

HE 136/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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 ryhmäkojoja noudatettaisiin kuitenkin vasta elokuun alusta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila.....	3
2 Ehdotetut muutokset	4
3 Esityksen vaikutukset.....	5
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	5
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	6
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	6
4 Asian valmistelu.....	7
5 Voimaantulo.....	7
6 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö.....	7
LAKIEHDOTUKSET	12
1. Laki perusopetuslain 13 §:n muuttamisesta	12
2. Laki lukiolain 9 §:n muuttamisesta	13
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTIT	14
1. Laki perusopetuslain 13 §:n muuttamisesta	14
2. Laki lukiolain 9 §:n muuttamisesta	15

PERUSTELUT

1 Nykytila

Pääministeri Kataisen hallitus teki marraskuussa 2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksessä todetaan muun ohella, että ohjelman avulla uudistetaan taloudellisen toiminnan institutionaalisia puitteita ja niiden luomia kannusteita niin, että edellytykset talouden kasvulle vahvistuvat. Rakennepoliittisen ohjelman tehtävänä on korjata julkisen sektorin rahoitusvaje ja siten turvata tulevat etuudet ja palvelut. Osana rakennepoliittista ohjelmaa on päätetty kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä. Muun ohella on päätetty nostaa perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen sekä elämäkatsomustiedon opetuksen miniryhmäkokoja kymmeneen henkilöön.

Perusopetuslain (628/1998) 13 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilaiden enemmistön mukaista uskonnonopetusta. Opetus järjestetään toisin sanoen sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu. Tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvat oppilaat osallistuvat oman uskontonsa opetukseen. Myös sellainen oppilas, joka ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, voi huoltajan ilmoittettua asiasta perusopetuksen järjestäjälle osallistua mainittuun uskonnonopetukseen.

Pykälän 2 momentin mukaan vähintään kolmelle evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvalla tai vähintään kolmelle ortodoksisen kirkkokuntaan kuuluvalla oppilaalla, jotka eivät osallistu 1 momentin mukaisesti järjestettävään oppilaiden enemmistön mukaan järjestettävään uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta.

Pykälän 3 momentin mukaan muuhun kuin evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksisen kirkkokuntaan kuuluviin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään kolmelle oppilaalle, jotka eivät osallistu 1 momentin mukaisesti järjestettävään oppilaiden enemmistön mukaan järjestettävään uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman us-

kontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät.

Jos oppilas kuuluu useaan uskonnolliseen yhdyskuntaan, oppilaan huoltaja päättää, minkä uskonnon opetukseen oppilas osallistuu.

Pykälän 4 momentissa säädetään elämäkatsomustiedon opetuksesta. Elämäkatsomustietoa opetetaan oppilaalle, joka ei kuulu mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan ja joka ei osallistu 1 momentin mukaiseen oppilaiden enemmistön mukaan järjestettävään uskonnon opetukseen. Elämäkatsomustietoa opetetaan huoltajan pyynnöstä myös sellaiselle oppilaalle, joka kuuluu johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan, mutta jolle ei järjestetä oman uskonnon opetusta. Uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluville elämäkatsomustietoa ei siten ole valinnainen aine. Perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää elämäkatsomustiedon opetusta, mikäli opetukseen oikeutettuja on vähintään kolme.

Pykälän 5 momentissa säädetään vielä uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattoman oppilaan oikeudesta osallistua perusopetuksen järjestäjän järjestämään uskonnonopetukseen. Huoltajan pyynnöstä tällainen oppilas voi osallistua sellaiseen opetuksen järjestäjän järjestämään uskonnon opetukseen, joka oppilaan saaman kasvatuksen ja kulttuuritaustan perusteella ilmeisesti vastaa hänen uskonnollista katsomustaan.

Lukiolain (629/1998) 9 § on vastaavan sisältöinen kuin perusopetuslain 13 §, kuitenkin sillä erotuksella, että lukiokoulutuksessa oleva opiskelija voi itse päättää niistä asioista, jotka perusopetuksessa olevan oppilaan puolesta päättää huoltaja.

Perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n säännös uskonnon opetuksesta toteuttaa perustuslaissa turvattua uskonnon vapauden periaatetta ja se korostaa sitä, että uskonnon opetuksessa on ensisijaisesti kysymys oppilaan ja opiskelijan oikeudesta eikä uskonnollisten yhdyskuntien etujen turvaamisesta.

Evankelis-luterilaiseen uskontoon kastettujen osuus syntyneistä on vähentynyt melko tasaisesti 1990 lähtien. Vuonna 2009 syntyneistä ikäluokasta 80,2 prosenttia kastettiin

evankelis-luterilaiseen seurakuntaan. Vastava luku oli vuonna 2000 lähes 89 prosenttia. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvien kastamattomien lasten määrä oli vuonna 2009 noin 12 000. Noin 7 prosenttia perusopetuksen oppilaista kuului vuonna 2008 katsomukseltaan muun kuin evankelis-luterilaisen uskonnon opetuksen piiriin. Ortodoksien osuus peruskoululaisista on tällä hetkellä 1—2 prosenttia.

Elämäntietomustiedon ja muiden uskontojen osuus on ollut kasvussa ja tällä hetkellä elämäntietomustiedon opetukseen osallistuu noin 3 prosenttia ikäluokasta ja muiden uskontojen opetukseen alle 2 prosenttia ikäluokasta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan perusopetuksen oppilaista osallistuu evankelis-luterilaisen uskonnon opetukseen noin 93 prosenttia, ortodoksien uskonnon opetukseen 1,3 prosenttia, islamin uskonnon opetukseen 1,2 prosenttia, muiden uskontojen opetukseen 0,1 prosenttia ja elämäntietomustiedon opetukseen 2,9 prosenttia oppilaista. Opetukseen ei osallistunut tai ei saa oman uskonnon opetusta 0,7 prosenttia oppilaista.

Vuonna 2012 islam-uskonnon opetukseen osallistui 7 994 oppilasta ja muiden pienryhmäisten uskontojen opetukseen 2 419 oppilasta. Samana vuonna ortodoksien uskonnon opetukseen osallistui 7 371 oppilasta ja elämäntietomustiedon opetukseen 20 805 oppilasta.

Perusopetuksessa evankelis-luterilaista uskontoa opetetaan kaikkien opetuksen järjestäjien kouluissa Suomessa. Ortodoksista uskontoa opettaa noin 65—70 prosenttia kaikista opetuksen järjestäjistä ja islamin uskontoa noin 30—35 prosenttia opetuksen järjestäjistä. Muut ovat hyvin pieniä uskontoja ja niitä opetetaan harvoissa kouluissa. Kaikista opetuksenjärjestäjistä noin 15 prosenttia opettaa katolista uskontoa. Juutalaista uskontoa opetetaan vain juutalaisessa koulussa. Buddhalaisista uskontoa ja hare krishna uskontoa opetetaan lähinnä pääkaupunkiseudulla, adventistista uskontoa vain adventistisissa kouluissa. Kristiyyhteisön uskontoa opetetaan steiner-kouluissa, bahai-uskontoa Rovaniemellä ja pääkaupunkiseudulla, Herran Kansan uskontoa muutamassa koulussa Itä-Uudellamaalla ja Pohjois-Karjalassa. Mormoni-uskontoa, Vapaakirkon uskontoa ja

Helluntaikirkon uskontoa ei tällä tietyvästi opeteta missään.

Lukiassa opetustarjonta on suppeampaa. Lukioissa opetetaan vain evankelis-luterilaista, ortodoksista, katolista ja islamin uskontoa. Steinerlukioissa opiskellaan kristiyyhteisön uskontoa.

Opetussuunnitelman perusteet on laadittu seuraavia uskontoja varten: evankelis-luterilainen, ortodoksinen, islam, katolinen, juutalainen, buddhalainen, adventistinen, hare krishna, kristiyyhteisö, bahai, Herran Kansa, mormoni, Vapaakirkko ja Helluntaikirkko.

Ryhmäkoot vaihtelevat suuresti pienistä kolmen oppilaan ryhmistä islamin jopa 30 oppilaan ryhmiin. Esimerkiksi Helsingissä on luokilla 1—6 yli 2 000 islamia opiskelevaa. Islamin opetukseen oikeutettuja olisi enemmänkin. Useimmiten ryhmät evankelis-luterilaista uskontoa lukuun ottamatta koostuvat eri luokka-asteilla opiskelevista oppilaista. Myös elämäntietomustietoa usein opetetaan niin kutsutuissa yhdysluokissa.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslain 13 § ja lukiolain 9 § siten, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tulisi järjestää muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksien uskonnon oman uskonnon opetusta silloin, jos opetukseen oikeutettuja oppilaita olisi vähintään kymmenen. Kuten nykyisinkin, opetuksen järjestäminen edellyttäisi edelleen huoltajien pyyntöä tai lukiokoulutuksessa opiskelijan itsensä pyyntöä. Voimassa olevan säännöksen mukaisesti vaadittava oppilasmäärä on kolme. Elämäntietomustiedon osalta ryhmäkokoja ei muutettaisi.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi opetuksen tai koulutuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää vähintään kolmelle evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvalla oppilaalla heidän oman uskontonsa opetusta, jos he eivät osallistunut oppilaiden enemmistön uskonnon mukaiseen uskonnon opetukseen. Opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä olisi myös edelleen velvollisuus järjestää elämäntietomustiedon opetusta, jos opetukseen oikeutettuja on vähintään kolme.

Uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat oppilaat, joille ei ehdotetun muutoksen jälkeen opetettaisi heidän omaa uskontoaan, voisivat osallistua, kuten tälläkin hetkellä, joko enemmistön uskonnon mukaiseen uskonnon opetukseen tai elämänskatsomustiedon opetukseen. Niissä tilanteissa, joissa perusopetuksen oppilas ei saisi uskonnon tai elämänskatsomustiedon opetusta, tulee opetuksen järjestäjän edelleen järjestää muuta opetusta tai ohjattua toimintaa perusopetusasetuksen 5 §:n mukaisesti.

Elämänskatsomustiedon ja muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen osuus on ollut kasvussa, ja näiden ryhmien osuuksien oletetaan nousevan aloittavissa ikäluokissa reilun viiden vuoden säteellä. Koko peruskoululaisten määrässä aloittavien ikäluokkien muutokset näkyvät vasta pidemmällä viiveellä. Elämänskatsomustiedon opetuksen arvioidaan tulevaisuudessa osallistuvan noin 8 prosenttia oppilaista.

Yksi peruste järjestämisvelvoitteen aiheuttavan ryhmäkoon säätämiseksi nykyistä suuremmaksi muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen uskonnon ja ortodoksisen uskonnon opetuksessa on muiden uskontojen opettajien heikko kelpoisuustilanne. Kelpoisuusvaatimukset täyttäviä opettajia ei riitä kaikkiin ryhmiin, mikä asettaa oppilaat epätasa-arvoiseen asemaan. Muiden uskontojen opettajista vain 18,1 prosenttia on kelpoisia antamaan uskonnon opetusta. Näiden uskontojen opettajankoulutukseen on suunnattu erityistoimenpiteitä, mutta hakijoita on ollut vähän. Vuosina 2007—2010 koulutukseen on osallistunut kuusi opiskelijaa, joista opinnot valmiiksi on saanut kolme: yksi katolisen, yksi buddhalaisen ja yksi juutalaisen uskonnon aineenopettaja. Arvion mukaan virkakelpoisia islamin opettajia on Suomessa 10—15, katolisen uskonnon opettajia 5—10 ja muita muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen uskonnon virkakelpoisia opettajia vain muutamia. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksessa vuosittainen kiintiö muissa uskonnoissa kuin evankelis-luterilaisessa ja ortodoksisessa uskonnossa on kolme tutkinto-opiskelijaa ja kolme jo aiemmin valmistunutta.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Vuonna 2012 islam-uskonnon opetukseen osallistui perusopetuksessa 7 994 oppilasta ja muiden pienryhmäisten uskontojen opetukseen 2 419 oppilasta. Oppilasryhmärajan nostaminen kolmesta kymmeneen vähentää opetuksen ja koulutuksen järjestäjien kustannuksia jonkin verran. Uudistus vaikuttaisiin eniten katolisen uskonnon ja kaikkein pienimpien uskontojen opetukseen. Islamin uskonnon opetus isoimpien kaupunkien ulkopuolella vähenisi myös jonkin verran. Kaiken kaikkiaan uudistuksella olisi eniten vaikutuksia pienissä kunnissa.

Perusopetuksen osalta uskonnonopetuksen peruskustannusvaikutus on verrattavissa historian tai maantiedon kustannuksiin. Pääosan kustannuksista muodostaa opettajan palkka sekä oppimateriaalit. Lisäksi kustannukset muodostuvat tiloista sekä kuljetuksista. Uskonnon kohdalla lisän kustannuksiin tuo näiden niin sanottujen pienryhmäisten uskontojen sekä elämänskatsomustiedon opetuksen järjestäminen.

Opetus pienissä ryhmissä kasvattaa oppilaskohtaista kustannusta. Kuljetuskustannukset ovat tavanomaista korkeammat, kun ryhmiä pyritään saamaan kokoon. Lisäksi kelpoisuusvaatimukset täyttävien opettajien rekrytointi on erityisen haastavaa. Sama opettaja joutuu kiertämään päivän aikana useita kouluja ja riittävän opetustuntimäärän kokoon saaminen on vaikeaa. Tarkkaa tutkittua tietoa siitä, miten paljon tarkasti ottaen maksaa pienryhmäisten uskontojen opetuksen toteuttaminen, ei ole.

Opetushallituksen selvitysten mukaan viiden suurimman pienryhmäisten uskontojen opetusta järjestäneen kaupungin (Espoo, Helsinki, Tampere, Turku ja Vantaa) kulut olivat 2009 vuodessa noin 1 300 000 euroa. Oppilasmäärältä nämä opetuksen järjestäjät edustavat vähintään puolta kaikista pienryhmäisissä uskonnoissa olevia oppilaita. Tällä perusteella voidaan arvioida pienryhmäisten uskontojen kulujen olevan koko maassa 2,5—3 miljoonaa euroa vuodessa.

Pienryhmäisten uskonnonopetuksen ryhmiä arvioidaan olevan tällä hetkellä noin 1000.

Ryhmäkoon nostaminen kymmeneen arvioidaan vähentävän ryhmiä nykyisestä noin 400. Uskontoa opetetaan perusopetuksessa yhteensä 11 vuosiviikkotuntia. Yhden vuosiviikkotunnin aiheuttamat opettajan palkkauskustannukset ovat noin 1 900 euroa vuodessa. Näin ollen opettajien palkkauskustannuksista syntyisi noin 900 000 euron säästöt vuositasolla. Lisäksi säästöjä aiheutuisi kuljetuskustannuksista. Koska velvollisuus järjestää pienryhmäisten uskonnonopetusta määräytyy koulutuksenjärjestäjäkohtaisesti, liittyy ryhmien kokoamiseen merkittäviä kuljetuskustannuksia, kun oppilaita pitää koota yhteen kouluun uskonnon opetuksen ajaksi. Kuljetuskustannukset sekä opetuksen järjestämiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset huomioon ottaen esityksen voidaan arvioida aikaansaavan perusopetuksessa yhteensä noin 1,2 miljoonan euron säästöt vuositasolla. Tästä valtionosuuden säästö vuoden 2015 arvioidulla valtionosuusprosentilla olisi 25,42 prosenttia ja vastaavasti kuntien säästö 74,58 prosenttia.

Koska muutos koskisi pieniä alle kymmenen oppilaan ryhmiä, siirtyminen muun uskonnon tai elämäntutkimustiedon ryhmiin ei aiheuttaisi suurta lisäystä opettajantarpeeseen ja uusien ryhmien perustamiseen, vaan oppilaat voisivat siirtyä olemassa oleviin elämäntutkimustiedon ryhmiin.

Lukiassa säästöt olisivat vähäisempiä joutuessa sekä opiskelijoiden että maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden perusopetusta vähäisemmästä määrästä. Vuonna 2011 vain 3,9 prosenttia lukion opiskelijoista oli vieraskielisiä ja suurin osa maahanmuuttajataustaisista oli virolaisia ja venäläisiä. Lukioissa opetetaan pienryhmäisistä uskonnoista lähinnä islamia ja jonkin verran katolista uskontoa. Lukioskoulutuksen osalta säästön voidaan arvioida olevan vuodessa noin 0,1 miljoonaa euroa. Tästä valtionosuuden säästö olisi 41,89 prosenttia ja vastaavasti kuntien säästö 58,11 prosenttia.

Yhteensä esitys sekä perusopetuksen että lukion osalta aikaansaisi noin 1,3 miljoonan euron säästöt vuonna 2016. Vuonna 2015 säästö olisi 542 000 euroa. Tästä valtiontalouden säästö vuonna 2016 olisi noin 347 000 euroa ja kuntien säästö 953 000 euroa. Vuonna 2015 valtiontalouden säästö oli-

si 145 000 euroa ja kuntien säästö 397 000 euroa.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Oikeus oman uskonnon opetukseen toteutuu niissä tapauksissa, joissa opetuksen järjestäjän opetuksessa on vähintään kolme kyseiseen uskontokuntaan kuuluvaan oppilasta tai opiskelijaa. Jos opetuksen järjestäjällä on useita kouluja, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että oppilaita joudutaan kesken koulupäivän kuljettamaan toiseen kouluun uskototunnille. Tämä aiheuttaa sekä kustannuksia että hallinnollista työtä viranomaisille.

Kelpoisuusvaatimukset täyttävien opettajien rekrytointi on erityisen haastavaa. Sama opettaja joutuu kiertämään päivän aikana useissa kouluissa, ja riittävän opetustuntimäärän kokoon saaminen on vaikeaa. Esityksen voidaan siten arvioida vähentävän uskonnon opetuksen järjestämiseen liittyvää hallinnollista työtä.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan ryhmäkoko nostettavaksi muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetuksen osalta. Käytännössä pienryhmäiseen uskonnonopetukseen osallistuvat oppilaat joutuisivat eriarvoiseen asemaan verrattuna evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen uskonnon opetuksen osallistuviin. Toisaalta jo nykyinenkin lainsäädäntö kohtelee pienryhmäisiä uskontoja eri tavoin, koska evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetuksen on näihin kirkkokuntiin kuuluvien osallistuttava, mikäli opetusta järjestetään. Muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat voivat niin halutessaan osallistua oman uskontonsa opetukseen.

Esitys on haasteellinen myös ruotsinkielisen väestönsosan kannalta. Erityisen vaikeaa olisi saada pienryhmäisiä uskonnon opetuksen ryhmiä kootuksi näissä kouluissa, koska oppilasmäärät ovat muutenkin pienempiä kuin suomenkielisissä kouluissa.

Esityksen myötä riittävä ryhmäkoko saavutettaisiin aiempaa harvemmissä kunnissa. Esityksen voidaan siten arvioida lisäävän

jonkin verran elämäkatsomustiedon opetusryhmien kokoa. Niissä tilanteissa, joissa oppilas ei saa uskonnon tai elämäkatsomustiedon opetusta, tulisi opetuksen järjestäjän perusopetusasetuksen 5 §:n mukaan kuten nykyisinkin järjestää heille muuta opetusta tai ohjattua toimintaa.

Kuten edellä on todettu, vain noin 18 prosenttia pienryhmäisen uskonnon opetuksen opettajista täyttää kelpoisuusehdot. Ryhmäkoon suurentaminen johtaisi siihen, että nykyistä useammalla ryhmällä olisi mahdollisuus saada kelpoisuusehdot täyttävän opettajan opetusta.

Esityksen myötä on ilmeistä, että pienryhmäisten uskontojen opetusta tulitaisiin järjestämään lisääntyvässä määrin näiden omissa uskonnollisissa yhteisöissä ja niiden itsensä määrittämällä tavalla. Tämä saattaisi edistää uskonnon opetuksen sisällön irtaantumista opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta opetuksesta esimerkiksi ihmisoikeuskäsitteistä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 59 taholta. Lisäksi esitysluonnos laitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuille, jotta kaikilla oli halutessaan mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Lausuntoja saatiin yhteensä 34 seuraavilta tahoilta: Oikeuskansleri, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeusministeriö, Opetushallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Espoon kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Suomen Kuntaliitto, Vähemmistövaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Katolinen kirkko Suomessa, Suomen Kristityhteisö, Herran kansa ry, Suomen Bahá'iden Kansallinen Henkinen Neuvosto, Suomen Helluntaikirkko, Suomen Juutalaisten Seurakuntien Keskusneuvosto ry, Suomen Islamilainen Neuvosto SINE ry, Uskontojen yhteistyö Suomessa – USKOT-foorumi ry, Ihmisoikeus-

usliitto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Finlands Svenska Lärarförbund FSL rf, Kuntatyöntajat, Suomen Rehtorit ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Akava ry, Suomen islaminopettajien liitto, Suomen Vanhempainliitto ja Suomen Lukiolaisten Liitto.

Lausunnot olivat keskenään hyvin erilaisia. Osa lausunnonantajista kannatti esitystä, osa vastusti voimakkaasti. Vastustajat yleisesti pitivät esitystä ongelmallisena perusoikeuksien kannalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi launnossaan, että uudistuksen tekeminen siten, että ryhmäkoko nostettaisiin kaikkien uskontojen osalta, olisi perustuslain säännökset huomioon ottaen helpompaa. Esiin tuotiin myös, että esitys vaikeuttaisi merkittävästi pienryhmäisten uskontojen opetusta ruotsinkielisissä kouluissa. Joissakin launnoissa nostettiin esiin myös ajatus kaikille yhteisen uskontotiedon opettamisesta.

5 Riippuvuus muista esityksistä

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

6 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Siirtymäsäännöksen mukaan lakeja sovellettaisiin kuitenkin vasta muodostettaessa opetusryhmiä elokuun alusta 2015 lukien.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitystä on tarkasteltava myös perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta. Keskeisiä säännöksiä ovat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, 16 §:n sivistykselliset oikeudet turvaava säännös sekä 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapauden turvaava säännös.

Perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esi-

tyksessä (309/1993 vp) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto. Ketaan ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista eronte-koa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjäntäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pohtinut yhdenvertaisuutta ja hyväksyttävää perusteita muun muassa erilaisten työttömyyttä turvaavien tukien yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on eräässä lausunnossaan katsonut, että erityiskohtelulle tulee olla osoitettavissa nimenomaan erityiskohtelun vaikutusten selvittämiseen perustuvat hyväksyttävät perusteet, ja valiokunta on huomauttanut, että esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen ei muodosta tällaista hyväksyttävää perustetta (ks. esim. PeVL 17/1996 vp ja PeVL 35/2012 vp).

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Oikeus perusopetukseen on siten turvattu subjektiivisena perusoikeutena. 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Oikeus muuhun kuin perusopetukseen ei ole subjektiivinen vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla säädetään (HE 309/1993 vp PeVL 20/2007 vp, PeVL 14/2003 vp).

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentin mukaan uskonnon ja omantunnon vapautteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Uskonnonvapautteen liittyy kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, PeVL 7/2005 vp, PeVL 28/2004 vp). Syrjinnän kiellosta muun ohella seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatso- muksellisia suuntauksia.

Uskonnon ja omantunnon vapauden turva on laaja-alainen. Säännöksessä tarkoitettu omantunnon vapaus kattaa sekä uskonnolliset että muut maailman- ja elämäntarkastukset. Uskonnon ja omantunnon vapautteen kuuluu

myös niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Negatiiviseen uskonnonvapauteen sisältyy myös, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnon harjoitustilaisuuteen. Uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnon opetus. Uskonnon vapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäkatsomuksellista opetusta. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain turvaamaan uskonnontunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu tunnustuksellinen uskonnon opetus. (PeVL 10/2002 vp).

Suomi on sitoutunut noudattamaan Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimuksia sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus) turvaa lapselle omantunnon- ja uskonnon vapauden. Sopimuksen perusteella Suomi on sitoutunut kunnioittamaan vanhempien ja laillisten huoltajien oikeuksia ja velvollisuuksia antaa lapselle ohjausta hänen oikeutensa käyttämisessä tavalla, joka on sopusoinnussa lapsen kehitystason kanssa. Henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai vakaumustaan voidaan asettaa vain sellaisia rahoituksia, joista säädetään laissa ja jotka ovat välttämättömiä yleisen turvallisuuden, järjestyksen, terveyden ja moraalin tai muiden ihmisten perusoikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänesä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkinessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen

(SopS 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) 18. artikla turvaa jokaiselle oikeuden ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Sopimuksessa korostetaan erikseen, että ketään ei saa pakottaa valitsemaan tiettyä uskoa tai luopumaan omansa tunnustamisesta. Sopimuksen perusteella sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan vanhempien ja laillisten holhojien vapautta taata lastensa uskonnollinen ja moraalinen opetus omien vakaumustensa mukaan. Euroopan ihmisoikeussopimus turvaa jokaiselle oikeuden ajatuksen-, omantunnon- ja uskonvapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskoa muun muassa opettamalla. Henkilön vapaudelle tunnustaa uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi yleisen turvallisuuden vuoksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (SopS 6/1976, jäljempänä TSS-sopimus) perusteella sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetukseen. Alkeisopetuksen on oltava pakollista ja maksutonta kaikkien saatavissa. Lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille ne erityisesti tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutonta kaikkien saatavilla.

Kuten jo aiemmin on todettu, esitys perustuu hallituksen rakennepoliittiseen päätökseen, jonka tavoitteena on korjata julkisen talouden rahoitusvaje ja siten turvata tulevat etuudet ja palvelut. Osana kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä päätettiin nostaa pienryhmäisten uskontojen opetuksen ryhmäkoko.

Esitys on perustuslain 6 §: n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmallinen. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai vähintään kolmelle ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvalla oppilaalle heidän oman uskontonsa opetusta, jos he eivät osallistu oppilaiden enemmistön uskonnon mukaiseen uskonnon opetukseen.

Näihin kirkkokuntiin kuuluvat oppilaat ja opiskelijat olisivat siten erilaisessa asemassa kuin pienryhmäisiin uskontokuntiin kuuluvat oppilaat ja opiskelijat. Esitys vaikeuttaisi myös pienryhmäisen uskonnon opetusta ruotsinkielisissä kouluissa.

Perustuslain mukaan yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa erityisestä syystä. Uskontojen osalta erityinen syy määritellä järjestämisvelvoitteen aiheuttava ryhmäkoko kolmeksi oppilaaksi evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon osalta ja kymmeneksi oppilaaksi muiden uskontojen osalta on se, että evankelis-luterilaisella ja ortodoksisella uskonnolla on suomalaisessa yhteiskunnassa erityinen julkisoikeudellinen asema. Valtion ja näiden kirkkojen väliset liitokset ovat voimakkaita. Evankelis-luterilaisen kirkon asema perustuu perustuslakiin, jonka 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ortodoksisen kirkon asemasta säädetään laissa ortodoksisesta kirkosta (985/2006) Molemmilla kirkkokunnilla on esimerkiksi verotusoikeus, oikeus vihkiä avioliittoon sekä selvittää avioliiton esteitä. Koska näiden kirkkokuntien asema ja olemassa olo perustuu lakiin, ja niillä on Suomessa vahva asema myös kansankirkkoina, esityksessä ehdotetaan, että ryhmäkoko näiden uskontojen opetuksessa olisi edelleen kolme.

Eri uskontokuntiin kuuluvat oppilaat ja opiskelijat ovat jo nykyisinkin eri asemassa, koska evankelis-luterilaiseen ja ortodoksisen kirkkokuntaan kuuluvien oppilaiden tulee osallistua oman uskonnon opetukseen, jos sitä järjestetään. Muihin uskontokuntiin kuuluvat voivat osallistua oman uskonnon opetukseen, jos perusopetuksessa huoltaja tai lukiokoulutuksessa opiskelija itse sitä pyytää. Pienryhmäisen uskonnon opetukseen osallistuminen on siten vapaaehtoista toisin kuin evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen uskonnon opetukseen osallistuminen.

Yhdenvertaisuuden ohella myös oikeus perusopetukseen on perustuslaissa turvattu perusoikeus. Perusopetuksen sisällöstä päätetään perusopetuslaissa. Perusopetuslain 11 §:n mukaan perusopetuksen oppimäärä sisältää muun ohella uskontoa tai elämäntutkimustietoa. Uskonto mainitaan pykälässä siis

vaihtoehtoisena aineena elämäntutkimustiedolle. Vaikka uskonnonvapaus edellyttääkin perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäntutkimuksellista opetusta, ja vaikka perustuslakivaliokuntakin on todennut, että perustuslain turvaamaan uskonnontunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu tunnustuksellinen uskonnon opetus, ei voimassa olevan lainsäädännön perusteella kuitenkaan voida ajatella, että yksilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada oman uskonnon opetusta perusopetuksessa tai lukiokoulutuksessa.

Hallituksen rakennepoliittisen päätöksen edellyttämiä säästöjä pyrittiin etsimään puuttumatta perusoikeutena turvatun perusopetuksen ytimeen. Säästökohteita pyrittiin etsimään perusopetuksen ja lukiokoulutuksen reuna-alueilta turvaamalla samalla kaikille yhteisinä oppiaineina opetettavien aineiden opetus mahdollisimman laadukkaasti. Laadukkaasta perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta hyötyvät kaikki uskonnolliseen vakaumukseen katsomatta. Laadukas perusopetus kuten myös lukiokoulutus on myös yhteiskunnan etu. Suomen kaltaisessa kohtuullisen pääomaköyhässä maassa kansallisen osaamisperustan säilyttäminen ja kehittäminen on tärkeää. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhteiskunnallisesti painava intressi, ns. kollektiivinen intressi voi tulla kyseeseen perusoikeuden hyväksyttävänä rajoituserusteena (PeVL 21/1997 vp ja PeVL 14/1998 vp).

Kuten edellä on todettu, vain noin 18 prosenttia pienryhmäisten uskontojen opettajista täyttää kelpoisuusehdot. Kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta voimassa olevien normien mukaisesti. Käytännössä kunnat ovat joutuneet mahdottomaan tilanteeseen, koska kelpoisuusehdot täyttävien opettajien huonosta saatavuudesta johtuen kunnat eivät voi järjestää pienryhmäistä uskonnon opetusta normien mukaisesti. Voidaan myös perustellusti kysyä, onko oppilaidenkaan edun mukaista, että opetusta antaa vuodesta toiseen opettaja, joka ei täytä kelpoisuusehtoja. Nostamalla ryhmäkoko voitaisiin nykyistä useammalle ryhmälle saada kelpoisuusehdot täyttävä opettaja.

Opetuksen järjestäjällä olisi myös edelleen velvollisuus järjestää elämäntutkimustiedon

opetusta, jos opetukseen oikeutettuja on vähintään kolme. Näin myös ne oppilaat ja opiskelijat, jotka eivät ryhmäkokosäännöksistä johtuen voisi saada oman uskontonsa opetusta, voisivat niin halutessaan kuitenkin saada elämänkatsomustiedon opetusta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Edellä esitetyillä perusteilla esityksen on katsottava turvaavan edelleen riittä-

västi oikeuden sekä oman uskonnon opetukseen että laadukkaaseen perusopetukseen. Koska esityksessä puututaan perusoikeuksiin, olisi kuitenkin suotavaa, että esitys saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**perusopetuslain 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 454/2003, seuraavasti:

13 §

*Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus*kontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä
 pyytävät.

 Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin
 uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vä-
 hintään kymmenelle oppilaalle, jotka eivät
 osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskon-
 nonopetukseen, järjestetään heidän oman us-

 Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
 kuuta 2015.

Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31
 päivään 2015 ryhmäkokoon sovelletaan tä-
 män lain voimaan tullessa voimassa olleita
 säännöksiä.

2.

Laki

lukiolain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lukiolain (629/1998) 9 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 455/2003, seuraavasti:

9 §

Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus

kontonsa opetusta, jos opiskelijat sitä pyytävät.

Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään kymmenelle opiskelijalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskononopetukseen, järjestetään heidän oman us-

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2015.

Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31 päivään 2015 ryhmäkokoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Kulttuuri- ja asuntonministeri *Pia Viitanen*

1.

Laki**perusopetuslain 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 454/2003, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

13 §

Uskonnon ja elämäntietämisen opetus

Uskonnon ja elämäntietämisen opetus

Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään kolmelle oppilaalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät.

Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään kymmenelle oppilaalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31 päivään 2015 ryhmäkokoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki**lukiolain 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lukiolain (629/1998) 9 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 455/2003,
 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus

Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus

 Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään kolmelle opiskelijalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos opiskelijat sitä pyytävät.

 Muuhun kuin 2 momentissa mainittuihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvalla vähintään *kymmenelle* opiskelijalle, jotka eivät osallistu 1 momentissa tarkoitettuun uskonnonopetukseen, järjestetään heidän oman uskontonsa opetusta, jos opiskelijat sitä pyytävät.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31 päivään 2015 ryhmäkokoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.