

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2014 rd

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

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen (RP 136/2014 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- referendarieråd Jorma Kuopus, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- doktor i administrativa vetenskaper Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen ändras så det ordnas också annan än evangelisk-luthersk och ortodox religionsundervisning om minst tio elever eller studerande deltar i den. Undervisning i den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen ska alltså 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.

När det gäller lagstiftningsordningen sägs det i propositionsmotiven att förslaget att ändra gruppstorleken ska granskas utifrån 6 § i grundlagen om jämlikhet, 11 § om tryggnad av rätten till religions- och samvetsfrihet samt 16 § om tryggnad av de kulturella rättigheterna.

Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser att propositionen fortfarande i tillräcklig utsträckning säkerställer rätten till såväl undervis-

ning i den egna religionen som till en högklassig utbildning. Eftersom propositionen ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna vore det

dock önskvärt att den behandlades av riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionens betydelse

Enligt lagen om grundläggande utbildning ska den som ordnar grundläggande utbildning meddela religionsundervisning enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar. Undervisning i den egna religionen ordnas för elever som hör till evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet eller till något annat religiöst samfund men som inte deltar i den religionsundervisning som ordnas i enlighet med till vilket religionssamfund flertalet av eleverna hör, om det finns minst tre elever som deltar i samma undervisning. Bestämmelserna föreslås nu bli ändrade så att undervisning i andra religioner än den evangelisk-lutherska eller ortodoxa ska ordnas om det finns minst tio deltagande elever. Tröskeln för att ordna undervisning i den egna religionen för dem som hör till ett religionssamfund i minoritet skulle alltså efter förslaget bli mer än tre gånger högre. Det är således i praktiken fråga om särbehandling av eleverna på grundval av deras religion, vilket också konstateras i propositionen (RP s. 9/II och 10/I).

Religionsfrihet och likabehandling

Grundlagens 11 § tillförsäkrar var och en religions- och samvetsfrihet. Religionsfrihet förutsätter att individen har möjlighet att få religions- eller livsåskådningsundervisning (RP 309/1993 rd). Av detta följer ändå inte en subjektiv rätt för elever i den grundläggande utbildningen eller i gymnasiet att få undervisning i den egna religionen. Det är möjligt att föreskriva om en minimistorlek på undervisningsgrupper i den egna religionen. Grundlagsutskottet har ansett att de regler som för närvarande gäller om detta ligger i linje med grundlagen (GrUB 10/2002 rd, s. 4).

Religionsfriheten har ett nära samband med förbudet i grundlagens 6 § 2 mom. mot särbehandling på grund av religion eller övertygelse. Icke-diskrimineringsbestämmelsen förbjuder inte all särbehandling av människor, inte ens när den beror på något av de kriterier som nämns i momentet. Den springande punkten är att åtskillnaden ska kunna motiveras på ett acceptabelt sätt med tanke på de grundläggande rättigheterna. Kraven på hur man motiverar särbehandling är emellertid höga särskilt i fråga om de förbjudna särbehandlingsgrunder som nämns i lagrummet, bland annat religion (RP 309/1993 rd, se t.ex. GrUU 23/2012 rd, s. 2, GrUU 60/2010 rd, s. 3, GrUU 1/2006 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s.3). Då grundlagsutskottet har tagit ställning till hurdan särbehandling som kan anses acceptabel har det också fäst avseende vid om åtgärden är proportionerlig (se. t.ex. GrUU 23/2012 rd, s.2, GrUU 60/2010 rd, s.3, GrUU 38/2006 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har med dessa utgångspunkter ansett att det allmänna har en skyldighet att bemöta alla religionssamfund och livsåskådningsinriktningar på ett jämbördigt sätt (GrUB 10/2002 rd).

Det viktigaste skälet till de bestämmelser som föreslås i propositionen är sparbehovet (uppskattningsvis 1,2 miljoner euro på årsnivå), men förslaget har också anknytning till det strukturpolitiska programmet och målet att reducera kommunernas uppgifter och skyldigheter. Den ekonomiska nyttan skulle emellertid inte vara särskilt stor och den saknar betydelse för strävan att trygga en hållbar offentlig ekonomi. Av motiveringen framgår att en annan faktor som talar för större undervisningsgrupper är bristen på lärare som uppfyller behörighetsvillkoren för andra än lärare i evangelisk-luthersk respektive ortodox religion. Särbehandlingen av å ena si-

dan elever och studerande som hör till den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet och å andra sidan elever och studerande som hör till något annat religions-samfund motiveras även med den evangelisk-lutherska kyrkans och det ortodoxa kyrkosamfundets särskilda offentlighetsrättsliga ställning och deras roll som folkkyrkor.

I Finland är staten inte konfessionell men inte heller icke-konfessionell (GrUU 12/1982 rd). Den evangelisk-lutherska kyrkan har emellertid en särställning i Finland med stöd av 76 § i grundlagen och med stöd av kyrkolagen (1054/1993) och det ortodoxa kyrkosamfundets position baserar sig också på en lag som riksdagen har stiftat (lagen om ortodoxa kyrkan 985/2006). Men enligt grundlagsutskottet innebär det ändå inte att den evangelisk-lutherska kyrkans eller det ortodoxa kyrkosamfundets rättsliga och samhälleliga särställning i Finland direkt skulle vara ett i 6 § 2 mom. i grundlagen avsett godtagbart skäl att särbehandla personer utanför dessa trossamfund. Inte heller bristen på lärare som uppfyller behörighetsvillkoren är i sig ett sådant godtagbart skäl.

Propositionens innehåll är särskilt problematiskt med hänsyn till jämlikhetsaspekten, eftersom förslaget att förstora undervisningsgrupperna uttryckligen gäller minoritetsreligionerna där bland annat invandrargruppernas representation är betydande. Enligt propositionen skulle reformen mest påverka undervisningen i den katolska religionen och i de allra minsta religionerna. Undervisningen i islam skulle också minska en del utanför de största städerna (RP s. 5/II). Den föreslagna ändringen skulle uttryckligen försvaga de personers ställning som hör till en minoritetsreligion och drabba i synnerhet invandrarbefolkningen, trots att grundlagens jämlikhetsbestämmelser understryker vikten av positiv särbehandling av just dessa grupper (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 44). I motiveringen sägs det vidare att propositionen också är "en utmaning för den svenskspråkiga befolkningen" eftersom det är speciellt svårt att få ihop små grupper för reli-

gionsundervisning i dessa skolor då elevantalet också annars är mindre än i finskspråkiga skolor (RP s. 6/II). Det är en viktig synpunkt.

Sammantaget anser grundlagsutskottet att regeringen inte har lagt fram några godtagbara grunder för att göra det möjligt att särbehandla elever på grund av religion eller övertygelse när gruppstorlekar fastställs. Lagförslagen i propositionen måste därför på grund av 6 § 2 mom. i grundlagen justeras så att rätten till undervisning i den egna religionen bestäms på enahanda grunder oberoende av religionssamfund. Det är ett villkor för att lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

I samband med översynen av religionsfrihetslagstiftningen 2002 övergick man från konfessionell religionsundervisning till undervisning i "sin egen religion", vilket enligt grundlagsutskottets ställningstagande vid den tidpunkten inte är sådan religionsutövning som avses i grundlagen (GrUB 10/2002 rd, s. 4).

Den gällande lagstiftningen kan ha lett till diverse praktiska problem med gruppstorlekskraven, resurskraven och kraven på behöriga lärare. Utskottet vill särskilt framhålla att grundlagen inte är något hinder för en sådan utveckling av innehållet i undervisningen i grundskolan och gymnasiet där tyngdpunkten flyttas från undervisning i den egna religionen till undervisning i religion och livsåskådning som är gemensam för alla. Propositionen handlar inte om en sådan totalreform av innehållet i åskådningsämnena utan propositionen handlar enbart om att minska undervisningen i religion för vissa grupper.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13 § 3 mom. i lagförslag 1 och 9 § 3 mom. i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.

GrUU 37/2014 rd — RP 136/2014 rd

Helsingfors den 7 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.