

ke 31.10.2018

Kantelu oikeuskanslerille valtioneuvoston asetusten 45–46/2017 esittelystä

Viranomainen, jonka menettelyä arvostelen: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Asetusehdotusten esittelyyn 26.1.2017 liittyi ministeriön samanaikainen muistio.

Toimenpiteet, joita pidän virheellisenä: (i) Asetuksella 45/2017 kumottiin 1.1.2018 voimaan tullen lukioasetuksen (810/1998) 15 §:n alkuperäisenä säilynyt 2 momentti ja poistettiin pykälän otsikosta vastaava maininta opintojen aloittamisajankohtaa koskevasta määritelmästä. Yhtäpitävästi kumotun määritelmän kanssa 18 vuotta täyttäneen opiskelijan katsottiin aloittaneen opintonsa vasta 18 vuotta täytettyään myös silloin, kun hän jatkoi saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa tosiasiallisesti alle 18-vuotiaana aloittamiaan lukio-opintoja niiden kuitenkin oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan. Aiheeksi ja oikeutukseksi kumoamiselle esitettiin seuraavat seikat: 1) (pöytäkirja) määritelmä on tarpeeton ja siksi poistetaan; 2) (muistion kohta nykytilasta ja ehdotusten sisällöstä) määritelmälle ei enää ole käyttöä ja säännös siksi kumotaan, ja 3) (muistion kohta ehdotusten vaikutuksista) asetusmuutoksilla ei ole itsenäisiä vaikutuksia. Muistiossa seikka 2) johdettiin väitteestä, että lukio-opintojen sisältö ja myös rahoitus määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko [lukio-]opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan.

Nämä perustelut ovat kuitenkin virheelliset ja valtioneuvoston yleisistuntoa harhauttaneet. Määritelmä oli nimittäin tarpeellinen, sillä sitä oli käytetty tulkitsemaan a) lukiolain 9 §:n 7 momentin säännöstä, että opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa, ja b) lukiolain 7 §:n 2 momenttiin sisällynyttä säännöstä, että taito- ja taideaineet sekä [liikunta ja] terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka 18 vuotta täytettyään aloittavat lukiokoulutuksen [liikunta oli sisällytetty muihin taito- ja taideaineisiin lailla 454/2001]. Jälkimmäinen säännös muutettiin lukiolain muuttamisesta annetulla lailla 1499/2016 (voimaan 1.1.2017) muotoon, että taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan. Mutta tähän lakiin sisältyi *siirtymäsäännös*, että ennen tämän lain voimaantuloa lukiokoulutuksessa aloittaneisiin opiskelijoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 7 §:n 2 momenttia. Siirtymäsäännöksen tähden b)-kohta on edelleenkin relevantti. Mainittu laki 1499/2016 ei

taas muuttanut lukiolain 9 §:n 7 momenttia. Opintojen aloittamisajankohdan määritelmä olisi täten ajankohdan 1.1.2018 jälkeenkin ollut tarpeellinen molempissa kohdissa a) ja b) korvaamaan lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään aloittamisen ehdon täsmällisen eli ankaran sananmukaisen tulkinnan toisella täsmällisellä, mutta lievemällä tulkinnalla. Kohdissa a) ja b) tästä lievennyksestä luopuminen 1.1.2018 alkaen on asetuksen 45/2017 itsenäinen vaikutus muistion tarkoittamassa mielessä. Kohdassa a) valintaoikeus ja kohdassa b) vapaaehtoisuus riippuu siitä, onko opiskelija aloittanut lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään vai alle 18-vuotiaana, ei siitä, suorittaako hän lukio-opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Täten muistiossa esitetty lukio-opintojen sisältöä koskeva väite on paikkansapitämätön ja valtioneuvoston yleisistuntoa erehdyttänyt.

Esittelyn pöytäkirjan mukaan asetusehdotuksilla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Tämä perustelu on kuitenkin virheellinen, sillä ilman lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin apua ei siirtymäsäännös kuoleutuisi ajan myötä, vaan jäisi pysyvästi rasittamaan kuntien taloutta vastoin lukiolain 7 §:n 2 momentin muuttamisen tavoitetta (HE 206/2016 vp). Tämä nähdään alempana.

Nykyisessä muodossaan uusi lukiolaki (714/2018; voimaan 1.8.2019) ei muuta a)-kohdan tilannetta, mutta, kuten alempana nähdään, saattaa muuttaa b)-kohdan tilanteen. Hallitus päätti käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen puolivälitarkastelunsa yhteydessä 25.4.2017, eikä siitä siis ollut tietoa esittelyn ajankohtana.

(ii) Asetuksella 46/2017 kumottiin 30.1.2017 voimaan tullen lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (942/2014) 10 §:n 8 momentti eli kyseisestä aikuisille annettavan koulutuksen tuntijakoa koskevasta pykälästä säännös, että opiskelijan, joka on aloittanut lukio-opintonsa alle 18-vuotiaana, tulee opiskella 1 momentissa tarkoitettujen kurssien lisäksi vähintään yksi kurssi liikuntaa ja yksi kurssi terveystietoa sekä kaksi kurssia kuvataidetta tai musiikkia tai yksi kurssi kumpaakin viimeksi mainittua ainetta. Muistiossa säännös ehdotettiin kumottavaksi sillä perusteella, että nämä opinnot ovat jatkossa vapaaehtoisia kaikille niille, jotka suorittavat lukio-opintoja aikuisten oppimäärän mukaan.

Tämä perustelu on kuitenkin virheellinen, sillä siinä on unohdettu siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöstä varten kyseinen säännös olisi tullut kumoamisen sijasta sopivasti muuttaa, kuten alempana nähdään.

Aiemmat kanteluni samasta aiheesta. En peruuta mitään aiemmista kanteluistani.

a) Kanteluni oikeuskanslerille. Ensimmäistä kertaa kantelin 1.6.2018, jolloin myös liitin kanteluuni kuvan. Tähän kanteluuni oikeuskansleri vastasi

22.8.2018 (dnro OKV/1001/1/2018). Toista kertaa kantelin 28.8.2018 huomautuksellani vastauksesta, kahdella sähköpostiviestilläni 29.8.2018, tarkennuksellani 31.8.2018 uuteen kanteluuni sekä täydennykselläni 1.9.2018 uuteen kanteluuni. Tähän uuteen kanteluuni oikeuskansleri vastasi 5.10.2018 (dnro OKV/ 1415/1/2018). Molemmat vastaukset olivat allekirjoittaneet oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Minna Ruuskanen. Kaikkimainitsemani kirjoitukseni, kuten tämänkin, sekä saamani vastaukset olen toimittanut myös opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamoon ministeriölle tiedoksi. Vaivasin vielä oikeuskansleria 11.10.2018 pyynnölläni korjata ratkaisun kieltä, millä viittasin lyöntivirheisiin, joista yksi oli ratkaisevassa paikassa.

b) Kanteluni eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelin 30.8.2018 Opetushallituksen ohjeesta uskonnon ja elämäntietämisen opetuksen järjestämisestä lukiossa: lukioasetuksen muutoksen seurauksista vaiettu. Täydensin kanteluani 1.9.2019 ja liitin siihen saman kuvan. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen pyynnöstä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä vastasi 11.9.2018 (EOAK/4433/2018), ettei asiaani ryhdytty kanteluna tutkimaan perusteluna tuolloin edelleen vireillä ollut kanteluni oikeuskanslerille. Itse olin ajatellut, että rinnakkaisten kanteluideni aiheet poikkesivat riittävän paljon toisistaan ja että siksi minun kannatti yrittää saada korjaus aikaan edes Opetushallituksen ohjeissa oikeusasiamiehen kautta.

Miksi tämä kolmas kanteluni? Olen tyytymätön oikeuskanslerin vastauksiin, ja haluan näin saada niihin muutoksen. Lisäksi huomasin myöskin uuden virheellisuuden samassa lukioasetuksen muuttamisen esittelyssä. Kertaan oleellisesti kaiken muun aiemmista kirjoituksistani paitsi ensimmäisestä kantelukirjoituksestani 1.6.2018 laajan tarkasteluni lukiolain 9 §:n 7 momentin ja uuden lukiolain vastaavan säännöksen korjaamisesta. Esitän tämän tarkasteluni nyt vain suppeasti ja tyydyn silloin muutoin viittaamaan tuohon aiempaan kirjoitukseeni. Arvioin myös oikeuskanslerin vastauksia.

Tuon oikeuskanslerin vastausten arviointini perusteella pyydän, että tämän uuden kanteluasiani esittelijä vaihdetaan.

Asetusten 45–46/2017 taustasta. Todettakoon ensin, että asetuksella 45/2017 muutettiin myös lukioasetuksen 1 §:ää poistamalla 2 momentista 30.1.2017 lähtien se alkuperäisenä säilynyt säännös, että aikuisille tarkoitettuun opetukseen osallistuvan alle 18-vuotiaana opintonsa aloittaneen opiskelijan tulee (lisäksi) osallistua liikunnan ja terveystiedon sekä taito- ja taideaineiden opetukseen. Jos tällainen opiskelija aloitti opintonsa ennen 1.1.2017, niin siirtymäsäännöksen nojalla nämä aineet ovat hänelle pakollisia. Näin ollen mainittu säännös saatiinkin poistaa siirtymäsäännöksen kannalta tarpeettomana, kuten se piti poistaa muistiossakin todetun mukaan yllä kuvatun

lukiolain 7 §:n 2 momenttiin sisältyneen 1.1.2017 voimaan tulleen säännöksen kanssa ristiriitaisena. (Toisaalta laki olisi tietysti ristiriitatilanteessa ollut asetettava asetuksen edelle.)

Mutta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin voimaan jättäminen ei olisi johtanut ristiriitaan minkään lain kanssa.

Taustana laille 1499/2016 ja asetuksille 45–46/2017 oli hallituksen esitys HE 206/2016 vp, joka liittyi pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman linjaukseen koskien kuntien lakisääteisten tehtävien sekä niiden toteuttamista ohjaavien velvoitteiden karsimista. Hallituksen esityksen luku tarkemmista säännöksistä ja määräyksistä kertoo asetusten 45–46/2017 tarpeen ja antaa niille muistiossa toistetut perustelut.

Mutta tämä hallituksen esitys ei mainitse lukiolain 9 §:ää.

Muistiossa todetaan, että asian valmistelu sekä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen oli kuvattu mainitsemassani hallituksen esityksessä ja että asetusehdotukset oli valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä sekä tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Lisäksi tiedetään, että asetusehdotukset olivat olleet oikeuskanslerinvirastossa tarkastettavina normaalin listatarkastuksen yhteydessä ennen esittelyä valtioneuvoston istunnossa (oikeuskanslerin vastauksen 22.8.2018 mukaan). Tähdennettäköön, että yhdistyksemme ei lausunut oma-aloitteisesti asiassa mitään, koska vaikka olinkin tuon hallituksen esityksen (ja sen luonnoksen) olemassaolosta perillä, en tullut huomanneeksi seikkoja, joihin nyt olen puuttunut.

Säädöstasosta. Muistio mainitsee luvussa toimivallasta asetuksenantovaltuuden perustuneen lukiolain 10 ja 39 §:ään.

Tämä onkin hyväksyttävää lukion tuntijakoasetuksen (942/2014) 10 §:n 8 momentin kumoamisen (tai siirtymäsäännöksen vaatiman muunlaisen muuttamisen) osalta, sillä lukiolain 10 §:n 1 momentti sisältää sille nimenomaisen asetuksenantovaltuuden.

Vuonna 1998 säädetyin lukiolain 39 § on taas yleinen laatuaan: ”Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.” Se kävi lukioasetuksen 1 §:n 2 momenttiin sisältyneen säännöksen kumoamisen osalta. Se olisi käynyt myös lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen osalta, jos sille muistiossa annetut perustelut (”ei käyttöä”, ”ei itsenäisiä vaikutuksia”) olisivat pitäneet paikkansa. Mutta kun niin ei ollut, niin 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslakiuudistuksen vaatiman asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuusvaatimuksen tähden 39 § ei enää olisi riittänyt valtuudeksi kumota asetuksella lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti. Lukiolaissa taas ei ollut nimenomaista säännöstä, että opintojen aloittamisajankohdan määritelmä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 80 §:n nojalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, ei asetuksel-

la. Opintojen aloittamisajankohdan määritelmässä oli kyse juuri opiskelijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Siksi sitä koskenut muutos olisi asetuksen 45/2017 sijasta ollut toteutettava lukiolain muuttamisella, jonka jälkeen vasta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi lukiolain 39 §:n nojalla voitu tarpeettomana kumota.

Tarkemmin toiminnan virheellisyydestä.

a) Uskonnon ja elämäkatsomustiedon keskinäinen valinnaisuus. Lukioasetuksen 15 §:n 2 momenttiin sisältynyt opintojen aloittamisajankohdan määritelmä oli tarpeen tulkittaessa lukiolain säännöstä, että opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa. Tulkinta, eli säännös, jossa lukiolain ja lukioasetuksen säännökset olisi yhdistetty samaan, oli nimittäin seuraava ("vanha"): "Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään tai 18 vuotta täytettyään jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa alle 18-vuotiaana aloittamaansa lukio-koulutusta sen oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa." Tässä taas lukiokoulutuksen aloittamisella jossain tietyssä iässä on tietysti ymmärrettävä täsmällistä muotoa "olla lukiokoulutuksessa ensimmäistä päivää tuossa iässä". Ilman lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin antamaa määritelmää lukiolain säännös on silloin vastaavasti ymmärrettävä seuraavalla täsmällisellä tavalla ("ankara"): "Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta ollessaan lukiokoulutuksessa ensimmäistä päivää, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa." Ero on selvä. Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisella oli dramaattinen itsenäinen vähentävä vaikutuksensa opiskelijoiden oikeuksiin.

Perustuslain 80 §:n nojalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, ei asetuksella. Kuitenkin uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen keskinäisen valinnaisuuden vähentäminen toteutettiin pelkällä asetuksella (45/2017) lukiolain muuttamisen sijasta. Se on hyvin vakava virhe. Mutta tietystikin muistiossa asetuksenantovaltuuden perustaminen perustuslakia varhemman lukiolain 39 §:än oli tehty ajatellen, että tällä asetusehdotuksella ei oikeasti olisi ollut itsenäisiä vaikutuksia.

Vertailun vuoksi totean, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momenttia ei olisi tarvittu uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen osalta eikä sen kumoamisella olisi ollut siihen mitään vaikutusta, jos lukiolain säännös olisi kuulunut seuraavalla tavalla: "Opiskelijalle, joka suorittaa lukiokoulutuksen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa." Juuri tuollainen oli käytäntö 1.8.1994–31.12.1998 aikuislukiolain (439/1994) nojalla annetun aikuislukio-

asetuksen (660/1994) 8 §:n mukaan. Käytäntö koski siis myös aikuislukioissa opiskelevia alaikäisiä valtakirkon jäseniä. Vastaava oli voimassa aikuislukioissa annetussa peruskouluopetuksessa. Sitten perusopetuslain mukaan valinnaisuus on oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa kaikilla 18 vuotta täyttäneillä — perusopetusasetus ei sisälläkään mitään opintojen aloittamisajankohdan määritelmää.

Virheen korjaaminen vaatisi perustuslain 80 §:n nojalla lukiolain 9 §:n 7 momentin täsmentämisen. Hallituksen esityksessä tulisi tällöin täsmentämiselle esittää perustelut. Täsmentämiselle olisi lähinnä seuraavat kolme eri vaihtoehtoa. 1) Paluu yllä kuvattuun ”vanhaan” tulkintaan. Mutta kummallista vaatimusta opiskelun vähintään vuoden kestäneestä keskeytyneenä olostä ehtona valintaoikeudelle ei aikoinaan vuonna 1998 perusteltu mitenkään; miten siihen pystyttäisiin nytkään. 2) Yllä kuvattu ”ankara” tulkinta. Tämän säännöksen seuraukset olisivat sangen oudot. Säännöstä ei voitaisi juuri mitenkään perustella, eikä yksikään taho ole sellaista säännöstä ehdottanutkaan. Sellainen ankara säännös myös vaatisi seurakseen siirtymäsäännöksen, jonka mukaan opiskelijaan, joka on aloittanut lukiokoulutuksen ennen lain voimaantuloa, sovelletaan ”vanhaa” tulkintaa. 3) Valinnaisuus kaikille 18 vuotta täyttäneille opiskelijoille. Se onkin käsittäkseni jo lain tosiasiallinen tulkinta, koskapa 1.1.2018 alkaen tosiasiallisesti luovuttiin edellyttämästä valinnanvapaudelle ehtoa opintojen vähintään vuoden pituisesta keskeytyneenä olostä aiemmin alle 18-vuotiaana aloitettujen opintojen jälkeen. Näin, olipa tämän luopumisen syy mikä tahansa. Näitä kolmea eri vaihtoehtoa olen tarkastellut perusteellisemmin ensimmäisessä kantelukirjoituksessani 1.6.2018. Tuolloin huomautin ankarana tulkinnan olevan hyvin epäyhdenvertainen; lisäksi nyt, että se on silloin vastoin perustuslain 6 §:ää, koska sille ei ole koskaan esitetty hyväksyttävää perustetta.

Asetusehdotuksia laadittaessa ei vielä ollut tiedossa, että tulisi kokonaan uusi lukiolaki. Nimittäin hallitus päätti käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen vasta puolivälitarkastelunsa yhteydessä 25.4.2017 (kuten todettiin 24.1.2018 lausuntopyyntöissä OKM/41/010/2017 luonnoksesta hallituksen esitykseksi lukiolaista ja itse hallituksen esityksessä HE 41/2018 vp, s. 6). Asetusmuutosten esittelyn virheet olisi kuitenkin korjattava paitsi voimassa olevassa lukiolaissa myös 1.8.2019 voimaan tulevassa uudessa lukiolaissa (714/2018). Virheitä ei voisi selittää minkäänlaiseksi valmistautumiseksi uutta lukiolakia varten. Jos lukioasetuksen 15 §:n 2 momenttia ei olisi menty vahingossa kumoamaan, uuden lukiolain valmistelussa olisi sitten tullut eteen tarkastelemani uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetusta koskevan säännöksen täsmentäminen. Opintojen aloittamisajankohdan määritelmää ei olisi voitu siirtää 1.8.2019 voimaan tulevaan lukiokoulutuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (810/2018), kuten ei siirrettykään.

Kaikki viittaa siihen, että virheen syy oli pelkkä *huolimattomuus*. Uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetusta koskeva säännös ei ollut ollut elävänä ainakaan oikeassa muodossa niiden mielessä, jotka valmistelivat hallituksen esityksen, lausuiivat ministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta tai eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä taikka laativat tai tarkastivat asetusluonnokset. Yksikään taho ei myöskään ollut käynyt lukiolakia systemaattisesti läpi vaikkapa tietokoneen hakutoiminnalla. Virhe ei paljastunut. Mutta huolimattomuus ja siitä seurannut erehdys ovat tietysti inhimillisiä seikkoja. Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen ei ollut millään lailla välttämätöntä hallituksen esityksen (HE 206/2016 vp) motiivina olleen kuntien lakisääteisten tehtävien karsimisen kannalta. Säännöksen olisi voinut varovaisuuden vuoksi jättää voimaan. Toisaalta virheen voikin ymmärtää seurauksena siitä sinänsä kiitettävästä *tunnollisuudesta*, että asetusten säännökset kumotaan heti niiden käytyä tarpeettomiksi. Mutta silloin tunnollisuutta olisi tullut kohdistaa myös koko lukiolain läpikäyntiin, jolloin olisi voitukin kohta pysähtyä ja todeta, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momenttia ei saa kumota, jolloin olisi myöskin säästynyt sen kumoamisen vaiva. Nyt kuitenkin asian esittely valtioneuvoston yleisistunnossa oli harhaanjohtavaa.

Lisään vielä, että ei voisi ajatella, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi kumottu, jotta lukiolain 9 §:n 7 momentin tilanteessa rehtoreiden ei enää vastaisuudessa tarvitsisi tutkia opintojen aloittamisajankohdan määrittelymäärä ehtoa pätemistä ja jotta mainittu karsimislinjaus siis muka toteutuisi myös tässä tilanteessa. Päinvastoin, rehtoreillehan jäisi mainitussa tilanteessa tutkittavaksi, päteekö ehto lukiokoulutuksen aloittamisesta 18 vuotta täytettyään, ja tämän tutkiminen taas rasittaisi rehtoreita aivan erityisesti, koska tutkimista ei voisi toteuttaa mekaanisesti, vaan se vaatisi aina ensin sen pohittamisen, mitä ehto ylittää tarkoittaa. Sellainen taas merkitsisi velvoitteiden lisäämistä, ei niiden karsimista. Mutta rehtoreilta veisi lukiolain 9 §:n 7 momentin tilanteessa kaiken vaivan, jos valinnanvapaudelle vaadittaisiin vain 18 vuoden iän täyttäminen.

Esittelyn harha olisi paljastunut, jos esimerkiksi oikeuskanslerinviraston listatarkastajan tilanne olisi ollut seuraava: Hän olisi ollut lukioaikanaan valtakirkon jäsen ja päättänyt sellaisena pysyäkin; hän olisi ollut lukiostaan vaihto-oppilaana vuoden, jona aikana hän olisi täyttänyt 18 vuotta ja jonka jälkeen hänellä olisi ollut vielä yksi uskonnon pakollinen kurssi suorittamatta; ja hän olisi käyttänyt lukiolain ja lukioasetuksen tällöin antaman mahdollisuuden vaihtaa kyseinen uskonnon kurssi elämänkatsomustiedon kurssiksi. Hän olisi näin huomannut ja sitten huomauttanut, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamiselle muistiossa kerrotut perustelut eivät siis suinkaan pitäneet paikkaansa. Esittelijä olisi silloin tunnustanut virheen, vetänyt esityksensä pois, korjannut asetusehdotuksensa ja muistiotaan sekä vielä lisän-

nyt muistioon huomautuksen, että hallituksen esityksestä (HE 206/2016 vp) oli täten paljastunut virhe. Korjattu esitys olisi ehtinyt aiottua seuraavaan valtioneuvoston yleisistuntoon. Samoin olisi käynyt, jos esimerkiksi yksi ministereistä olisi sattumalta jättänyt (päivä- eli nuoriso-)lukion kesken yhden viikon jälkeen ja viisi vuotta myöhemmin jatkanut (ilta- eli aikuis-)lukiossa opintojaan ja halunnut tällöin vaihtaa hänelle (tässä oletettuna) valtakirkon jäsenenä muutoin pakollisen uskonnon kurssin lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin nojalla elämäkatsomustiedon kurssiksi, koska ”olihan hän jo riittävästi uskontoa aiemmin lukenut” (aikuisten perusopetuksen opettajan opiskelijalta kuulema selitys). Tuo ministeri olisi silloin voinut varsinaisena kokemusasiantuntijana oikaista esittelijää, joka olisi joutunut korjaamaan virheen.

b) Taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opetusta koskeva siirtymäsäännös. Aluksi kertaan yltä säännökset. Lukiolain 7 §:n 2 momenttia muutettiin 1.1.2017 voimaan tulleella lukiolain muuttamisesta annetulla lailla 1499/2016 siten, että taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan. Tähän lakiin liittyy seuraava siirtymäsäännös: ”Ennen tämän lain voimaantuloa lukiokoulutuksessa aloittaneisiin opiskelijoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 7 §:n 2 momenttia.” Asianomainen 31.12.2016 asti voimassa ollut lukiolain säännös taas oli seuraava (lukiolain 7 §:n muuttamisesta annetussa laissa 454/2001): ”Taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka 18 vuotta täytettyään aloittavat lukiokoulutuksen.”

Mutta miten tulkitaan ehto lukiokoulutuksessa aloittamisesta ennen 1.1.2017? Miten suhtaudutaan esimerkiksi heinäkuussa 2000 syntyneeseen opiskelijaan, joka oli ensimmäistä kertaa lukiokoulutuksessa syyslukukauden 2016 alussa yhden viikon (siis alle 18-vuotiaana) mutta joka jatkoi näitä opintojaan vasta kahden vuoden tauon jälkeen syyslukukauden 2018 alusta lähtien (silloin siis 18 vuotta täyttäneenä) aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan (ilta- eli aikuislukiossa)? Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti ei ollut voimassa enää 1.1.2018 alkaen, joten opintojen aloittamisajankohdan tulkinta olisi sananmukainen: viikko lukiossa syksyllä 2016 tarkoittaa, että opiskelija oli aloittanut lukokoulutuksessa silloin, jolloin häneen sovelletaan siirtymäsäännöstä; ja koska hän lukiokoulusta aloittaessaan oli siis ollut alle 18-vuotias, taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat hänelle pakollisia. Nämä aineet koulutuksen järjestäjä joutuu siis hänelle opettamaan hänen jatkaessaan opintoja syksyllä 2018, ja opiskelijalla on oikeus saada tämä opetus. Sama pätee, vaikka hän jatkaisi opintojaan syksyn 2018 sijasta syksyllä 2028, olettaen, että lainsäädäntö ei välillä muuttuisi. Se olisi suuri ja arvaa-

maton taloudellinenkin rasitus lukiokoulutusta aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan järjestäville kunnille täysin vastoin hallituksen esityksen (HE 206/2016 vp) syynä ollutta pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman linjausta kuntien lakisääteisten tehtävien karsimisesta. Lisäksi ajallisesti pysyväksi muodostuva ero aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan opiskelevien, alle 18-vuotiaana opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden velvollisuudessa opiskella mainittuja aineita ja oikeudessa saada tätä koskevaa opetusta riippuen siitä, onko opiskelija aloittanut opintonsa ennen vuodenvaihdetta 2016/2017 vai sen jälkeen, olisi hyvin epäyhdenvertainen opiskelijoiden kesken, mielestönkin. Toisaalta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen esittelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa 26.1.2017 ei saanut laskea eikä laskeutukaan mitään minkään mahdollisen vastaisen lainsäädännön muuttamisen varaan. Tältä kannalta katsoen lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin harmitsematon kumoaminen oli suuri ja aivan tarpeeton taloudellinen riski. Ja lukioasetuksen kumottu 15 §:n 2 momenttihan olisi nimenomaan ollut tarpeen siirtymäsäännöstä tulkittaessa, joten muistion perustelu kumoamiselle oli virheellinen. Pysyvä, epäyhdenvertainen ero eri opiskelijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen olisi vastoin perustuslain 6 §:ää, eikä mahdollisin hyväksyttävinkään perustein — joita ei olisi — tätä eroa saisi perustuslain 80 §:n nojalla toteuttaa kuin muuttamalla lukiolakia, ei vain lukioasetusta.

Vertailun vuoksi on syytä tarkastella suoraan, mikä seuraus olisi ollut siitä, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi jätetty voimaan, opiskelijalle, joka tosiasiansa olisi aloittanut opintonsa alle 18-vuotiaana ennen vuoden 2016 loppua. Heti, kun hän olisi 1.1.2017 tai sen jälkeen 18 vuotta täytettyään jatkanut noita aiempia opintojaan pidettyään niiden jälkeen vähintään vuoden tauon, lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin nojalla hänen olisi katsottu aloittaneen opintonsa vasta silloin, jolloin siirtymäsäännös ei enää koskisi häntä, vaan 1.1.2017 voimaan tulleen lukiolain 7 §:n 2 momentin nojalla, ainakin jos hän opiskelisi aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan, taito- ja taideaineet sekä terveystieto olisivat vapaaehtoisia hänelle eikä näitä aineita olisi siis velvollisuus hänelle opettaa. Toisaalta lukiolain 24 §:n 1 momentin mukaan lukion oppimäärä tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusaikaan pidennystä, ja 2 momentin mukaan opiskelija, joka ei ole suorittanut lukion oppimäärää 1 momentissa mainitussa ajassa, katsotaan eronneeksi. Tämän tähden opiskelija ei voi venyttää opintojaan loputtomasti ainakaan pitämättä välillä vähintään vuoden taukoa ja nuorisolukiossa pysyen. Siksi siirtymäsäännös kävisi aikanaan tarpeettomaksi, ilmeisesti viimeistään noin viidessä vuodessa voimaantulonsa jälkeen. Taito- ja taideaineet sekä liikunta ovat sellaisia oppiaineita, että toisaalta opiskelija pystyy halutessaan suorittamaan ne heti ja toisaalta opiskelija saattaa haluta lykätä niiden opiskelua mahdollisimman

pitkälle ja mieluiten sivuuttaa ne kokonaan; sikäli ajallinen tarve siirtymäsäännökselle sekä opiskelijan että oppilaitoksen kannalta on pikemminkin lyhyt kuin pitkä. Näin siis, jos lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi säilytetty.

Korjauksena olisi voimassa olevan (mutta ei enää uuden) lukiolain muuttaminen. Siirtymäsäännöksessä on kyse ennen 1.1.2017 alle 18-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittaneen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan lukiokoulutuksen suorittavan opiskelijan velvollisuudesta opiskella tiettyjä oppiaineita ja oikeudesta saada tätä koskevaa opetusta. Velvollisuus voitaisiin erottaa oikeudesta niin, että opiskelijalla olisi oikeus mutta ei velvollisuus pyytää saada opiskella näitä aineita ja tällöin myös saada vastaavaa opetusta. Ehto alle 18-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittamisesta voitaisiin silloin muokata oikeutta varten laveammaksi kuin velvollisuutta varten. Teen täsmällisemmän ehdotuksen alempana.

Täten lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen oli kaikin puolin virheellistä myös siirtymäsäännöksen osalta. Kuitenkaan tätä virhettä ei huomattu, vaikka siirtymäsäännös oli osa asianomaista hallituksen esitystä, ei mikään sen ulkopuolinen seikka kuten uskonnon ja elämänskatsomustiedon opetus. Korjaus vaatisi lukiolain 7 §:n 2 momentin ja sitä koskevan siirtymäsäännöksen muuttamisen.

Asetuksella 46/2017 taas kumottiin 30.1.2017 voimaan tullen lukion tuntijakoasetuksesta (942/2014) aikuisille annettavan koulutuksen tuntijakoa koskevan 10 §:n 8 momentti liikunnan ja terveystiedon sekä kuvataiteen ja/tai musiikin pakollisten kurssien määrästä opiskelijalle, joka on aloittanut lukio-opintonsa alle 18-vuotiaana. Jos tällainen opiskelija lisäksi aloitti opintonsa ennen 1.1.2017, jolloin nämä oppiaineet ovat siirtymäsäännöksen mukaan hänelle pakollisia, miten pakollisten kurssien määrä määräytyy 1.1.2017 alkaen? Asetuksella 46/2017 olisi pitänyt tuon säännöksen kumoamisen sijasta lisätä tuohon säännökseen sanojen ”alle 18-vuotiaana” perään sanat ”ja ennen 1.1.2017”. Silloin kurssien määrät olisivat edelleenkin kumotun säännöksen mukaiset, kuten varmaan oli ajateltukin. Mahdollisesti juuri siten pakollisten kurssien määrä onkin oppilaitoksissa edelleen laskettu siirtymäsäännöstä sovellettaessa, vaikka se ei suoraan lainsäädännöstä seuraakaan.

Muistiossa ehdotus asetukseksi 46/2017 perusteltiin seuraavasti: ”Koska nämä opinnot ovat jatkossa vapaaehtoisia kaikille niille, jotka suorittavat lukio-opintoja aikuisten oppimäärän mukaan, ehdotetaan säännös kumottavaksi.” Tässä perustelussa oli siis unohdettu siirtymäsäännös ja sen oikea huomioon ottaminen. Perustelu jo hallituksen esityksessä (HE 206/2016 vp) oli oleellisesti sama.

Asetukseen 46/2017 johtanut esittely oli virheellinen siirtymäsäännöksen unohtamisen tähden.

Uuden, 1.8.2019 voimaan tulevan lukiolain (714/2018) 11 §:n 1 momentin

mukaan taito- ja taideaineiden opinnot ovat (kuitenkin) vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Tämän momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 41/2018 vp) terveystietoa ja liikuntaa ei ole yksittäisinä oppiaineina tarpeen mainita laissa, mutta terveystieto sisältyisi edelleen säännöksessä tarkoitettuihin humanistis-yhteiskunnallisiin opintoihin ja liikunta taito- ja taideaineiden opintoihin; edelleen taito- ja taideaineiden opinnot [sekä terveystieto] olisivat jatkossakin vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Hakasuluissa olevan saattoi tässä lisätä, koska samoin 1.8.2019 voimaan tulevan lukiokoulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (810/2018) liitteessä 2 säädetyt aikuisille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään sisältyvät opinnot eivät sisällä terveystietoa eivätkä taito- ja taideaineita. Lakiin 1499/2016 sisältynyt siirtymäsäännös sisältyy uuteen lukiolakiin tämän siirtymäsäännöksistä olevan 63 §:n 2 momentin nojalla. Nimittäin momentin mukaan kumotun lukiolain (629/1998) 7 §:ää ja tuntijakoasetusta (942/2014) sovelletaan sekä nykyisiä opetussuunnitelmia noudatetaan, kunnes Opetushallitus päättää uusien opetussuunnitelmien perusteiden ja niiden mukaan laadittujen opetussuunnitelmien käyttöönotosta, viimeistään 1.8.2021. Kumotun lain 7 §:ää koskeva siirtymäsäännös olisi siis käytännössä voimassa 1.8.2021 asti eli aivan kohtuulliset neljä ja puoli lukuvuotta.

Palaan ehdotukseeni tarvittavasta voimassa olevan lukiolain 7 §:n 2 momentin ja sitä koskevan siirtymäsäännöksen muuttamisesta. Otan samalla huomioon tuntijakoasetuksen 10 §:n kumotun 8 momentin palauttamisen ja siirtymäajan sopivan keston. Tarkoitin seuraavan kaltaista lukiolain 7 §:ään tulevaa säännöstä: ”Opiskelijalla, joka on ollut lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana päivänkin ennen 1.1.2017 ja joka suorittaa lukiokoulutuksen aikuisille säädetyin oppimäärän mukaan, on 31.7.2021 asti oikeus saada pyynnöstään opiskella yksi kurssi liikuntaa ja yksi kurssi terveystietoa sekä kaksi kurssia kuvataidetta tai musiikkia tai yksi kurssi kumpaakin viimeksi mainittua ainetta.”

Oikeuskanslerin vastauksista. Tarkastelen ensiksi näitä erikseen, sitten yhdessä.

a) Vastaus 22.8.2018. Kanteluani on selostettu kertaamalla lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti, jossa määritellään, milloin 18 vuotta täyttäneen opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa alle 18-vuotiaana, ja toteamalla minun katsoneen tämän säännöksen kumoamisen valtioneuvoston asetuksella 45/2017 olevan virhe ottaen huomioon lukiolain 9 §:n 7 momentti uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetuksen keskinäisestä valinnaisuudesta lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään aloittavalle opiskelijalle.

Kumoamisen perusteluja on selostettu kertaamalla opetus- ja kulttuuriministeriön muistion väite, että lukio-opintojen sisältö ja myös rahoitus määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan, ja toteamalla muistiossa tästä väitteestä sinänsä pätevästi tehty johtopäätös, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti on tarpeeton ja sellaisena kumottu.

Mutta vastauksessa jätettiin vain lukijan pääteltäväksi se kantelussani kertomani seikka, että vastoin muistiossa sanottua kumottu säännös oli ollut ja olisi edelleen ollut tarpeellinen, sillä sitä käytettiin tulkitsemaan valinnaisuuden edellytystä sananomukaista lievemällä tavalla. Tämä seikka ei siis ole vastauksen lukijan eikä ollut erityisesti kanteluasiani ratkaisijan edessä niin, että hän vain pääsisi tai olisi päässyt yhtymään siihen. Ratkaisussa ei siten voitu tehdä sitäkään päätelmää, että valinnaisuuden edellytys opintojen aloittamisesta 18 vuotta täytettyään on ehto, joka osoittaa sekä suoraan että epäsuorasti äsken mainitun muistiossa perusteluna käytetyn väitteen vääräksi. Ratkaisussa samoin ohitetaan kanteluni toteamus, että valinnaisuuden ehdon kiristyminen osoittaa vääräksi muistion perustelun, että asetusmuutoksella ei ollut itsenäisiä vaikutuksia.

Esittelyn virheellisyyden syy olisi näin ymmärretty seuraukseksi tunnollisuudesta kumota sellainen asetuksen säännös, jonka oli erehdyksessä ja huolimattomuutta luultu käyneen tarpeettomaksi.

(Kuten yllä nähtiin, lukioasetuksen 15 §:n 2 momentilla olisi ollut käyttöä myös lukiolain 7 §:n 2 momentin muuttamista koskevaan lakiin 1499/2016 sisältyvän siirtymäsäännöksen tulkinnassa. Sen ohittaminen asetusmuutoksessa paljastaa yhä suuremman virheellisen huolimattomuuden asetusmuutoksen valmistelussa.)

Kantelussani keskityin esittelemään lukiolain 9 §:n 7 momentin eri täsmennysmahdollisuuksia. Niistä vähiten rajoittava oli perusteltavin ja selitettävissä myös vallitsevaksi tulkinnaksi.

Mutta kaiken tämän ohittaminen ratkaisussa osoittaa, että asiaani ei ollut omaksuttu.

Ratkaisun aluksi kerrotaan oikeuskanslerin tehtävistä. Niiden tähden aiheellisen kantelun, kuten minun kanteluni tietysti on, on johdettava oikeuskansleri toimenpiteisiin. Mutta ensiksi kanteluni olisi ollut omaksuttava. Sitten selvitys- ja lausuntopyyntö opetus- ja kulttuuriministeriölle olisi aloittanut virheellisyyksien korjaamisen.

Ratkaisua ensimmäistä kertaa lukiessani olin todella hämmästynyt kääntäessäni sivun 2 esille. Olisin odottanut, että sen jälkeen kun sivulla 1 oli selostettu kanteluani ja muistiota, niiden perusteella olisi sitten sivun 2 alussa tehty johtopäätös, että kanteluni osoitti muistion virheelliseksi siten, kuin yllä kerroin. Mutta sivu 2 alkoikin tyrmäävästi: ”Ottaen huomioon edellä

kerrottu, asiassa ei ole tullut esille perusteltua epäilyä lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä.”

Lainaamani ratkaisun virkkeen saattaisin ymmärtää niin, että ratkaisua laadittaessa oli kyllä myönnetty esittelyn virheellisyys ja virheellisyyden vakavuus lainsäädännölle sen täsmentämisvaatimuksineen mutta otettu kuitenkin ratkaisun lähtökohdaksi se viranomaisia suojeleva kanta, että virheisiin johtanut ilmeinen inhimillinen huolimattomuus ei ollut lain eikä virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä, koska sehän ei ollut tahallista. Toisena vaihtoehtona virkkeestä tulee mieleeni se, että ratkaisua laadittaessa ei olisi sitenkään osattu tai haluttu tunnistaa ja tunnustaa muistion virheitä, jolloin tietystikään mistään lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä ei enää voinut olla puhuttakaan.

Edellisen vaihtoehdon tapauksessa olisin kuitenkin joutunut ihmettelemään, miksi asetusehdotusten valmistelijoiden ja ne valtioneuvoston yleisistunnolle esittelevien tietien tahtoen sallittaisiin toimivan virheellisesti vaikkakin pelkkää huolimattomuutta. Ja kuka toimisikaan virheellisesti tarkoituksella? Sellaisenko viestin oikeuskanslerinvirasto haluaisi lähettää? Miksi lainsäädännön sallittaisiin muotoutuvan satunnaisten virheiden kautta jopa perustuslain vastaisin tavoin?

En kuitenkaan voisi ymmärtää oikeuskanslerilta noin löperöä ratkaisua, joka vieläpä esitetään yhtenä ainoana päättelyä erittelemättömänä virkkeenä. Siksi minun on tehtävä johtopäätös, että ratkaisussa kyse oli jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Kuitenkin muistion virheellisyys olisi heti tajuttavissa, kun muistuttaa lukiolain 9 §:n 7 momentin olemassaolosta. Nyt koko kanteluasiani käsittely on vääristynyt mielettömällä tavalla, kun se ei ole lähtenyt edes alkuun.

Toisaalta on niin, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen on peruuttamaton, tosiasiallinen lainsäädäntötoimi, joka sen syistä riippumatta on näkemykseni mukaan yllätyksellisesti johtanut lukiolain 9 §:n 7 momentin tosialliseen tulkintaan valinnanvapauden kaikille 18 vuotta täyttäneille opiskelijoille antavana. Vaikka lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi jätetty voimaan, kysymykseen olisi törmätty uutta lukiolakia säädettäessä. Nyt vain olisi kaivattu oikeuskanslerin oikeanlaista ratkaisua kiirehtimään tämän tulkinnan toteuttamista myös itse lakitekstissä. Siitä kantelussani on kyse.

Tarkastelen lopuksi vielä seuraavasti kuuluvaa sivun 2 jälkimmäistä, oikeuskanslerin minämuotoista virkettä: ”Kun asiassa ei ole tullut ilmi muutaakaan sellaista seikkaa, johon oikeuskanslerilla olisi oikeudellinen peruste puuttua, ei kantelunne ole johtanut toimenpiteisiini.” Tästä haluan sanoa, että kanteluissani pyrin vetoamaan juuri oikeudellisiin perusteisiin, en siis esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusseikkoihin, enkä halua lähteä ohittamaan viranomaisten virheellisyyksiä ymmärtämällä ne parhain päin.

b) Vastaus 5.10.2018. Vastauksessa kanteluni selostuksessa kerrotaan minun kantelussani katsoneen, että ”ehdotus lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamiseksi oli oikeudeton” [lainaus 31.8.2018 päiväämästäni kirjoitukses-tani] ja että kyseinen säännös olisi ollut edelleen tarpeen opiskelijoiden us-konnonvapauden turvaamiseksi [ajatus 28.8.2018 päiväämästäni kirjoitukses-tani]. Selostus ilmaiseekin kanteluni ytimen.

Vastauksessa kerrotaan, että asian esittelijä on selvityksen saamiseksi ol-lut kanteluni johdosta yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Mutta ei kuitenkaan kanteluni oikean käsittelyn vaatimalla selvitys- ja lausuntopyyntöillä.

Olenmaisista sovellettavista säännöksistä puuttuu vertailua varten voi-massa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkintaa varten vuonna 1998 sää-detyn lukioasetuksen 15 §:n 1.1.2018 alkaen kumottu 2 momentti. Samoin puuttuu tämän kumoamisen väittämäni virheellisuuden vakavuuden punnin-nalle oleelliset perustuslain 6 ja 80 §:t. Joka tapauksessa esitetyt uskonnon-vapauslain 3 §:n 1–3 momentti ja uuden lukiolain (714/2018) 16 § eli voi-massa olevan lukiolain 9 § osoittavat yhdessä, että uskonnonopetuksen ja elämäkatsomustiedon opetuksen keskinäinen valinnaisuus liittyy opiskeli-jan 18 vuoden iän täyttämiseen tai ainakin opintonsa 18 vuotta täytettyään aloittamiseen, ei siihen, opiskeleeko opiskelija nuorille vaiko aikuisille tarkoi-tetun oppimäärän mukaan.

Asian arvioinnin ensimmäiseen kappaleeseen teen täydentävän huomau-tuksen, että valintaansa uskonnon (ja se eri oppimäärien) sekä elämäkatsomustiedon kesken voi opiskelija aina muuttaa uskonnollisen asemansa sen salliessa myös tämän aseman pysyessä ennallaan. (Henkilön uskonnollinen asema on luettelo, mahdollisesti tyhjä, hänen jäsenyyksistään eri uskonnolli-sissa yhdyskunnissa.) Toivon, että se ministeriön kanta, että opiskelija ei ole sidoksissa jo suorittamiinsa uskonnon opintoihin, tarkoittaa myös sitä, että tarvittavasta kurssien määrästä osa saa olla uskonnosta ja osa elämäkatsomustiedosta.

Asian arvioinnin toisesta kappaleesta huomautan äskeiseen viitaten, et-tä olen kannellut eduskunnan oikeusasiamiehelle monista Opetushallituksen ohjeen versioista niihin aina sisältyneen tekstin ”eikä valintaa voida muuttaa” laittomuudesta.

Arvioinnin neljänteen kappaleeseen liittyen kerron, että voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin oleellinen merkitys lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään aloittavalle opiskelijalle oli 31.7.2003 saakka oikeus valita elä-mänkatsomustieto myös hänen kuuluessaan uskonnolliseen yhdyskuntaan ja 1.8.2003 alkaen myös hänen kuuluessaan evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon.

Mutta arvioinnissa ei lainkaan oteta kantaa siihen, mitä mahtaisi tar-

koittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään aloittaminen, kun sille täsmällistä sananmukaista tulkintaa lievemmän ja samoin täsmällisen tulkinnan antanut lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti kumottiin. Arvioinnissa sivuutetaan myöskin sen pohtiminen, oliko oikein perustuslain 80 §:n kannalta tehdä tämä opiskelijan oikeuksien vähentäminen mahdollisen sananmukaisen tulkinnan varaan pelkällä asetuksen muutoksella tämän asetusmuutoksen oltua vieläpä tarkoittamaton ja virheellisesti sekä harhaanjohtavasti perusteltu. Arvioinnissa ei myöskään pohdittu erityisesti sitä, eikö lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin syystä tai toisesta kumoaminen tarkoita tosiasiallisesti sitä, että enää ei valinnanvapaudelle vaadita minkäänlaista keskeytystä mahdollisten alle 18-vuotiaana aloitettujen opintojen jälkeen ennen niiden jatkamista 18 vuotta täytettyään.

Arvioinnin viidennessä eli toiseksi viimeisessä kappaleessa kerrotaan, että opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun tiedon mukaan valmistellun lukio-uudistuksen yhteydessä on päätetty, että yksittäisiin oppiaineisiin tai niiden välisiin suhteisiin ei tehdä muutoksia, minkä vuoksi myös uskonnon ja elämänskatsomustiedon opettamista koskeva säännös on sellaisenaan otettu uuteen lukiolakiin (714/2018).

Tästä voi tehdä kolme huomautusta. Ensinnäkin lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen muutti 1.1.2018 alkaen vuodet 1999–2017 vallinneen tilanteen uskonnon ja elämänskatsomustiedon keskinäisestä valinnaisuudesta 18 vuotta täytettyään opintonsa aloittaneille joko ankaraksi säännökseksi olla sallimatta sitä varten päivänkään lukio-opintoja alle 18-vuotiaana tai täyden valinnanvapauden 18 vuotta täyttäneille antavaksi. Muutoksesta päätettiin 26.1.2017 ja siis ennen kuin hallitus päätti 25.4.2017 lukiokoulutuksen uudistuksesta. Lukiokoulutuksen uudistamista ei siis sopisi käyttää muutoksen esittelystä tekemäni kantelun tutkimiseen tai ainakaan kantelua vastaan. Toiseksi uutta lukiolakia koskevan hallituksen esityksen luonnos lähetettiin lausuntokierrokselle 24.1.2018, joten mainittu päätös pidättyä tekemästä yksittäisiin oppiaineisiin tai niiden välisiin suhteisiin muutoksia oli tehty tietten tai kai pikemminkin tiedostamatta, että oppiaineessa uskonto/elämänskatsomustieto tapahtuu muutos. Muutos olisi perustuslain 80 §:n nojalla vaatinut lukiolakiluonnoksen 16 §:n 7 momentin täsmentämisen perusteluineen ja mahdollisine siirtymäsäännöksineen, mutta sitä ei tehty edes lopullisessakaan lukiolaissa, vaikka yhdistyksemme Pääkaupunkiseudun ateistit ry:n moniaat lausunnot siitä puhuivat. Kolmanneksi mainittu muuttamattomuuspäätös ei ole sellainen oikeudellinen seikka, joka estäisi perustuslain 80 §:n vaatiman lukiolain täsmentämisen. Päinvastoin, oikeuskanslerin vastauksen 22.8.2018 viimeisen kappaleen viittaus oikeudellisiin perusteisiin estää kyllä mainitun muuttamattomuuspäätöksen käytön kantelua vastaan. Tätä muuttamattomuuspäätöstä koskien lainaan kantelustani

30.8.2018 eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan kappaleen:

”Tähdennän, että uuden lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmentämisessä olisi kyse periaatteeltaan vain teknisestä muutoksesta, sillä jotain säännökselle olisi joka tapauksessa ollut tehtävä, koska perustuslain 80 § ei vain olisi edes sallinut lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin siirtoa uuden lukiolain nojalla lukiokoulutuksesta annettavaan valtioneuvoston asetukseen, jonka luonnos on paraillaan lausuntokierroksella 3.9.2018 asti. Minulla ei ole kyse yrityksestä murtaa hallituksen esityksen ja tuon uuden asetuksen perustana ollutta ajatusta, että oppiaineita ja niihin kuuluvien opintojen määrää tai pakollisuutta ei ole ollut tarkoitus muuttaa nykytilaan nähden.”

Samassa arvioinnin kappaleessa mainitaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tiedossa ei ole, että kantelun kohteena olevasta asiasta olisi ollut koulutuksen järjestäjillä tai opiskelijoilla epäselvyyttä. Mutta voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkinta on nyt epäselvä. Siksi kantelussani 30.8.2018 eduskunnan oikeusasiamiehelle vaadin Opetushallitusta täsmentämään arvioinnissa mainitun ohjeensa lukiolain 9 §:n 7 momentin osalta otamaan huomioon uuden tilanteen, perustelluimmin 18 vuotta täyttäneille täyttä valinnanvapautta suosittavaksi. Kenties se, että ministeriön tiedossa ei ole epäselvyyttä kentällä, johtuu siitä, että kentällä ei edes tiedetä, että tilanne on muuttunut. Ja mikä on ministeriön oma tulkinta ehdolle opiskelun 18 vuotta täytettyään aloittamisesta? Miksi sitä ei asian esittelijä ollut kysynyt ministeriöltä? Ehdon aiempi tulkintahan oli täsmällinen; eikö ministeriöllä ole täsmällistä tulkintaa nykyisessä tilanteessa? Nythän myös koulutuksen järjestäjät voivat syyllistyä laittomuuksiin ehdon tulkinnasta riippuen. Samoin opiskelijat eivät välttämättä tiedä oikeuksiaan. Joka tapauksessa myöskään nyt kyseessä ei ole sellainen oikeudellinen peruste, jota voisi käyttää kanteluani vastaan, ei oikeudellinen seikka lainkaan. Päinvastoin, kanteluni tarkoitus on oikeudellisin perustein johtaa ministeriö esittämään jotain sopivaa täsmennystä tuolle ehdolle lukiolaissa, niin voimassa olevassa kuin uudessakin.

Oikeuskanslerin ratkaisun viimeinen kappale kuuluu seuraavasti: ”Uudesta kantelustanne ei ole käynyt ilmi sellaisia seikkoja, että asiassa olisi myöskään sen perusteella syntynyt perusteltu epäily siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö olisi toiminut asiassa lainvastaisesti. Tästä syystä kantelunne ei ole johtanut toimenpiteisiini.”

Totean tästä, että oikeuskanslerin käyttämä kriteeri lainvastaiselle menettelylle saattaa olla niin korkea, että en minäkään sellaista lainvastaisuutta tarkoittaisi. Olisimme varmastikin hänen kanssaan samaa mieltä siitä, että esimerkiksi tahallinen harhauttaminen asian esittelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa olisi lainvastaista, mutta siitähän nyt ei ole kyse. Sen sijaan perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että vi-

ranomaiset täyttävät velvollisuutensa, ja mielestäni tällaiseen velvollisuuteen sisältyy, että asian esittelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa on niin huolellinen, että ei esitä pätemättömiä perusteluita ja johda sitä kautta perustuslain vastaisiin säädösmuutoksiin. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu mielestäni myöskin alttius myöntää erehdyksensä, joita aina sattuu, ja korjata ne. Mutta yhdistyksemme lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriölle lukiolakiluonnoksesta eivät havahduttaneet ministeriötä korjaamaan luonnostaan, mihin niiden olisi pitänyt kuitenkin riittää. Siksi juuri halusin saada oikeuskanslerin avukseni kanteluideni kautta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Juuri sen tähden oikeuskanslerin olisi tullut kanteluni johdosta huomauttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momenttia ei olisi saanut kumota ja että nyt kumoamisen seuraukset olisi korjattava voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin ja uuden lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmentämisellä.

Virkavastuusta. Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan 2017 (valtioneuvoston kanslian verkossa julkaisema hallituksen julkaisusarjan osa 1/2017) luvun 2.4 jaksossa ”Esittelijän vastuu” sanotaan sivulla 23, että esittelijällä on *korostettu huolellisuusvaatimus*. Saman jaksossa sivulla 24 taas sanotaan, että virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu ja että virkamies vastaa itse siitä, että hänen virkatoimensa ovat lainmukaisia; virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Vaikka kohdistankin tämän kanteluni ministeriöön sen puolesta esittelijänä toimineen virkamiehen sijasta, niin mielestäni korostettu huolellisuusvaatimus koskee myös ministeriön kollektiivista vastuuta asetusten 45-46/2017 valmistelussa. Vastuun huolimattomuudesta tulee toteutua virheen myöntämisenä ja sen korjaamisena.

Osoittamani ministeriön huolimattomuus näiden asetusten valmistelussa vakavine seurauksineen lainsäädännölle on kanteluni lähtökohta. Kanteluni ratkaisussa tulisi olla tämä sama lähtökohta. Ratkaisussa olisi siis otettava kanta siihen, olivatko asetuksiin liittyneen muistion perustelu ”ei käyttöä” sekä toteamus ”ei itsenäisiä vaikutuksia” paikkansa pitäviä vai kanteluni näkemyksen mukaisesti virheellisiä. Tämä kanta ei ole mielipideasia. Jälkimmäisessä tapauksessa kanteluni olisi johdettava tavanomaiseen kantelun tutkimiseen ja oikeuskanslerin toimenpiteisiin, jotta lainsäädännön vahingossa tehty muutos saataisiin perustuslain 80 §:n piiriin.

Edellisessä tapauksessa tai mahdollisesti kokonaan sivuuttaessaan kannanottonsa kanteluasiani esittelijä ottaa raskaan virkavastuun, ja hänen on

ymmärrettävä, että se voi puoleltani johtaa siihen, että yritän saada hänen toimintansa laillisuuden tutkittavaksi. Toivonkin kahden kanteluasiani esittelijän luopuvan valmiiksi tämän kolmannen kanteluasiani esittelystä jonkun asiaa paremmin tuntevan ja pontevamman esittelijän hyväksi.

Toivon oikeuskanslerin tekevän seuraavaa: 1) Oikeuskanslerin tulisi oivaltaa, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen oli virheellistä voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin ja lukiolain muuttamisesta annettuun lakiin (1499/2016) sisältyneen lukiolain 7 §:n 2 momenttia koskevan siirtymäsäännöksen tähden ja että tuntijakoasetuksen (942/2014) 10 §:n 8 momentin kumoaminen oli virheellistä saman siirtymäsäännöksen tähden.

2) Oikeuskanslerin tulisi nähdä, että virheen korjaamiseksi tarvitaan perustuslain 80 §:n nojalla lukiolain 9 §:n 7 momentin (ja uuden lukiolain vastaavan 16 §:n 7 momentin) täsmentäminen mahdollisine siirtymäsäännöksineen ja lukiolain 7 §:n 2 momentin ja sitä koskevan siirtymäsäännöksen täsmentäminen.

3) Oikeuskanslerin tulisi, katsoen myös sitä, kuinka nykytilaan on päädytty, omaksua omaksi kannakseen opiskelijan oikeusturvaakin ajatellen lukiolain 9 §:n 7 momentin täsmentämiselle varovaisin ja perusteltavin tulkinta, että opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntutkimustietoa.

4) Oikeuskanslerin tulisi todeta, että virheellisyyksien syy oli ilmeisimmin tunnollisuus kumota huolimattomuuden tähden väärin tarpeettomaksi luultu lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti.

5) Oikeuskanslerin olisi kerrottava opetus- ja kulttuuriministeriölle nämä näkemyksensä.

6) Oikeuskanslerin olisi tämän ohjelman toteutumiseksi vaihdettava kanteluasiani esittelijä.

Kantelija: matematiikan dosentti Jouni Luukkainen

puheenjohtaja, Pääkaupunkiseudun ateistit ry [www.ateistit.fi]

Wallininkuja 2 C 53, 00530 HELSINKI

p. 045 2129 763; jouni.luukkainen@helsinki.fi

Lähetetty sähköpostitse:

Oikeuskanslerille (kirjaamo@okv.fi)

ja tiedoksi oikeuskanslerin 5.10.2018 antaman vastauksen kera

opetus- ja kulttuuriministeriölle (kirjaamo@minedu.fi)