

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

20 päivänä tammikuuta 1983

Lausunto n:o 13

Sivistysvaliokunnalle

Sivistysvaliokunta on kirjeellään 29 päivästä lokakuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 30 peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Jaakko Numminen, osastopäällikkö Voitto Kallio ja johtava projektisihteeri Pentti Arajärvi opetusministeriöstä, pääsihteeri Aimo Peltonen ja kouluasiainsihteeri Hannu Juntunen Kirkon kasvatustieteiden keskukselta, pääsihteeri Erkki Hartikainen Vapaa-ajattelijain Liitosta sekä professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Lars D. Eriksson. Perustuslakivaliokunta, joka on käsitellyt asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset peruskoululaiksi, lukiolaiksi, iltalukiolaiksi, laiksi kunnan kouluhallinnosta, laiksi kunnan peruskoulun, lukion ja yleisen kirjaston valtionosuuksista ja -avustuksista sekä lainoista annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kuulovammaisten ja näkövammaisten kouluista. Lakiehdotuksiin on koottu peruskoulua, lukiota, iltalukiota, kunnan kouluhallintoa, oppilaitosten valtionrahoitusta sekä kuulo- ja näkövammaisten kouluja koskevat säännökset, joita samalla ehdotetaan eräin osin uudistettaviksi. Lisäksi lakiehdotuksiin sisältyy mainittujen oppilaitosten koulutuksen järjestämistä koskevia uudistuksia ja valtuuksia asetuksella säätää eräistä uudistuksista. Tarkastettuaan lakiehdotukset erityisesti sivistysvaliokunnan lausuntopyynnössä tarkoitettuilta osin perustuslakivaliokunta esittää seuraavat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

Uskonnon opetuksen järjestäminen

Peruskoululakiehdotuksen 28 §:n ja lukiolakiehdotuksen 19 §:n mukaan uskonnon opetusta annetaan sen uskontokunnan tunnustuksen mukaan, johon oppilaiden enemmistö kuuluu. Vähemmistöön kuuluva voi saada oman tunnustuksensa mukaista uskonnon opetusta vain, jos hän kuuluu evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan ja jos opetusryhmään pääsääntöisesti tulee vähintään kolme oppilasta, ellei lääninhallitus myönnä poikkeusta. Säädettyin edellytyksin on oman tunnustuksen mukainen uskonnon opetus vähemmistöön kuuluvalla pakollista eikä riipu huoltajan tahdosta. Tunnustuksellisesta uskonnon opetuksesta vapautetuille oppilaille, jotka eivät saa vastaavaa opetusta koulun ulkopuolella tai kuulu evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan, opetetaan uskontotietoa ja etiikkaa.

Näillä valtiopäivillä antamassaan lausunnossa n:o 12 perustuslakivaliokunta totesi, että lainsäätäjä voi tavallisella lainsäädännöllä tukea evankelis-luterilaista kirkkoa tai muutakin uskonnollista yhdyskuntaa sekä järjestää tai olla järjestämättä julkisen vallan ylläpitämiin kouluihin evankelis-luterilaista uskonnon opetusta tai uskonnollista kasvatusta tukevaa toimintaa edellyttäen, että järjestelyillä ei loukata uskonnonvapautta, joka sisältää myös kansalaisen oikeuden pysyä erillään uskonnonharjoituksesta. Uskonnollisen opetuksen antaminen tai antamatta jättäminen on siten lainsäätäjän harkinnassa eikä valtiosääntöistä estettä ole myöskään järjestelylle, jonka mukaan tietyssä koulussa vähemmistöasemassa oleville evankelis-luterilaiseen tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluville

oppilaille annetaan uskontokuntansa mukaista tunnustuksellista opetusta tai että säännösehdo-
tuksista ilmenevillä edellytyksillä annetaan us-
kontotiedon ja etiikan opetusta. Sanottujen jär-
jestelyjen valtiosäännön mukaisuus edellyttää
kuitenkin lisäksi, ettei järjestelyihin sisälly pe-
rustuslain vastaiseksi katsottavaa erottelua ja
että ne eivät loukkaa kansalaisen oikeutta py-
syä erillään kaikesta uskonnonharjoittamisesta,
johon on myös luettava tunnustuksellinen us-
konnon opetus.

Selvää erottelua merkitsee, että vähemmistö-
asemassa oleviin uskontokuntiin kuuluville op-
pilaille edellytetään annettavaksi uskonnon ope-
tusta vain, jos he kuuluvat evankelis-luterilai-
seen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokun-
taan. Muiden vähemmistöasemassa olevien ryh-
mien osalta tämä merkitsee välttämättömyyttä
joko järjestää tunnustuksellista opetusta kou-
lun ulkopuolella tai alistumista tunnustukselli-
sen opetuksen sijasta annettavaan uskontotie-
don ja etiikan opetukseen. Vaikka eriarvoisuus
on ilmeistä, ei erottelua voida pitää perustus-
lain kieltämänä ottaen huomioon evankelis-
luterilaisen ja ortodoksisen kirkkokunnan eri-
tyisaseman, joka ilmenee perustuslain, uskon-
nonvapauslain ja näitä uskontokuntia koske-
vien erillislakien säännöksistä.

Uskonnonvapaus edellyttää periaatteessa,
ettei edes tiettyyn uskontokuntaan kuuluvia pi-
täisi pakottaa osallistumaan uskontokuntansa
uskonnonharjoitukseen eikä myöskään tämän
tunnustuksen mukaiseen uskonnon opetukseen.
Kansalaisella on uskontokunnan jäsenenäkin va-
paus päättää siitä, osallistuuko hän ja millä ta-
voin uskontokuntansa uskonnonharjoitukseen.
Säännöshdotukset eivät niissä viitatus uskon-
nonvapauslain (267/22) 8 §:n säännöksen huo-
mioon ottaen anna tällaista vapautumismahdol-
lisuutta kaikissa tapauksissa evankelis-luterilai-
seen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan
kuuluville oppilaille. Hallitusmuodon 8 ja 9 §
eivät kuitenkaan nimenomaisesti takaa vapautta
uskonnonharjoittamisesta. Lisäksi vuoden 1906
valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyllä ta-
valla säädetyn uskonnonvapauslain 8 § rajoittaa
uskonnon opetuksesta vapautumisen vain oppi-
lasiin, jotka eivät kuulu siihen uskontokun-
taan, jonka tunnustuksen mukaista opetusta
koulussa annetaan. Tämän vuoksi ei tältäköön
osin ole estettä säännösehdoituksien säätämislle
valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyä jär-
jestyksessä.

Uskontotiedon ja etiikan opetus

Sivistysvaliokunta on pyytänyt perustuslaki-
valiokunnan lausuntoa myös siitä, että uskonnon
vapauden vastaista, että uskonnon opetusta
korvaavan opetuksen nimikkeeksi ehdotetaan
uskontotieto ja etiikka ja että tätä ainetta voi
opettaa kirkkokuntaan kuuluva opettaja.

Kysymys uskontotiedon ja etiikan opetuksen
sisällöstä liittyy uskonnonvapauteen, mikäli
opetus sisältäisi sellaisia aineksia, jotka olisivat
ristiriidassa joidenkin, erityisesti uskonnottomien,
vanhempien tai holhoojien katsomusten
kanssa ja edellyttäen, että oppilas ei voi tästä
opetuksesta vapautua, ellei hänelle järjestetä
vastaavaa opetusta koulun ulkopuolella. Saadun
selvityksen perusteella on katsottava, että us-
kontotiedon opetus tarkoittaa tietojen anta-
mista maailman eri uskonnoista ja niiden ase-
masta sekä muuta yleissivistykseen kuuluvaa
uskontoihin liittyvää opetusta. Uskontojen si-
sällöllisiin kysymyksiin opetus voi liittyä siltä
osin, että esim. joulun tai pääsiäisen historiallinen
tausta selitetään puuttumatta tunnustuk-
sellisuuteen. Etiikan opetus puolestaan käsittää
eettisen toiminnan ja eri eettisten järjestelmien,
kristilliset järjestelmät mukaan luettuna tunnus-
tuksettomassa muodossa, yleiset perusteet sekä
muuta yleissivistävää eettistä tietoa. Perustus-
lakivaliokunnan käsityksen mukaan tällä tavalla
järjestetty uskontotiedon ja etiikan opetus ei
ole uskonnonvapauden vastaista.

Lisäksi on huomattava, että uskontotiedon
ja etiikan opetuksesta on mahdollisuus vapau-
tua silloin, kun oppilas saa vastaavaa opetusta
koulun ulkopuolella. Koulun ulkopuolella an-
nettava vastaava opetus voi olla jonkin uskon-
tokunnan tai uskonnollisen yhdyskunnan tun-
nustuksen mukaista taikka muuta maailman-
katsomukseen tai elämäntarkastukseen perustu-
vaa opetusta. Vaikka säännöshdotusten sana-
muoto ja perustelut eivät tätä täysin riidatto-
masti osoitakaan, on perusteltua katsoa, että
kysymyksessä ei ole tarkoitettu poiketa perus-
koulusetuksen (296/82) 16 §:n 3 momentista
ilmenevästä ajatuksesta, jonka mukaan koulun
ulkopuolella annettava vastaava opetus voi olla
myös uskontojen historian ja siveysopin opetus-
ta eli ilmeisesti tunnustuksettomuudelle perus-
tuvaa opetusta. Täten uskonnottomilla on mah-
dollisuus vapautua kaikesta koulussa annetta-
vasta tunnustuksellisesta tai tunnustuksetto-
masta, mutta uskontoihin kuitenkin liittyvästä

opetuksesta, mikäli vastaavaksi katsottu opetus järjestetään koulun ulkopuolella.

Hallitusmuodon 9 §:n mukaan Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan. Julkisiin virkoihin nähden ovat kuitenkin voimassa niistä säädetyt rajoitukset, kunnes lailla toisin säädetään. Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseen katsomatta annetulla lailla (173/21) on säädetty, että Suomen kansalaisen oikeus olla virka- ja palvelusmiehenä maassa olkoon riippumaton siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan, mutta älköön kuitenkaan henkilö, joka ei kuulu evankelis-luterilaiseen kirkkoon, saako olla tämän kirkon virassa ja antako evankelis-luterilaista uskonnon opetusta maan oppilaitoksissa, ellei tasavallan presidentti ole antanut siihen erivapautta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään n:o 18 (1972 vp.), joka koski muuhun kuin evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvan oikeutta antaa uskonnon opetusta, katsonut, että uskonnon opetuksen sisältö koulussa määräytyy opetussuunnitelman eikä opettajan henkilökohtaisen uskonnollisen käsityksen mukaan ja että jokaiselle pätevälle opettajalle tulisi periaatteessa antaa oikeus opettaa uskontoa. Täten perustuslakivaliokunta katsoo, että valtiösääntöoikeudellisesti ei ole estettä sille, että tunnustuksetonta opetusta eli tässä tapauksessa uskontotiedon ja etiikan opetusta antava opettaja kuuluu johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan. Opettajan on opetuksessaan seurattava opetussuunnitelmaa, joka säätelee opetuksen sisällön. Opetussuunnitelman vastaista opetusta on pidettävä opettajan virkavirheenä.

Perustuslakivaliokunta toteaa siten, että peruskoululakiehdotukseen ja lukiolakiehdotukseen sisältyvät säännösehdotukset uskontotiedon ja etiikan opetuksen järjestämisestä ja sanotun opetuksen antaminen johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvan opettajan toimesta eivät estä lakiehdotusten käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä järjestyksessä.

Kielten opetuksen järjestäminen

Sivistysvaliokunta on myös pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, olisiko halli-

tusmuodon yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa, että tietyn peruskoulupiirin oppilaille kouluviranomaisten toimesta määrätään pakolliseksi vieraaksi kieleksi kieli, jota hän tai hänen holhoojansa eivät haluaisi valita. Nykyisen lainsäädännön mukaan oppilas voi kunnasta riippuen valita toisen kotimaisen kielen, englannin, ranskan, saksan tai venäjän kielen peruskoulun kolmannelta luokalta alkavaksi kieleksi. Peruskoulun seitsemännellä luokalla alkaa joko toisen kotimaisen kielen tai englannin kielen opiskelu. Kolmannelta luokalla valinnan tekee oppilaan huoltaja kuitenkin siten, että jos oppilaan valitsemää kieltä ei voida opettaa, on oppilaan opiskeltava englannin kieltä tai toista kotimaista kieltä kunnan kouluohjesäännön määräyksistä riippuen.

Kysymys kielen opetuksen järjestelystä liittyy peruskoululakiehdotuksen 29 §:n tulkintaan ja soveltamiseen, joka voi käytännössä johtaa siihen, ettei kaikissa peruskouluissa voida tarjota yhtä laajaa tai samanlaista vieraiden kielten opiskelumahdollisuutta. Täten periaatteessa oppilas, joka jossakin osassa maata voi valita haluamansa vieraan kielen opetussuunnitelman puitteissa, on paremmassa asemassa kuin oppilas, jolla tähän ei ole mahdollisuutta. Tämä on kuitenkin eriarvoisuutta, jota voidaan perustella pakottavalla yleisellä edulla, koska opetustointia ei käytettävissä olevat voimavarat huomioon ottaen voida toisin järjestää. Järjestelyn tarkoituksena ei myöskään ole kansalaisten asettamisen tietoisesti eriarvoiseen asemaan. Täten kielen opetuksen järjestelyä sivistysvaliokunnan lausuntopyynnössä tarkoitettulla tavalla ei voida pitää säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena edellyttäen, että perusteet, joilla oppilaat joutuvat valitsemaan tietyn kielen, eivät ole mielivaltaisia, vaan perustuvat koulutoimen järjestelyn kannalta arvioiden asiallisiin perusteisiin ja turvaavat oppilaille jatko-opintojen osalta yhdenvertaisen aseman. Tämä edellyttää, että oppilaan velvoittaminen asuinpaikan tai muun perusteen nojalla opiskelemaan tiettyä kieltä oppivelvollisuuden täyttämiseksi käytävässä koulussa voi tapahtua vain, jos yhtäläinen jatko-opintokelpoisuus saavutetaan tosiasiallisesti ja muodollisesti siitä riippumatta, mitä kieltä oppilas on opiskellut ja jos oppilas voi jatko-opinnoissa vapautua vieraan kielen opiskelusta, jota hänellä ei ole ollut mahdollisuutta opiskella peruskoulussa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että peruskoululakiehdotuksen 29 §:n säännöksistä voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Viranhaltijain kansalaisuus

Peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 1 momentin, lukiolakiehdotuksen 29 §:n ja iltalukiolakiehdotuksen 22 §:n mukaan äidinkielen, toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen opettajan virkaan voidaan vakinaiseksi nimittää muitakin kuin Suomen kansalaisia ja muuhun kuin edellä mainittuun opettajanvirkaan vakinaiseksi henkilö, joka on tai on ollut Suomen kansalainen. Julkisista viroista säädetään hallitusmuodon 84 §:ssä, että Suomen valtion virkaan voidaan, tässä pykälässä mainituilla poikkeuksilla, nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan mm. vieraan kielen opettajiksi kouluihin voidaan ottaa muitakin kuin Suomen kansalaisia. Hallitusmuodon 84 §:n 2 momentti oikeuttaa siten poikkeamaan kansalaisuusvaatimuksesta vain koulujen vieraan kielen opettajien osalta.

Hallitusmuodon 84 §:n säännöksen kattavuus ei ole kuitenkaan täysin riidatonta. Kysymys on siitä, onko säännöksen katsottava tarkoittavan mitä tahansa virkoja, kunnalliset virat mukaan luettuna, kuten sanamuoto näyttää edellyttävän, vai ainoastaan julkisen vallan käyttöä sisältäviä virkoja. Oikeuskäytännössä on katsottu hallitusmuodon säännöksen tarkoittavan myös kunnallisia virkoja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Hallitusmuodon 84 §:n säännöksen tavoitteet ja edellä viitattu oikeuskäytäntö, joka vaikuttaa perustellulta, sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 1 (1976 vp.) esittämät näkökohdat huomioon ottaen on katsottava, että hallitusmuodon 84 §:n säännöstä on sovellettava myös kunnallisiin virkoihin, ainakin silloin kun niihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Peruskoulun, lukion ja iltalukion opettajan viran hoitoon voidaan ajatella sisältyvän julkisen vallan käyttöä mm. silloin kun opettaja arvostelee oppilaita, antaa heitä koskevia lausuntoja, osallistuu koulun kurinpiitoon tai toimii koulun johtokunnassa tai kunnan koululautakunnassa, silloin kun se säännösten mukaan on mahdollista.

Edellä esitetty huomioon ottaen on katsottava, että peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 1 mo-

mentti sekä lukiolakiehdotuksen 29 § ja iltalukiolakiehdotuksen 22 §, siltä osin kuin ne viittaavat ensiksi mainittuun, ovat ristiriidassa hallitusmuodon 84 §:n säännöksen kanssa. Täten hallitusmuodon sanotun säännöksen kanssa ristiriidassa olevat aineelliset säännökset sisältävä peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 1 momentti edellyttää, että peruskoululakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Mikäli peruskoululakiehdotus käsitellään sen 57 §:n 1 momentin säännöksen johdosta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, voidaan lukiolakiehdotus ja iltalukiolakiehdotus käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, mikäli ne vain sisältävät viittauksen peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 1 momenttiin.

Erivapauden myöntäminen

Peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 2 momentissa, johon viitataan lukiolakiehdotuksen 29 §:ssä ja iltalukiolakiehdotuksen 22 §:ssä, ehdotetaan, että opetusministeriö voi myöntää erivapauden koulujen viranhaltijan ja tuntiopettajan asetuksella säädettävistä kelpoisuusehdoista. Lakiehdotuksen kunnan kouluhallinnosta 11 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että opetusministeriö voi myöntää erivapauden asetuksella säädetyistä koulutoimen johtajan kelpoisuusehdoista. Hallitusmuodon 85 §:ssä säädetään, että opinnäytteet valtion viran saamista varten vahvistetaan asetuksella, mikäli niistä ei ole säädetty laissa, ja että erivapautta asetuksella säädetyistä kelpoisuusehdoista voi antaa erityisistä syistä valtioneuvosto. Peruskoululakiehdotuksen 52 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijalla tarkoitetaan lakiehdotuksessa viran vakinaista haltijaa, viran väliaikaista hoitajaa ja viransijaista.

Saadun selvityksen mukaan opetusministeriö on kansakoululain nojalla voinut käytännössä myöntää kunnallisiin virkoihin erivapauksia myöntämällä erivapauden valtion virkaan eli valtion oppikoulun opettajan virkaan, koska kunnan oppikoulun opettajan virkaan on ollut kelpoinen valtion vastaavaan virkaan kelpoinen henkilö, joten valtion virkaan myönnetty erivapaus on antanut kelpoisuuden myös kunnalliseen virkaan. Tämä ei ole enää käytännössä mahdollista, koska valtion oppikouluja ei enää ole olemassa. Asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain (79/22) 2 §:n 3 momentin, sellaisena kuin se on

laissa (49/31), mukaan valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistavaksi, paitsi milloin on kysymys mm. erivapauden myöntämisestä asetuksella säädettyistä, yliopistossa tai Teknillisessä korkeakoulussa suoritettavaa tahi siihen verrattavaa tutkintoa edellyttävistä kelpoisuusehdoista *valtion* virkaan tai toimeen. Kun luokanopettajan tutkinto on nykyisin muuttunut korkeakoulututkinnoksi, hallituksen esitys pyrkii tältä osin säilyttämään aikaisemman tilanteen erivapauksien myöntämisen suhteen asiallisesti ennallaan.

Ottaen huomioon vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyssä järjestyksessä säädetyn lain asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 2 §:n säännökset on katsottava, että hallitusmuodon 85 § tarkoittaa pidättää erivapauden myöntämisen asetuksella säädettyistä kelpoisuusehdoista valtioneuvostolle vain valtion virkojen osalta. Toisaalta ei voida katsoa, että valtion viranomaisen myöntämä erivapaus kunnalliseen virkaan loukkaisi hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa tarkoitettua kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevia säännöksiä on pidetty yksinomaan organisatorisina eikä oikeuksia perustavina. Täten vain olennainen puuttuminen kunnallisen itsehallinnon perusteisiin rajoittamalla esim. kunnan yleistä toimivaltaa, itseverotusoikeutta, budjettivaltaa tai kuntalaisten oikeutta itse asettaa korkeimmat päätöksentekokehineensä olisi riidattomasti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin vastaista.

Perustuslakivaliokunta katsoo siten edellä esitettyyn viitaten, että peruskoululakiehdotuksen 57 §:n 2 momentissa, lukiolakiehdotuksen 29 §:ssä, iltalukiolakiehdotuksen 22 §:ssä ja lakiehdotuksen kunnan kouluhallinnosta 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua erivapausmenettelyä voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Viranhaltijan siirtoa ja nimittämistä koskevat säännökset

Peruskoululakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin, lukiolakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin ja iltalukiolakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan siirtämisestä toisen kunnan koulun virkaan päättää kouluhallitus. Peruskoululakiehdotuksen 58 §:n 2 momentin, jo-

hon viitataan lukiolakiehdotuksen 28 §:ssä ja iltalukiolakiehdotuksen 22 §:ssä, mukaan kouluhallitus voi eräissä tapauksissa viime kädessä määrätä, kuka useammista hakijoista on koulun virkaan otettava.

Viitaten edellä erivapauden myöntämistä koskevan asian yhteydessä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan ulottuvuudesta esitettyyn perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa säädetään nimenomaan, että kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Perustuslakivaliokunnan edellä esittämillä varauksilla kunnallisen itsehallinnon sisältö ja ulottuvuus ovat hallitusmuodon mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä määriteltäviä kysymyksiä. Lisäksi voidaan viitata hallitusmuodon 80 §:ään, jonka mukaan valtion ja kuntain velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen säädetään lailla. Opettajien siirtoa ja nimittämistä koskevat säännökset ovat siten sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa ja lisäksi niillä pyritään lisäämään opettajien oikeusturvaa ja takaamaan mahdollisimman pätevä opetus peruskoulussa, lukiossa ja iltalukiossa.

Perustuslakivaliokunta katsoo siten, että peruskoululakiehdotuksen 56 §:n 1 momentin ja 58 §:n 2 momentin, lukiolakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin ja 29 §:n sekä iltalukiolakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin ja 22 §:n säännöksistä voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Vaalikelpoisuus kunnan koululautakuntaan

Lakiehdotuksen kunnan kouluhallinnosta 5 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, etteivät kunnassa toimivien peruskoulua korvaavien koulujen, yksityisten lukioiden ja iltalukioiden tai kunnassa toimivien peruskoulua vastaavien yksityisten koulujen palveluksessa olevat henkilöt ole vaalikelpoisia koululautakuntaan koulunsa sijaintikunnassa muutoin kuin kahden opettajajäsenen tai heidän varamiehensä paikalle.

Kunnallislain (953/76) 69 §:n 2 momentin mukaan kunnallisen lautakunnan alaiset viranhaltijat ja pysyväisluonteisessa työsuhteessa olevat työntekijät eivät ole vaalikelpoisia siihen lautakuntaan. Tämä kunnallislain säännös poistaa vaalikelpoisuuden koululautakuntaan perus-

koulun, kunnan lukion ja iltalukion viranhaltijoilta ja työntekijöiltä eli opettajilta, siivoojilta, oppilas- ja kiinteistöhuoltohenkilökunnalta jne. koulun sijaintikunnassa edellyttäen, että he ovat tämän kunnan jäseniä. Mainitut henkilöt ovat kuitenkin vaalikelpoisia koululautakuntaan muussa kuin koulun sijaintikunnassa, jos he ovat sen kunnan jäseniä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan peruskoulua korvaavan koulun ja yksityisen lukion opettajat ja muu henkilökunta ovat vaalikelpoisia koululautakuntaan. Kunnan koululaitoksen opettajista tulee nykyisin kaksi valita koululautakunnan jäseniksi koulujärjestelmän perusteista annetun lain (467/68) 9 §:n nojalla. Hallituksen esityksellä pyritään siten saattamaan peruskoulua korvaavan koulun ja muiden kunnan koululaitoksen kouluja vastaavaa tehtävää suorittavien oppilaitosten opettajat samaan asemaan koulun sijaintikunnassa kuin kunnan koululaitoksen palveluksessa olevat.

Perustuslakivaliokunta katsoo edellä esitettyn viitaten, että lakiehdotuksen kunnan kouluhallinnosta 5 §:n 2 momentin säännös on säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Muutoksenhausta säätäminen

Peruskoululakiehdotuksen 93 §:n ja lukiolakiehdotuksen 40 §:n, johon viitataan iltalukiolakiehdotuksen 24 §:ssä, mukaan muutoksenhausta ja oikaisusta mainittujen lakien tai niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisiin päätöksiin säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunta katsoo edellä mainittujen säännösehdoitusten sisällyttämisen lakiehdotuksiin edellyttävän muutoksenhaku- ja oikaisumahdollisuuden olemassaoloa ja siitä tarkemmin säätämistä asetuksella. Säännösehdoitusten sisällyttämisestä lakiehdotuksiin seuraa edelleen, että tällä säädettävällä asetuksella muutoksenhausta ja oikaisusta tätä laissa edellytettyä muutoksenhaku- ja oikaisumahdollisuutta ei voida olennaisesti supistaa, saati kokonaan poistaa. Säädettävä asetus ei myöskään hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin säännöksen huomioon ottaen voi sisältää mitään muun lain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä. Vaikka nyt käsiteltävinä olevilla lakiehdotusten säännöksillä annettaisiin valtuus säätää muutoksenhausta ja oikaisusta asetuksella, tämä ei merkitse sitä, että säädettävällä asetuksella voitai-

siin poiketa toisen lain säännöksistä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tavallisella lailla ei voida myöntää asetuksenantajalle valtuutusta tehdä poikkeuksia toisen lain säännöksistä.

Perustuslakivaliokunta toteaa toisaalta, ettei perustuslaeissa ole mitään säännöstä, joka edellyttäisi hallinnollisesta muutoksenhausta säädettäväksi laissa, mutta lainsäädäntökäytännöstä ilmenee, että tärkeimmät hallinto-oikeudellista muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät lakeihin. Perustuslakivaliokunta katsoo siten, että peruskoululakiehdotuksen 93 §:n, lukiolakiehdotuksen 40 §:n ja iltalukiolakiehdotuksen 24 §:n säännöksistä voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla ottaen huomioon mitä edellä on esitetty.

Eläkeoikeudesta säätäminen asetuksella

Peruskoululakiehdotuksen 82 §:n, lukiolakiehdotuksen 35 §:n ja iltalukiolakiehdotuksen 23 §:n mukaan säädettäisiin asetuksella peruskoulua korvaavan koulun, yksityisen lukion ja yksityisen iltalukion palveluksessa olleille henkilöille valtion varoista suoritettavasta eläkkeestä sekä heidän jälkeensä tulevasta perhe-eläkkeestä, hautausavusta ja hautauskustannusten korvauksesta. Hallitusmuodon 65 §:n mukaan eläkeoikeudesta säädetään lailla ja ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja saa antaa ainoastaan eduskunnan sitä varten myöntämästä määrärahasta. Hallitusmuodon 68 §:ssä säädetään, että valtion tulo- ja menoarvioon on otettava niin ikään muut menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat.

Hallitusmuodon 65 § sisältyy lukuun Valtiontalous, jonka keskeinen periaate on lailla säätäminen valtiontalouteen vaikuttavista virkakoneiston järjestelyistä. On kuitenkin katsottava, ettei hallitusmuodon 65 §:n säännös virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteista ja eläkkeistä sinänsä koske kunnallisia virastoja, virkoja ja kunnallista eläkeoikeutta enempää kuin esim. yksityisten valtionapulaitosten palveluksessa oleville maksettavia eläkkeitä silloinkaan kun valtio osallistuu eläkekustannuksiin tai suorittaa ne kokonaan. Valtion maksamissa kuntien viranhaltijoiden ja valtionapulaitosten toimihenkilöiden eläkkeissä on kysymys valtionapuluonteisesta menosta. Valtion-

tystarpeen vaatimuksiin sekä pyrkimyksiin turvata asianmukainen opetuksen taso.

Saadun selvityksen mukaan peruskoululakiehdotuksen 96 §:n 1 momentin, lukiolakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin ja iltalukiolakiehdotuksen 27 §:n 3 momentin säännösten tarkoituksena nyt kysymyksessä olevilta osin ei ole poistaa tai tehdä asiallisesti merkityksettömäksi oikeutta yksityisten koulujen ja kasvatustilainsten perustamiseen ja ylläpitämiseen, vaan yksityiskoululaki jäisi edelleen koskemaan oikeutta perustaa minkä tahansa asteista opetusta antavia yksityisiä kouluja. Nyt kysymyksessä olevan sääntelyn tarkoituksena on yksinomaan varata nimikkeet peruskoulu, peruskoulu korvaava koulu ja lukio peruskoululakiehdotuksessa, lukiolakiehdotuksessa ja iltalukiolakiehdotuksessa säännellyille kouluille. Uusia peruskoulua korvaavia kouluja voi syntyä siten, että yksityiskoululain nojalla perustetaan yksityinen koulu, joka tekee kunnan kanssa sopimuksen korvaavana kouluna toimimisesta. Tätä sopimusoikeutta kunnan kanssa rajoitetaan lakiehdotuksen 77 §:ssä, johon on edellä viitattu. Lukiolaki- ja iltalukiolakiehdotuksessa on yksityiskohtaisesti säädetty, miten asianomainen koulu perustetaan, joten nämä säännökset osaltaan toteuttavat hallitusmuodon 82 §:ssä tarkoitettua lailla säätämistä.

Nyt kysymyksessä olevat, lakiehdotuksiin sisältyvät säännökset eivät siten ole *tarkoitukseltaan* hallitusmuodon vastaisia. Ehdotettu sääntely voi kuitenkin vastoin tarkoitustaan johtaa sellaiseen tulkintaan ja soveltamiseen, että oppivelvollisuuden suorittamiseksi tarpeellista opetusta antavaa yksityistä koulua ei peruskoululakiehdotuksen voimaantulon jälkeen enää voisi perustaa, mikä olisi hallitusmuodon 82 §:ssä turvatun oikeuden sellaista rajoittamista, joka ylittää sallittavuuden rajan. Hyvän lainsäädäntökäytännön mukaista ei myöskään ole säätää toisessa laissa muun lain soveltamisalan olennaisesta rajoittamisesta, vaan tällaiset sää-

nökset on sisällytettävä asianomaiseen lakiin. Tämän vuoksi olisi asianmukaista, että yksityiskoululakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan tämän lain nojalla perustettava koulu ei saa käyttää nimeä peruskoulu ja peruskoulua korvaava koulu ja että kunnan ja yksityisen lukion ja iltalukion perustamisesta on voimassa mitä siitä on lukiolakiehdotuksessa ja iltalukiolakiehdotuksessa säädetty. Nimenomaan peruskoululakiehdotuksen 96 §:n 1 momentin sanamuodon *peruskouluun eikä peruskoulua korvaavaan kouluun sovelleta* siirtäminen sellaisenaan yksityiskoululakiin ei perustuslakivaliokunnan mielestä poistaisi sitä hallitusmuodon 82 §:n vastaista tulkinta- ja soveltamismahdollisuutta, että yksityisen oppivelvollisuuskoulun perustaminen katsottaisiin lainsäädännön voimaantultua kielletyksi.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että peruskoululakiehdotus, lukiolakiehdotus ja iltalukiolakiehdotus ovat nyt kysymyksessä olevilta osiltaan säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä ja

että muut hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, toisen ja kolmannen lakiehdotuksen osalta kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että ensimmäinen lakiehdotus on ensin käsitelty ja hyväksytty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo,

Häggblom, Laitinen, Luja-Penttilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Peltari, Pursiainen ja Zyskowicz sekä varajäsen Ihamäki.

Eriävä mielipide

Perustuslaki antaa eräissä suhteissa erityis-
aseman evankelis-luterilaiselle kirkolle ja tun-
nustukselle. Samoin tekee eduskunnan poik-
keuslakina hyväksymä uskonnonvapauslaki.
Mutta asianomaisia erityisiä perustuslainsään-
nöksiä on, koska ne ovat poikkeuksia yleisestä
uskonnonvapauden periaatteesta, tulkittava
suppeasti. Perustuslaista ei suoraan johdu
oikeutta sellaiseen oppilaiden erotteluun, että
vähemmistöasemassa oleviin uskontokuntiin
kuuluville oppilaille edellytetään annettavaksi
uskonnonopetusta vain, jos he kuuluvat evan-
kelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen
kirkkokuntaan. Peruskoululakiehdotuksen 28
§:lle ja lukioasetuksen 19 §:lle olisi löydettävä
tasapuolisempi muotoilu, jos ne halutaan hyväk-
syä VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Käsillä olevat säädösehdotukset eivät toisaal-
ta anna evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja or-
todoksiseen kirkkokuntaan kuuluville oppilaille
kaikissa tapauksissa mahdollisuutta vapautua
uskonnonopetuksesta. Valiokunnan enemmistö
ei pidä tällaista sääntelyä perustuslainvastaise-
na, koska sen mielestä HM 8 ja 9 § eivät ni-
menomaisesti takaa vapautta uskonnonharjoit-
tamisesta. Suomi on kuitenkin liittynyt erinäi-
siin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka takaavat
tällaisen vapauden. Vaikka nämä sopimukset
eivät suoraan vaikutakaan Hallitusmuodon pe-
rusoikeussäännösten sisältöön, tulisi perusoi-
keuksia Hallitusmuodon sanamuodon puitteis-
sa tulkita siten, että Suomen kansainvälinen
velvoite, mikäli mahdollista, tulee täytetyksi.
Sopimuksiin liittymistä voidaan myös pitää
osoituksena siitä, että yhteiskunnassa vallitse-
vat arvostukset, jotka antavat suuntaa perus-
oikeussäännösten tulkinalle, ovat uskonnon-
vapauden osalta muuttuneet.

Jos HM 8 ja 9 § eivät, kuten valiokunnan
enemmistö väittää, takaa vapautta uskonnon-
harjoittamisesta, ei uskonnonvapauslain 8 § ole

VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä hyväksyt-
tynäkin voinut säätää poikkeusta vapauteen
uskonnonharjoittamisesta. Jos taas katsotaan
HM 8 ja 9 §:n nykyisin takaavan vapauden
uskonnonharjoittamisesta, ei ole itsestään sel-
vää, että uskonnonvapauslain 8 § olisi käsi-
tettävä poikkeukseksi tästä vapaudesta. Uskon-
nonvapauslain 8 §:hän itse asiassa vain sisältää
sen säännön, että oppilas on oikeutettu saamaan
vapautuksen toisen uskontokunnan opin mukai-
sesta uskonnonopetuksesta.

Jos peruskoululaki ja lukiolaki halutaan hy-
väksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, oli-
si asianomaisille säännöksille löydettävä muotoi-
lu, joka antaa oppilaille kaikissa tapauksissa
oikeuden vapautua uskonnonopetuksesta. Eri
uskontokuntiin kuuluvilla oppilailla olisi siis
vain oikeus, mutta ei velvollisuutta, osallistua
tunnustuksensa mukaiseen uskonnonopetuk-
seen.

HM 9 §:n mukaan Suomen kansalaisen oi-
keudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat
siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän
kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen
yhdyskuntaan. Tästä säännöksestä johtuu, kun
vielä ottaa huomioon HM 5 §:n sisältämän
yhdenvertaisuusperiaatteen, että niin kirkko-
kuntiin kuuluvalla kuin niihin kuulumattomal-
la henkilöllä on oikeus julkisessa oppilaitokses-
sa antaa sekä uskonnonopetusta että sitä kor-
vaavaa uskontotiedon ja etiikan opetusta. Täs-
sä mielessä uskontotiedon ja etiikan opetus ei
ole eri asemassa kuin uskonnonopetus, koska
ensinmainittuunkin sisältyy sellaisia elämäntat-
somuksellisia aineksia, jotka ovat rinnastettavis-
sa varsinaisen uskonnonopetuksen tunnustusel-
isiin aineksiin. Jos katsotaan, että perustus-
lain estämättä uskontotiedon ja etiikan opetus-
ta voi antaa johonkin uskonnolliseen yhdys-
kuntaan kuuluva henkilö, on vastaavasti kat-
sottava, että uskonnolliseen yhdyskuntaan kuu-

lumaton henkilö voi perustuslain estämättä julkisessa oppilaitoksessa antaa varsinaista uskonnonopetusta. Itse asiassa tähän suuntaan on perustuslakivaliokunta lausunutkin mietinnössään n:o 18/1972 vp. Mielestämme uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattoman henkilön aseman jättäminen erivapausmenettelyn varaan loukkaa kuitenkin HM 9 §:n säännöstä. Siitä olisi valiokunnan pitänyt lausunnossaan erikseen mainita.

Peruskoululakiehdotuksen 41 §:n ja lukiolakiehdotuksen 24 §:n mukaan oppilaan on noudatettava koulun järjestyssääntöä. Asianomaisten lakiehdotusten 42 § ja 25 § toisaalta edellyttävät oppilaiden ojentamista kurinpitokeinoin, ei kuitenkaan ruumiillisella kurituksella.

Muuten ei lakiehdotuksesta käy ilmi, millaisia määräyksiä järjestyssäännöt voivat sisältää, eikä myöskään, minkätasoisella säädöksellä järjestyssäännöt vahvistetaan. Kun Hallitusmuodon 6 §:n mukaan Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu henkilökohtaisen vapauden puolesta, tämä merkitsee, että vähintäänkin lain tasolle on pidätetty henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisen sääntely. Perustuslaki suojaa myös oppilaitoksissa olevia vajaavaltaisia Suomen kansalaisia. Jos oppilaitosten järjestyssääntöihin aiotaan sisällyttää valtuuksia puuttua oppilaiden henkilökohtaiseen vapauteen, pitäisi asiasta ottaa lakiin nyt ehdotettua tiukemmat säännökset. Valiokunnan olisi tullut tästä seikasta lausunnossaan huomauttaa.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1983

Lauha Männistö

Pentti Liedes

Terho Pursiainen