

to 30.8.2018

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksen ohjeesta uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen järjestämisestä lukiossa: lukioasetuksen muutoksen seurauksista vaiettu

Viranomainen, jonka menettelyä arvostelen: Opetushallitus.

Toimenpide, jota pidän virheellisenä: Opetushallituksen 12.1.2018 antama *Ohje uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen järjestämisestä sekä uskonnollisista tilaisuuksista lukiossa* (OPH-76-2018) sisältää sellaisenaan lukiolain 9 §:n *Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus* 7 momentin: ”Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.” Kuitenkaan ohjeessa ei kerrota, miten tätä säännöstä olisi tulkittava, kun ilmeisen erehdyksen tähden valtioneuvoston asetuksella (26.1.2017/45) lukioasetuksen (6.11.1998/810) alkuperäisessä muodossaan säilyneestä 15 §:stä *Opintojen päätoimisuus ja opintojen aloittamisajankohtaa koskeva määritelmä* kumottiin 1.1.2018 alkaen otsikon määritelmästä säätänyt 2 momentti ja poistettiin otsikosta vastaavat sanat. Opintojen aloittamisajankohdan määritelmä kuitenkin lievensi lukiolain säännöksen valinnanvapaudelle päivänkään lukio-opintoja alle 18-vuotiaana sallimatonta ankaran sananmukaista tulkintaa, sillä yhtäpitävästi määritelmän mukaan myös sellaisen opiskelijan katsottiin aloittaneen opintonsa vasta 18 vuotta täytettyään, joka tosiasiallisesti oli aloittanut ne alle 18-vuotiaana mutta joka saman tai toisen koulutuksen järjestäjän opetuksessa jatkoi niitä 18 vuotta täytettyään, kunhan näistä opinnoista oli kulunut vähintään vuosi. Lukioasetuksen muutos voidaan toisaalta nähdä opintojen vähintään vuoden keskeytyneenä olemisen ehdon poistona, jolloin perustelluin ja epäselvässä tilanteessa jo varovaisuuden vaatima, opiskelijalle perusoikeusmyönteisin sekä selkein tulkinta lukiolain mainitulle säännökselle on, että *opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa*. Opetushallituksen ohje on kuitenkin ohittanut tämän.

Lukioasetuksen muuttamisesta. Tarve lukioasetuksen 1 ja 15 §:n muuttamisesta annetulle valtioneuvoston asetukselle (45/2017) tuli ensiksi esille tarkemmista säännöksistä ja määräyksistä kertoneessa luvussa hallituksen esityksessä (HE 206/2016 vp) eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. Lukioasetuksen 1 ja 15 §:n muuttamisesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (45/2017) liittyneessä muistiossa

(Opetus- ja kulttuuriministeriö, hallitussihteeri Matti Sillanmäki, 26.1.2017) kerrattiin hallituksen esityksessä annettuja perusteluita.

Tuolloin voimassa olleen lukiolain 7 §:n 2 momentin mukaan taito- ja taideaineet [niihin mukaan luettuna, enää erikseen mainitsematta, liikunta: laki lukiolain 7 §:n muuttamisesta (454/2001)] sekä terveystieto olivat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka 18 vuotta täytettyään aloittivat lukiokoulutuksen. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleella lailla lukiolain muuttamisesta (1499/2016) lukiolain 7 §:n 2 momentti muutettiin hallituksen esityksen mukaisesti niin, että taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan, ja lakiin sisältyy siirtymäsäännös, että ennen tämän lain voimaantuloa lukiokoulutuksessa aloittaneisiin opiskelijoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 7 §:n 2 momenttia.

Tuolloin voimassa olleessa lukioasetuksen 1 §:n 2 momentissa oli säännös, että aikuisille tarkoitettuun opetukseen osallistuvan alle 18-vuotiaana opintonsa aloittaneen opiskelijan tulee lisäksi osallistua liikunnan ja terveystiedon sekä taito- ja taideaineiden opetukseen. Tämä säännös olisi poistettava, kuten asetuksella (45/2017) tehtiinkin 30.1.2017 voimaan tullen.

Tuolloin voimassa ollut opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 24 § *Lukion yksikköhinnat* sisälsi useita opintonsa 18 vuotta täytettyään aloittaneita opiskelijoita sisältäneitä ehtoja. Laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (1502/2016), joka tuli voimaan 1.1.2018, ehdot muutettiin sisältämään opiskelijat, jotka opiskelevat aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa (tai [aikuisille tarkoitettussa] lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa).

Nämä muutokset liittyivät pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman linjaukseen koskien kuntien lakisääteisten tehtävien sekä niiden toteuttamista ohjaavien velvoitteiden karsimista.

Seuraava lainaus asetukseen 45/2017 liittyneessä muistiossa laventaa viimeisellä virkkeellä hallituksen esityksen tekstiä (jonka kieltä se myös hiukan korjaa ja jossa ilmaisun ”ehdotetaan kumottavaksi” sijasta luki vastaavasti ”voitaisiin kumota”):

”Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin mukaan kahdeksantoista vuotta täytäneen opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa alle 18-vuotiaana, jos hän jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa alle 18-vuotiaana aloittamiaan lukio-opintoja, eivätkä opinnot ole olleet keskeytyneenä vähintään vuoden ajan. Koska lukio-opintojen sisältö ja myös rahoitus määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitettuna oppimäärän mukaan, ei tälle määritelmälle enää ole käyttöä. Sen vuoksi asetuksen 15 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Samalla muu-

tettäisiin pykälän otsikko vastaamaan sisältöä poistamalla otsikosta maininta opintojen aloittamisajankohtaa koskevasta määritelmästä.”

Mutta väite, että lukio-opintojen sisältö määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitettun oppimäärän mukaan, ei pidä paikkaansa. Lukiolain 9 §:n 7 momentti sisältää edelleenkin opiskelijan vapaudelle valita uskonnon ja elämäntarkastustiedon opetuksen kesken ehdon, että opiskelija aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään. Tämä säännös on sama sekä nuorille että aikuisille tarkoitettun oppimäärän mukaan opiskeleville. Samoin väite, että opintojen aloittamisajankohdan määritelmälle ei enää ollut käyttöä, on väärä. Tälle määritelmälle olisi nimenomaan ollut edelleenkin käyttöä tulkitsemaan mainitsemaani ehtoa sananmukaista lievemmällä tavalla. Siksi ehdotus asetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamiseksi oli oikeudeton.

Tällöin myös muistion väite, että ehdotetuilla asetusmuutoksilla ei ole itsenäisiä vaikutuksia, on väärä. (Asetusmuutoksista toinen koski tuntijakoasetuksen (942/2014) 10 §:n 8 momentin kumoamista.) Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen jätti lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkinnan hyvin avoimeksi. Kumoamisen voidaan jopa nähdä tarkoittavan, että aiemmin vaaditusta opintojen vähintään vuoden keskeytyneenä olemisesta on luovuttu ehtona 18 vuotta täyttäneen opiskelijan vapaudelle valita uskonnon ja elämäntarkastustiedon kesken.

Muistiossa kerrotaan, että asian valmistelu sekä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen oli kuvattu hallituksen esityksessä 206/2016 vp [joka ei kuitenkaan vielä sisältänyt asetusehdotusluonnoksia], että asetusehdotukset — kuten jo itse hallituksen esityskin — oli valmistelu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä ja että asetusehdotukset oli tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Mutta asetusehdotusten (ja jo hallituksen esityksen) valmistelu sekä niiden tarkastus oli siis yllä mainittujen seikkojen perusteella ollut huolimaton. Olisi varmuuden vuoksi pitänyt vaikkapa tietokoneella etsiä lukiolaista luvun ”18” kaikki esiintymät, jolloin olisi heti löytynyt 9 §:n 7 momentti. Silloin olisi ollut välittömästi luovuttava ehdotuksesta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon 26.1.2017 asia- ja päätöslistoissa asetusmuutosten esittelyä koskevassa ”Asia”-kohdassa luki seuraavaa: ”Lisäksi lukioasetuksesta poistettaisiin tarpeettomana määritelmä koskien sitä, milloin kahdeksantoista vuotta täyttäneen opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa alle 18-vuotiaana.” Tässä sana ”tarpeettomana” oli harhaanjohtava.

Korostettakoon, että opintojen aloittamisajankohdan määritelmä oli lu-

kiolaissa todellakin yhtä lailla koskenut uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetusta. Ei missään lukiolain eikä lukioasetuksen eikä niiden muutosten säännöksissä eikä näiden säädösten valmisteluasiakirjoissa ollut sanottu, että opintojen aloittamisajankohdan määritelmä olisi muka koskenut vain taito- ja taideaineiden (niihin mukaan luettuna liikunnan) sekä terveystiedon opiskelua mutta ei uskonnon tai elämänkatsomustiedon opiskelua.

Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen on nähtävä **sinänsä ymmärrettävästä huolimattomuudesta seuranneena erehdyksenä**. Muutoinhan lukiolain säännös uskonnon ja elämänkatsomustiedon (osittaisesta) keskinäisestä valinnaisuudesta olisi ollut täsmennettävä ja perusteltava sekä yllämainittu lukiolakiin lisätty siirtymäsäännös ollut ulotettava koskemaan myös tätä säännöstä ainakin, jos olisi omaksuttu säännöksen aiempaa ankaraampi sananmukainen tulkinta (josta alempana tarkemmin).

Mutta erehdys on nyt korjattava.

Uskonnon ja elämänkatsomustiedon valinnaisuuden historiasta. Aikuislukiolain (439/1994) ja aikuislukioasetuksen (660/1994) mukaan kaikilla, myös alle 18-vuotiailla oli vapaa valinta uskonnon ja elämänkatsomustiedon kesken aikuislukion lukio- ja peruskouluopetuksessa. Aikuislukiolakia vuosina 1992–1994 säädettäessä Vapaa-ajattelijain liitto ry ja Filosofian ja elämänkatsomustiedon opettajat FETO ry saivat ansiokkailla lausunnoillaan torjuttuksi aikuislukiotyöryhmän muistion (OPM 1992:3) ehdotuksen uudesta kaikille pakollisesta uskontotiedon ja etiikan oppiaineesta.

Vuoden 1998 tilanteessa haluttiin selvästikin kiristää aikuislukiolain ja -asetuksen mukaista myös alle 18-vuotiaita koskenutta uskonnon ja elämänkatsomustiedon keskinäistä valinnaisuutta aikuislukion lukio- ja peruskouluopetuksessa. Todettakoon, että lukiolain (629/1998) 9 §:n muuttamisesta annetussa laissa (455/2003) pykälän alkuperäinen viimeinen eli 5 momentti siirtyi sellaisenaan viimeiseksi eli 7 momentiksi.

Voimassa olevan lukiolain esitöissä (HE 86/1997 vp koulutusta koskevasi lainsäädännöksi, SiVM 3/1998 vp) ei mainittu, miten lukio-opintojen aloittamisajankohta määritellään tai lukioasetuksessa määriteltäisiin. Siten näissä esitöissä ei myöskään voitu antaa perusteluja vaatimukselle lukio-opintojen vähintään vuoden ajan keskeytyneenä olemiselle. Itse asiassa hallituksen esityksessä opetuksen laajuudesta ja sisällöstä säätävän 7 §:n yksityiskohtaissa perusteluissa sanottiin päinvastaista:

”Taito- ja taideaineet eivät ole nykyisin opiskelijalle pakollisia aineita aikuislukiossa ja kansanopistoissa. Pykälässä taito- ja taideaineiden vapaaehtoisuus sidotaan vastaisuudessa opintojen aloittamisikään. Taito- ja taideaineet olisivat vapaaehtoisia myös henkilöille, jotka aloittavat uudelleen kesken jääneet opintonsa täytettyään 18 vuotta.”

Tässä ei siis sanota mitään sellaista, että opintojen uudelleen aloittaminen ei kuitenkaan saisi tapahtua vailla minkään pituista taukoa. Sivistysvaliokunta puolestaan totesi: ”Taito- ja taideaineet eivät nykyisin ole pakollisia oppiaineita aikuislukiossa ja kansanopistoissa. Nyt säädettävässä lukiolaissa liikunta ja terveystieto kuitenkin säilyvät pakollisina lukion oppimäärässä niiden opiskelijoiden osalta, jotka aloittavat lukiokoulutuksen alle 18-vuotiaana.” Mutta ei tässäkään otettu kantaa siihen, kuinka olisi meneteltävä opintojen jatkamisen suhteen niiden jäätyä kesken alle 18-vuotiaana.

Opetusministeriö pyysi 13.2.1998 lausuntoja perusopetusasetuksen ja lukioasetuksen luonnoksista (opm/13/010/1998), mutta opintojen aloittamisajankohtaa koskevaa määritelmää ei lukioasetuksen luonnoksessa ollut, eikä siitä lausunnoissa sitten mitään mainittukaan. Vuoden taukoa ei perusteltu myöskään lopulliseen lukioasetukseen (6.11.1998/810) liittyneessä opetusministeriön muistiossa 5.11.1998, vaan siinä sanottiin vain seuraavaa:

”15 §. *Opintojen päätoimisuus.* [Muistiossa otsikko oli siis unohdettu täydentää koskemaan myös 2 momenttia.] Pykälän 2 momentissa määritellään, milloin oppilaitosta 18 täytettyään vaihtavan tai keskeytyneitä opintojansa jatkavan opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa alle 18 vuotiaana.”

Lukioasetuksen ehto opintojen vähintään vuoden tauosta jäi usein toteutumatta opiskelijan erottua nuorisolukiosta alle 18-vuotiaana ja jatkettua aikuislukiossa 18 vuotta täytettyään; se kaiketi oli juuri ehdon alkupeäinen tarkoituskin. Tuolloin lukiolain voimaantulosta 1.1.1999 alkaen aina uuden uskonnonvapauslainsäädännön voimaan tuloon 1.8.2003 asti lukiolain ja -asetuksen mukaan alle 18-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittanut saattoi osallistua elämäkatsomustiedon opetukseen vain, jos ei kuulunut mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan, ja sen jälkeen vain, jos ei kuulunut evankelisluterilaiseen kirkkoon eikä ortodoksiseen kirkkoon (ellei sitten mahdollisesti ollut niin poikkeuksellisesta aikuislukioista kyse, että kolmen sääntö jäi täyttymättä). Ehdon tarkoitus oli siis pakottaa mahdollisimman laajassa määrin alunperin ylipäättään uskonnolliseen yhdyskuntaan ja sittemmin valtionkirkkoihin kuuluva 18 vuotta täyttänyt opiskelija pysymään uskonnonopetuksessa.

On huomattava, että taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon **vapaaehtoisuus** eroaa luonteeltaan uskonnon ja elämäkatsomustiedon keskinäisestä **valinnaisuudesta** niihin oikeutetuille. Lukiolakia vuonna 1998 säädettäessä kyseisten vapauksien osalta haluttiin myös olla tekemättä eroa nuorille annettavan koulutuksen ja aikuisille annettavan koulutuksen mukaan opiskelevien välillä. Sen sijaan säädettiin niistä, jotka ”aloittavat opintonsa 18 vuotta täytettyään”. Nyt vuoden 2017 alusta lähtien taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon vapaaehtoisuuden osalta tuli (palasi) ero nuorille tarkoi-

tetun oppimäärän ja aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan opiskelevien välille. Mutta uskonnon ja elämäkatsomustiedon valinnaisuuden osalta taas ei ole syytä samalla lailla saattaa nuorille tarkoitetun oppimäärän mukaan opiskelevia ja aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan opiskelevia eri asemaan.

Uskonnon ja elämäkatsomustiedon valintaoikeuden täsmentämisestä. Ilman opintojen aloittamisajankohdan kumottua lieventävää määritelmää voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin säännös, jonka mukaan *opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa*, on kaikesti ymmärrettävä **sananmukaisesti** eli siis niin, että valintaoikeutta varten ei saisi olla päivänkään lukio-opiskeluja alle 18-vuotiaana.

Tämä säännös on kohtuuttoman **ankara**. Säännöksen mukaanhan valintaoikeutta ei ole esimerkiksi sillä, joka 25-vuotiaana jatkaa 15-vuotiaana aloittamaansa lukiokoulutustaan, jonka oli jättänyt heti yhden päivän jälkeen tai vaikka suoritettuaan yhden kurssin/opintojakson (muuta kuin uskontoa ja elämäkatsomustietoa) vastaisuudessa hyväksi luettavaksi. Säännös on myös hyvin **epäyhdenvertainen**, sillä erotuksena äskeisestä tapauksesta valintaoikeus on esimerkiksi sillä, joka 18 vuotta täytettyään hakeutuu aikuislukioon mentyään ensin heti peruskoulun jälkeen työelämään.

Tämä **ankara, sananmukainen** tulkinta syntyi 1.1.2018 lukiolakiin pelkällä lukioasetuksen muutoksella ilman mitään perusteluita ja ilman mitään siirtymäsäännöstä.

Uudessa, 1.8.2019 voimaan tulevassa lukiolaissa (714/2018; HE 41/2018 vp) uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksesta säätävä 16 § vastaa sanasta sanaan voimassa olevan lukiolain 9 §:ää, eikä pykälän viimeisen momentin sananmukaista tulkintaa ollut hallituksen esityksessä mitenkään perusteltu — ei se hyväksyttävällä tavalla onnistuisikaan — mutta esityksessä ei toisaalta ollut selvyuden vuoksi tähdennetty sitäkään, että säännöksellä tarkoitetaan taata valintaoikeus vain sellaiselle opiskelijalla, joka ei ole ollut päivääkään lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana.

Uuden lukiolain opiskeluoikeudesta säätävän 23 §:n 3 momentti sisältää nimenomaisia syitä, jotka antavat opiskelijalle oikeuden väliaikaisesti keskeyttää opiskeluoikeutensa, ja lisäksi opiskeluoikeus voidaan opiskelijan pyynnöstä väliaikaisesti keskeyttää muusta perustellusta syystä, kuten momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkiksi vamman tai sairauden taikka vaihto-oppilasvuoden tähden. Näin on varmaankin ollut tähänkin asti.

Esimerkissä, jossa tällainen keskeytys kestää vähintään vuoden ja sen aikana opiskelija täyttää 18 vuotta, opiskelijalla olisi siis palatessaan ollut valintaoikeus oppilaitoksessaan, olipa se nuoriso- tai aikuislukio, jos lukio-

asetuksen 15 §:n 2 momentti olisi edelleenkin voimassa, kuten se oli vuodet 1999–2017. Voi myös kuvitella, että jossain tällaisessa esimerkissä opiskelija kuului toiseen tai toiseen valtionkirkoista mutta ei ollut alle 18-vuotiaana suorittanut yhtäkään uskonnon kurssia, jolloin valintaoikeus olisi todellakin ollut hänen kannaltaan merkityksellinen. Ehkäpä hän olisi ensin lykännyt uskonnon opiskeluaan odottaessaan, että olisi ensin täyttänyt 18 vuotta ja päässyt sitten eroamaan kirkosta sekä saanut sitä kautta oikeuden elämäntiedon opetukseen, mutta olisi sitten päättänytkin edelleen pysyä kirkon jäsenenä. Tuollainen lykkääminen olisi helppoa, jos opiskelija olisi peruskoulun jälkeen odottanut vuoden haluamaansa lukioon pääsyä ja sitten heti ensimmäisen kevätlukukauden ensimmäisenä päivänä täyttänyt 18 vuotta. Nyt hänen oikeutensa heikkenivät — syynä pelkkä huolimattomuus lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti kumottaessa.

Joka tapauksessa lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen erehdys olisi korjattava. Mutta lukiolain 9 §:n 7 momentin selittäminen jollain sopivalla virallisella tasolla sananmukaisesti otettavaksi täytyisi samalla perustella, ja silloinkin siirtymäsäännös jäisi puuttumaan. Itse asiassa tuollainen tulkinta perusteluineen voitaisiin kyllä yrittää toteuttaa lukiolain muutoksessa, jossa 9 §:n 7 momenttiin liitettäisiin tarvittava siirtymäsäännös, joka taas saattaisi olla sängen kummallinen laatia.

Toinen korjaustapa olisi palauttaa lukioasetuksen kumottu 15 §:n 2 momentti voimaan pikimmiten. Mutta sitä ei voitaisi toteuttaa asetuksella. Vaikka lukiolain 39 §:n mukaan tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella, niin uuden perustuslain mukaan tämä asetuksenantovaltuus on liian laaja-alainen tässä kysymyksessä sovellettavaksi, ja onhan kyse myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, joista on perustuslain 80 §:n nojalla säädettävä lain tasolla ja siis perustelut myös eduskunnan hyväksyttäväksi esittäen. Siten korjaus, **paluu vanhaan**, pitäisi toteuttaa muuttamalla itse lukiolain 9 §:n 7 momentti seuraavasti:

Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään tai 18 vuotta täytettyään jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa alle 18-vuotiaana aloittamaansa lukiokoulutusta sen oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntiedon opetusta.

Näin itse lakitekstissä nähtynä peräti kummallisen ehdon ”sen oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan” perusteluksi ei riittäisi sanoa, että sillä haluttaisiin vain palata vanhaan käytäntöön, sillä tuota käytäntöä ei aikoinaan vuonna 1998 perusteltu mitenkään, kuten yllä nähtiin. Ymmärrettävää ja hyväksyttävää perustelua saattaisikin olla vaikea laatia.

Olisi olemassa kolmaskin ratkaisutapa, ja se olisi **nykyään perustelluin**,

minkä voi nähdä joko seuraavan päättelyn kautta tai suurempaakin.

Ensinnäkin, kumotun määritelmän voi ymmärtää seuraavasti. Edellytykseksi valinnanvapaudelle vaadittu opintojen keskeytyneenä olemisen vähimmäiskesto haluttiin toisaalta saada mahdollisimman pitkäksi uskonnopeutukseen pakottamisen **tehon** tähden ja toisaalta mahdollisimman lyhyeksi **kohtuutta** opiskelijan kannalta ajatellen. **Yhden vuoden** kesto olisi siis hyväksytty toisaalta riittävän tehokkaaksi ja toisaalta riittävän kohtuulliseksi. Tällöin määritelmän kumoamisen voi ajatella tarkoittaneen joko sitä, että mikään ei ole kohtuutonta ja voidaan siis optimoida teho, tai sitä, että mikään ei ole tehotonta ja voidaan siis optimoida kohtuus.

Edellinen vaihtoehto ajaa vähimmäiskeston **äärettömän pitkäksi**. Se ei sallisi päivänkään lukio-opintoja alle 18-vuotiaana. Toisin sanoen oltaisiin yllä kuvatussa ankarassa, sananmukaisessa tulkinnassa.

Jälkimmäinen vaihtoehto ajaa vähimmäiskeston **nollan pituiseksi**. Opiskelijalla olisi lupa 18 vuotta täytettyään ilmoittaa, että hän keskeyttää opintonsa mutta jatkaa niitä välittömästi ja käyttää sitten tätä kautta saamansa valinta-oikeuden. Jos rehtori vetoaisi ankaraan tulkintaan, viime kädessä korkein hallinto-oikeus kaiketi asettaisi kohtuuden tehon edelle ja ratkaisisi asian opiskelijan hyväksi varsinkin, kun ankara tulkinta olisi jo merkinnyt opiskelijan oikeuksien kannalta kestämatöntä taantumista vallinneesta tilanteesta ja jopa ilman perusteluja.

Selvää kuitenkin on, että tulkinnassa, johon näin päädyttiin, pitäisi lopuksi eliminoida kuvattu turha mutkikkuus. Säännös olisi siis seuraava, hyvin yksinkertainen ja selkeä:

Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.

Toki tähän **täyteen valinnanvapauteen** olisi päästy myös havaitsemalla, että opiskelun aloittamisajankohdan määritelmän kumoaminen on ilmeisesti oikeus heti ymmärtää niin, että mitään opintojen keskeytyneenä olemista ei enää vaadita 18 vuotta täyttäneen valinnanvapaudelle.

Uuden lukiolain tullessa voimaan 1.8.2019 tulee kuluneeksi tasan 25 vuotta aikuislukioasetuksen voimaantulosta. Siitä periytyi perusopetuslakiin (628/1998) täysi valinnanvapaus uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen väliltä 18 vuotta täyttäneille opiskelijoille. Tätä mallia olisi siis seurattava lukiolain korjauksessa. Se ei varmaankaan edes kovin suurta joukkoa koskisi, sillä ainakin keskeytyksittä opiskellut valtionkirkkoon kuuluva opiskelija on yleisimmin suorittanut uskonnon pakolliset opinnot jo alle 18-vuotiaana. Mutta toisaalta mallia ei sitten saisi myöskään käyttää elämäkatsomustiedon sekulaaria luonnetta vastaan eikä varsinkaan syyksi yhdistyksemme ehdottomasti vastustamalle yhteiselle katsomusaineelle, joka olisi vain uskonnonopetuksen

pakottamista kaikille.

Aiemmat, turhat vaikutusyritykseni. Olen yrittänyt saada korjauksen niin voimassa olevaan kuin uuteenkin lukiolakiin. Mutta en ole onnistunut.

a) Miksi ajan korjausta? Yhdistyksemme ei ole elämäkatsomustiedon täyden valinnanvapauden kannalla koko perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta. Elämäkatsomustiedon valinnan oikeutta myös valtionkirkkoihin kuuluville on perusteltu perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan pykälän nojalla. Mutta yhdenvertaisuuteen sisältyy myös syrjinnän kieltö, ja uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomat elämäkatsomustiedon oppilaat ja opiskelijat olisivat vaarassa menettää oppiaineensa sekulaarin luonteen, jos oppiaine olisi myös valtakirkkoon kuuluvien valittavissa. Se olisi uskonnottoman katsomusvähemmistön syrjintää, ja yhdistyksemme ottaa sellaisen mahdollisuuden vaaran hyvin vakavasti. Tällä näkökannalla on yhdistyksellemme suurempi paino. Pidämme perusteltavampana ja perustavampana uskonnonvapauslain muuttamista uskonnollisesta asemasta itsenäisesti päättämisen 18 vuoden ikärajan laskemiseksi 12 vuoden tai kompromissina 14 vuoden ikärajaksi.

Mutta nyt siis tilaisuuden tarjouduttua ajamme 18 vuotta täyttäneille valtionkirkkoihin kuuluville lukiokoulutuksen opiskelijoille oikeutta valita elämäkatsomustieto uskonnon sijaan. Heidän kirkon jäsenyytensä on vapaaehtoista, eikä ole selvää, että yhdistyksemme kannattaisi välttämättä edistää tätä asiaa. Siksi tarjoammekin kahta muutakin ratkaisuvaihtoehtoa. Tosin niitä on sitten pakko arvostella vain heikosti perusteltavina, ja sitä paitsi vapaa valinta on yhdistyksemme ymmärryksen mukaan jo nyt lainsäädännön tosiasiallinen tilanne. Huomaamme myös, että nuorisolukiossa kirkkoon halusta kuuluvalla opiskelijalla ei pakollisia uskonnon opintoja normaalisti jääne suoritettaviksi 18 ikävuoden täyttymisen jälkeen.

b) Opetus- ja kulttuuriministeriössä. Laadin aiheesta 31.1.2017 yhdistyksemme verkkosivuille uutisen *Lukioasetukseen seurauksiltaan arvaamaton muutos* ja sitten 31.12.2017 suorasanaisesti uutisen *Elämäkatsomustieto 1.1.2018 alkaen 18-vuotiaan vapaasti valittavaksi*. Laatimassani ja 7.4.2017 opetus- ja kulttuuriministeriölle toimittamassani yhdistyksemme esityksessä oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain 46 §:n muuttamisesta [lisätty: pykälän yksikäsitteisen sovellettavuuden,] yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden tähden (dnro OKM/30/592/2017) kerroin lukiolakiin vertailun mahdollistamiseksi tästä asiasta täyden valinnanvapauden tulkinnan kannalta kohdassa 18b) sivuilla 26–27. Tämän esityksen lähetin samalla Opetushallitukselle tiedoksi, koska se liittyy ongelmiin Opetushallituksen antamissa aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (kanteluni eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOAK/5074/2017)).

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntöön (OKM/41/010/2017; 24.1.2018) luonnoksesta hallituksen esitykseksi lukiolaiksi ja laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta yhdistyksemme antoi heti 25.1.2018 oma-aloitteisen lausunnon, jossa asiasta kerrottiin seuraavaa:

”Samassa pykälässä [uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetuksesta] tai sen perusteluissa tai uudessa lukioasetuksessa olisi täsmennettävä, mitä tarkoittaa lukiokoulutuksen aloittaminen 18 vuotta täytettyään ehtona sille, että opiskelijalle opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämänkatsomustietoa. Ehdon määrittely poistui lukioasetuksen 15 §:stä 1.1.2018 (45/2017), eikä sananmukainen tulkinta olla sallimatta päivänkään lukio-opintoja alle 18-vuotiaana ole selvästikään mahdollinen kumottua ankarampana ja tarkemmin ajatellen mielettömänä ehtona. Ainoa käypä tulkinta on siis ehto 18 vuoden täyttämistä. Laki tulisivin muotoilla valmiiksi näin.”

Lausunnon keskeiseen sisältöön tämä oli tiivistetty seuraavasti, ja siitakin täsmentämisen tarve ilmeni:

”Opintojen aloittamisajankohtaa koskevan määritelmän poistuttua 1.1.2018 lukioasetuksen 15 §:stä olisi esitetyn lukiolain 16 §:n viimeinen momentti täsmennettävä seuraavasti: Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämänkatsomustietoa.”

Muissa 225 lausunnossa asiaa ei ollut huomattu. Vielä lausuntoajan jo 7.3.2018 päätyttyä täydensimme lausuntoamme 21.3.2018 ja 22.3.2018, jotta lukiolaikiin jääneen epäselvän kohdan täsmentämisen tarve olisi tullut vielä paremmin esille.

Mutta lausunnollamme ei ollut vaikutusta, vaan lukiolakiesityksessä 16 § jäi täsmentämättä.

c) Eduskunnan sivistysvaliokunnassa. Yhdistyksemme antoi 19.4.2018 sivistysvaliokunnalle asiassa HE 41/2018 vp laajan oma-aloitteisen lausunnon (EDK-2018-AK-189161; SiV 2.5.2018) ja täydensi lausuntoa 19.5.2018 tiiviimmällä esityksellä (EDK-2018-AK-191588 ja EDK-2018-AK-191586; SiV 22.5.2018).

Kumpikin näistä lausunnoista tarkasteli yllä mainittuja kolmea ratkaisuvaihtoehtoa kysymykselle uskonnon ja elämänkatsomustiedon valinnaisuudesta 18 vuotta täyttäneille opiskelijoille: 1) paluu vanhaan, 2) ankara sananmukainen ja 3) täysi valinnanvapaus. Viimeisimpänä mainittu lausuntoasiakirjamme oli vaihtoehtojen 2 ja 3 keskinäistä symmetrisyyttä havainnollistava kuvaliite.

Pyysin turhaan saada kutsun valiokuntaan kuultavaksi asiantuntijaksi.

Sivistysvaliokunnan 1.6.2018 valmistunut mietintö SiVM 2/2018 vp asiassa HE 41/2018 vp ei lausunut lukiolain koko 16 §:stä mitään. Yhdistyksemme

oli turha yrittää itse vaikuttaa eduskunnassa tässä asiassa siltä erää enempää.

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 parillaan 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.

d) Oikeuskanslerinvirastossa. Tein 1.6.2018 oikeuskanslerille hyvin seikkaperäisen kantelun yllä mainitusta lukioasetuksen 1 ja 15 §:n muuttamisen esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa. Jälkikäteen katsoen tavoitteeni selvästikin oli ensiksikin saada virallinen, rehellinen myöntö sille, että 15 §:n 2 momentin kumoaminen oli todellakin tehty virheellisin perustein ja että se olisi siksi pitänyt jättää tekemättä. Se olisi saattanut asian minua tyydyttävälle järkevälle kannalle. Tämän jälkeen tavoitteeni oli saada virhe sitten korjatuksi eli lukiolain säännös uskonnon ja elämäntietämisen osittaisesta valinnaisuudesta täsmennetyksi viimeistään uudessa lukiolaissa, mutta jo voimassaolevassakin lukiolaissa, mieluummin ja järkevimmän juuri yllä kuvaamallani perustelluimmalla eli täyden valinnanvapauden antavalla tavalla.

Kantelin juuri tuosta esittelystä, ja kohdistin silloin kanteluni juuri asianomaiseen esittelijään. Ehkä henkilöinti oli virhe; olisi pitänytkin kannella opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Mutta toki tarkoitin kanteluni kohdistuvan koko ministeriöön, joka vastasi asetusmuutosluonnoksesta ja joka silloin olisi voinut myöntää erheen virkamiehensä puolesta, sekä, toisin kuin yksittäinen virkamies, ehdottaa korjausta. Pelkään, että kanteluni saattoi tarkoittamattani saada väärän painotuksen. Pelkkää virkamiehen myöntöä ei ehkä edes olisi katsottu ministeriötä itseään sitovaksi vaan vain yksityiseksi kannanotoksi.

Oikeuskansleri Tuomas Pöystin 22.8.2018 antama vastaus (dnro OKV/1001/1/2018) tuotti minulle syvän pettymyksen. Vastauksen mukaan asiassa ei ollut tullut esille perusteltua epäilyä lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä eikä ilmi muutakaan sellaista seikkaa, johon hänellä oikeuskanslerina olisi oikeudellinen peruste puuttua, joten kanteluni ei ollut johtanut häntä toimenpiteisiin.

Vääriä ja harhaanjohtavia perusteluita lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamiselle ei ollut sellaisiksi katsottu. Päinvastoin, vastauksessa oli omaksettua asetusehdotukseen liittyneen muistion perustelu sellaisenaan oman it-

senäisen harkinnan sijasta. Sellaiselle harkinnalle pohjan olisi tarjonnut kantelussani osoitetut perustelun virheet, sillä yksinkertaisesta asiasta on kyse. Nyt järki ei voittanut.

Erityisesti ei edes mitään selvitys- ja lausuntopyyntöä ollut tehty. Sitä kautta olisi kuitenkin saatettu valmistelua varten saada vahvistus, että kanteluni väitteet virheellisyyksistä olivat todellakin paikkansa pitäviä, oli virheellisyyksien syy sitten mikä tahansa ja joka tapauksessa toisarvoinen kysymys itse lukiolain rinnalla.

Laadin 28.8.2018 oikeuskanslerille huomautuksen tästä kanteluni ratkaisusta, ja vaadin, että kanteluni on oikeasti tutkittava.

Kävin 29.8.2018 asiani esittelijän tai (eli?) valmistelijan kanssa lyhyen puhelinkeskustelun ennen kuin hän oli saanut huomautuskirjeeni. Sain käsityksen, että minun on turha toivoa, että tuo uusikaan kanteluni johtaisi mihinkään. Lähetin kuitenkin hänelle vielä kaksi sähköpostiviestiä.

Lisään tähän huomautuksen, että olisihan oikeuskansleri voinut myöntää, että lukioasetusmuutoksen esittelyssä oli tehty virhe, vaikkakin sitten todeta kyseisen erehdyksen niin lieväksi, että sitä ei olisi katsottava virkavelvollisuuksien vastaiseksi, kunhan virhe korjataan. Onhan erehtyminen inhimillistä. Mutta nyt kanteluvastaus ei ainakaan itsessään johda mihinkään korjaukseen, jollaista taas vaatisi itse asia. Virhettä ei korjaisi se, että korjaamisen tarve katsottaisiin mukamas niin mitättömän pieneksi, että siihen ei tarvitsisi lainkaan ryhtyä. Silloin satunnainen erehdys saisi oikeudetta pysyvät seuraukset, lainsäädännön epäselvyyden.

Miksi Opetushallitus on mielestäni menetellyt virheellisesti? Opetushallituksen olisi tullut huomata, että lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkinta jäi epäselväksi, kun 1.1.2018 lukioasetuksesta poistui 15 §:n 2 momentti. **Tällöin olisi ollut erityisen tärkeätä, että Opetushallituksen 12.1.2018 antamassa ohjeessa olisi ollut tulkintaohje.** Niin kuin näkyy yltä myytyyn menneistä yrityksistäni saada kyseinen lain säännös täsmennetyksi, Opetushallituksenkin olisi ollut turha toivoa, että tulkinta tulisi, kuten sen kuuluisi tulla, itse lainsäädännöstä. Turhaa olisi Opetushallituksen myöskin ollut kysyä tulkintaa opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Opetushallituksen olisi ollut itse pääteltävä tulkinta. Sananmukainen tulkinta liian ankarana ja epäyhdenvertaisena, vailla perusteluita ja siirtymäsäännöstä, olisi ollut hylättävä. Myöskin paluu vanhaan olisi nimenomaisesti ollut hylättävä, koska kerran lukioasetusta oli muutettu jopa vailla perustuslain suomaa mahdollisuutta saada sitä entiselleen. Vaatimuksen vähintään vuoden kulumisesta alle 18-vuotiaana suoritetuista lukio-opinnoista 18 vuotta täyttäneen opiskelijan vapaudelle valita uskonnon ja elämäntiedon väliltä tultua hylätyksi Opetushallituksen olisi ollut oivallettava, että se taas olisi pitänyt ymmärtää

niin, että mitään taukoa ei enää vaadita. Tulkinnaksi olisi siis yksinkertaisuuden ja selkeyden vuoksi tullut, että valinnanvapaus on kaikilla 18 vuotta täyttäneillä opiskelijoilla ja silloin riippumatta siitä, onko kyseessä nuorille vaiko aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaisista opinnoista. Tämä tulkinta olisi ollut puolustettavissa myös yksittäisiä, vaikkakin varmaankin varsin harvoja opiskelijoita kohden perusoikeusmyönteisimpänä ja vailla mielivaltaa olevana. Opetushallitusta ei olisi voinut moittia. Päinvastoin, silloin Opetushallitus olisi saattanut lisäksi jälkikäteen saada lainsäädännön tulkintansa mukaiseksi.

Mutta nyt Opetushallitus laiminlöi tämän siltä odotetun velvollisuutensa.

Toivon oikeusasiamiehen tekevän seuraavaa: Oikeusasiamiehen tulisi ensiksikin oivaltaa, että voimassa olevan lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkinta on epäselvä lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin tultua kumotuksi. Oikeusasiamiehen tulisi sitten, katsoen myös sitä, kuinka nykytilaan on päädytty, omaksua omaksi kannakseen opiskelijan oikeusturvaa ajatellen säännöksen varovaisin tulkinta, että opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntutkimustietoa. Tämän jälkeen oikeusasiamiehen olisi kerrottava Opetushallitukselle olevan virheellistä jättää sen asianomaisessa ohjeessa ilmoittamatta, kuinka lukiolain 9 §:n 7 momenttia olisi tulkittava nyt, kun säännöksen tulkinta on käynyt epäselväksi. Vihdoin oikeusasiamiehen olisi korostettava Opetushallitukselle käsityksensä olevan, että juuri äsken mainitseni tulkinta olisi perustelluin.

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:

Eduskunnan oikeusasiamiehelle (oikeusasiamies@eduskunta.fi)

ja tiedoksi

sekä Opetushallitukselle (kirjaamo@oph.fi)

että opetus- ja kulttuuriministeriölle (kirjaamo@minedu.fi)