande begär  
detta.

-----  
För minst tio studerande som hör till andra  
religionsamfund än de som nämns i 2 mom.  
och vilka inte deltar i religionsundervisning  
som avses i 1 mom. ordnas undervisning i

-----  
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.  
Från den 1 januari 2015 till den 31 juli  
2015 tillämpas på gruppstorleken de be-  
stämmelser som gällde när denna lag trädde i  
kraft.

Helsingfors den 15 september 2014

**Statsminister**

**ALEXANDER STUBB**

Kultur- och bostadsminister *Pia Viitanen*

**1.****Lag****om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 454/2003, som följer:

*Gällande lydelse*

13 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap**Föreslagen lydelse*

13 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap*

-----  
För minst tre elever som hör till andra religionssamfund än de som nämns i 2 mom. och vilka inte deltar i den religionsundervisning som avses i 1 mom. ordnas undervisning i deras egen religion om deras vårdnadshavare begär detta.  
-----

-----  
För minst *tio* elever som hör till andra religionssamfund än de som nämns i 2 mom. och vilka inte deltar i religionsundervisning som avses i 1 mom. ordnas undervisning i deras egen religion om deras vårdnadshavare begär detta.  
-----

-----  
*Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.*

*Från den 1 januari 2015 till den 31 juli 2015 tillämpas på gruppstorleken de bestämmelser som gällde när denna lag trädde i kraft.*  
-----

## 2.

**Lag****om ändring av 9 § i gymnasielagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i gymnasielagen (629/1998) 9 § 3 mom., sådant det lyder i lag 455/2003, som följer:

*Gällande lydelse*

9 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap*

*Föreslagen lydelse*

9 §

*Undervisning i religion och livsåskådnings-  
kunskap*

-----  
För minst tre studerande som hör till andra religionssamfund än de som nämns i 2 mom. och vilka inte deltar i den religionsundervisning som avses i 1 mom. ordnas undervisning i deras egen religion om de studerande begär detta.  
-----

-----  
För minst *tio* studerande som hör till andra religionssamfund än de som nämns i 2 mom. och vilka inte deltar i religionsundervisning som avses i 1 mom. ordnas undervisning i deras egen religion om de studerande begär detta.  
-----

-----  
*Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.*

*Från den 1 januari 2015 till den 31 juli 2015 tillämpas på gruppstorleken de bestämmelser som gällde när denna lag trädde i kraft.*