

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 29.10.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia (628/1998) ja lukiolakia (629/1998) siten, että muita uskontoja kuin evankelisluterilaista ja ortodoksista uskontoa (jälj. muut uskonnot) opetettaisiin, jos opetukseen osallistuvia olisi vähintään kymmenen. Evankelisluterilaista ja ortodoksista uskontoa sekä elämäntietoa opetettaisiin edelleen, kun opetukseen osallistujia olisi vähintään kolme.

Muutosta perustellaan mm. sillä, että elämäntietouden ja muiden uskontojen osuus on ollut kasvuunsa ja niiden odotetaan kasvavan edelleenkin. Lisäksi esitetään, että muiden uskontojen kelpoisuusvaatimukset täyttyviä opettajia ei Suomessa ole riittävästi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Perustelut kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla). Lapsella on oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erotelua (2 artikla). Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon lasta koskevissa asioissa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla (12 artikla).



Yleissopimuksen 14 artiklan mukaan lapsella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Vanhemmilla on oikeus ja velvollisuus antaa lapselle ohjausta hänen oikeutensa käyttämisessä tavalla, joka on sopusoinnussa lapsen kehitystason kanssa. Vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai vakaumustaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista säädetään laissa ja jotka ovat välttämättömiä yleisen turvallisuuden, järjestyksen, terveyden ja moraalil tai muiden ihmisten perusoikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Lapsella tulee olla oikeus maksuttomaan perusopetukseen (28 artikla) ja koulutuksen tulee edistää lapsen monipuolista kehitystä ja edistää kunnioitusta mm. lapsen vanhempia, omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja kulttuuria kohtaan (29 artikla). Lapselta ei saa myöskään kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (30 artikla).

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus, johon 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.

Perusopetuslain 13 §:ssä ja vastaavasti lukiolain 9 §:ssä säädetään uskonnon opetuksesta ja opetusryhmien minimikoosta. Uskonnon ja elämäntutkimuksen opetuksen opetusryhmien minimikooksi on säädetty kolme oppilasta.

Arvio esityksen tavoitteista ja muutosehdotuksista

Ehdotuksella on tarkoitus kasvattaa muiden uskontojen opetusryhmäkokoja kymmeneen osallistujaan. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksellä tavoitellaan ainoastaan taloudellisia säästöjä, jotka esitettyjen laskelmien mukaan jäänevät kuitenkin melko pieniksi. Taloudellisten vaikutusten arviointi -kohdassa todetaan, että esityksestä aiheutuisi säästöt yhteensä 542 000 euroa vuonna 2015 ja 1,3 miljoonaa euroa 2016.

Muilta osin hallituksen esityksen vaikutukset, erityisesti lasten näkökulmasta, on arvioitu pääasiassa negatiivisiksi. Esityksen yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi arvioidaan, että muutos asettaisi muiden uskontojen opetusta haluavat oppilaat eriarvoiseen asemaan verrattuna evankelisluterilaiseen tai ortodoksiseen uskonnon opetukseen osallistuviin. Muutos huonontaisi myös ruotsinkielisen väestöryhmän asemaa erityisesti. Muihin uskontoihin kuuluvan oppilaan paremmat mahdollisuudet saada pätevän opettajan opetusta jäänee hyvin marginaaliseksi vaikutukseksi.

Muutosehdotuksen eräänä perusteluna esitetään, että päteviä muiden uskontojen opettajia ei ole saatavilla riittävästi. Vain n. 18 prosenttia muiden uskontojen opettajista täyttää nykyisellään kelpoisuusehdot. Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että toimenpiteet muiden uskontojen pätevyysvaatimukset täyttävien opettajien lisäämiseksi eivät ole saavuttaneet tavoitteita. Esityksestä ei käy ilmi, onko tilanteen parantamiseksi tehty tai suunniteltu tehtävän jatkossa uusia suunnitelmia.

Esityksessä arvioidaan, että ryhmäkoon kasvun myötä nykyistä useammalla ryhmällä olisi mahdollisuus saada kelpoisuusehdot täyttävän opettajan opetusta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että muutoksen tarkoituksena on vähentää opetusryhmien lukumäärää, mutta muu-

tos ei samanaikaisesti millään tavoin edistä sitä, että päteviä opettajia olisi enemmän saatavilla. Opetusryhmien määrän arvioidaan vähenevän 1000:sta 600:aa. Esityksestä ei käy ilmi, kuinka suurta osaa opetusryhmistä opettaa pätevä opettaja, vaikka pätevien opettajien määrä (18 %) onkin mainittu. Todennäköisesti päteviä opettajia ei edelleenkään olisi riittävästi.

Lisäksi on huomioitava, että opetusryhmä kuitenkin perustettaisiin vasta, jos oppilaita olisi vähintään 10. Todennäköistä on siten, että entistä useammalla harvempaan asutulla alueella ei opetusryhmiä muodostuisi enää lainkaan, kun riittävän suurta ryhmää ei saataisi kokoon. Näin ollen sillä, olisiko käytettävissä pätevä tai epäpätevä opettaja, ei juuri olisi vaikutusta.

Vaikutusten arviointi on tältä osin esityksestä saatavien tietojen perusteella vaikeaa. Arviointiin vaikuttaa se, kuinka paljon muiden uskontojen opetusryhmiä jatkossa perustettaisiin, miten ne sijoittuisivat alueellisesti ja olisiko juuri näiden alueen ryhmille saatavilla päteviä opettajia.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitys huonontaa oppilaiden yhdenvertaisuutta. Kaikilla lapsilla ei olisi yhtäläisiä oikeuksia yhtäläisin periaattein saada laadukasta perusopetusta. Eri uskontokuntiin kuuluvilla oppilailla olisi entistä huonommat mahdollisuudet saada oman uskontonsa opetusta osana perus- tai lukio-opetusta. Lisäksi oppilaat olisivat entistä useammin eriarvoisessa asemassa riippuen asuinpaikastaan. Tosiasia on, että käytännössä eriarvoinen asema on nykyhetkenkin tilanne. Opetusryhmien koko on lainsäädännössä kuitenkin ollut sama kaikkien uskontojen kohdalla, joten tältä osin lainsäädännöllä ei lapsia ole asetettu eriarvoiseen asemaan.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että osa muihin uskontokuntiin kuuluvista lapsista siirtyisi jatkossa elämäkatsomustiedon opetukseen. On mahdollista, että entistä useampi oppilas (oppilaan huoltaja) ei pyytäisi oman uskonnon opetusta esimerkiksi sen vuoksi, että sitä järjestettäisiin hankalan matkan päässä ja koulupäivä pitenis, huolimatta siitä, että oppilas muussa tapauksessa osallistuisi mielelläänkin oman uskontonsa opetukseen. Elämäkatsomustiedon opetukseen sisältyy aineksia filosofiasta, yhteiskunta-, uskonto- ja kulttuuritieteistä. Opetuksella voidaan lisätä oppilaiden tietämystä muista uskonnoista ja parantaa ymmärrystä muista kulttuureista, mutta sillä ei lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan voida korvata oikeutta saada oman uskonnon opetusta.

Esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan se, että mahdollisesti yhä useampi muun uskonnon uskontokuntaan kuuluva lapsi saisi jatkossa uskonnon opetusta uskonnollisen yhteisön järjestämänä, voi johtaa siihen, että opetuksen sisältö irtaantuisi opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta opetuksesta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että perusopetuksen uudistettavana olevissa opetussuunnitelman perusteissa todetaan erityisesti mm., että *”oppiaineen [uskonnon] yhtenäisyyden takaamiseksi kaikille oman uskonnon opetuksen muodoille on laadittu yhteiset tavoitteet ja keskeiset sisällöt.”*² Opetussuunnitelman perusteet ja esityksen vaikutukset näyttäisivät olevan siten ristiriitaisia keskenään.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lainkaan sitä, millaisia mahdollisuuksia olisi hyödyntää tietotekniikkaa ja etäyhteyksiä muiden uskontojen opetuksessa ja mitä vaikutuksia sillä olisi esim. opetuksen järjestämisen kustannuksiin (erityisesti kuljetuskustannusten vähentämiseen) tai mahdollisuuteen tarjota pätevän opettajan antaman opetusta. Uudistettavissa opetussuunnitelman perusteissa kohdassa *”etäyhteyksiä hyödyntävä opetus”* on mainittu mm. harvemmin opiskeltujen uskontojen ja kielten opetus.³

Lapsiasiavaltuutettu toteaa lopuksi, että myöskään elämäkatsomustiedon opetukseen osallistumista koskeva sääntely ei täytä yhdenvertaisuudelle asetettuja vaatimuksia. Evankelisluteri-

laiseen tai ortodoksiseseen uskontokuntaan kuuluva oppilas, jolle on tarjolla oman uskontokuntansa mukaista uskonnonopetusta, ei voi osallistua elämäkatsomustiedon opetukseen. Tämä valinnainen mahdollisuus on vain muihin uskontokuntiin kuuluvilla tai uskontokuntiin kuulumattomilla oppilailla.

Jyväskylässä 5.11.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lapsen edun tulkinnasta tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 14 (suomeksi) http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=11437003&name=DLFE-31534.pdf

² Esim. http://oph.fi/download/160360_opsluonnos_perusopetus_vuosiluokat_1_2_19092014.pdf , s. 41 ja vastaavasti myös muita vuosiluokkia koskevat opetussuunnitelman perusteet.

³ http://oph.fi/download/160358_opsluonnos_perusopetus_luvut_1_12_19092014.pdf , s. 31-32.