

ke 19.4.2023

Opetushallituksen kehittämisryhmälle kahdesta lainsäädännön virheestä

Opetushallitus tiedotti 13.12.2022 asettaneensa katsomusaineiden uudistamista koskevan kehittämisryhmän vuosille 2022–2024 ("Laajapohjainen työryhmä pohtimaan katsomusaineiden uudistamista"). Kehittämisryhmän puheenjohtajana toimii pääjohtaja Minna Kelhä ja varapuheenjohtajana johtaja Jarkko Niiranen Opetushallituksesta.

Yhdistyksemme mainittu! Lainaan Opetushallituksen raportin *Selvitys katsomusaineiden opetuksen nykytilasta ja uudistamistarpeista* (Eero Salmenkivi ja Vesa Åhs, 21.4.2022, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:13) alaviitteen 16 (s. 96): "Pääkaupunkiseudun ateistit ry on tätä selvitystä varten annetun lausuntonsa liitteessä, joka kommentoi selvitykseen liittyvää kyselyä, kertonut tehneensä tästä asiasta ehdotuksen Opetus- ja kulttuuriministeriölle keväällä 2017. Selvityshenkilöt kiittävät järjestöä asian ottamisesta esiin." Alaviite liittyi seuraavaan tekstiin: "Useimmilla aikuisten perusopetukseen osallistuvalla ei ole huoltajaa ja niilläkin, joilla on, lienee perusteetonta, että huoltaja tekisi nämä ratkaisut. Selvityshenkilöt eivät halua arvioida, onko tämä epäjohdonmukaisuus riittävä peruste lain muuttamiseen."

Katsomusaineisiin liittyy kaksi lainsäädännön virhettä. Yhdistyksemme on pitänyt esillä kahta lainsäädännön virheellisuyttä, jotka olisi tullut korjata jo vuonna 2018. Olemme ajaneet niiden korjaamista aivan tuosta selvityksestä riippumatta. Siksi viittauksemme näistä kysymyksistä selvityshenkilöille jäivät turhan lyhyiksi, eikä raportti kerro niistä riittävästi. Virheellisydet sivuavat kehittämisryhmän aihetta, mutta ne tulisi korjata pikimmiten kesken kehittämisryhmän kaudenkin. Sen tähden haluan kertoa niistä nyt tarkemmin.

1) Aikuisten perusopetus. Perusopetuslain (628/1998) 1 §:n 3 momentin mukaan aikuisille annettavasta perusopetuksesta säädetään perusopetuslain 46 §:ssä, jonka 1 momentin toinen virke taas luettelee ne muut saman lain säännökset, joita aikuisten perusopetukseen sovelletaan. Lain 1 §:n 3 momentti ja 46 § muutettiin 1.8.2018 voimaan tulleella lailla 1507/2016, jolla maahanmuuttaneiden suuresti kasvaneen perusopetuksen tarpeen tähden 46 §:ssä tarkoitettun opetuksen (alkuperäiseltä nimeltään muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, sitten samaa tarkoittaen oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus) rakenne muutettiin. Tuolloin luettelosta vain poistettiin "11 §" tämän opetuksen sisällöstä säätäneen pykälän tultua katetuksi 46 §:ssä

suoraan, ja luettelosta tuli myös sitovampi (siihen mennessä: ”[kyseisestä] *perusopetuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä* 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10–15, 18–22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40–44 §:ssä *säädetään*”; sitten: ”[kyseiseen] *perusopetukseen sovelletaan, mitä ... säädetään*”; kursivoinnit minun). Toisen kerran 1 §:n 3 momentti ja 46 § muutettiin 1.8.2021 voimaan tulleella nimen aikuisten perusopetuksesi muuttaneella lailla 1216/2020, jolla ei luetteloon puututtu. Kolmannen kerran 46 § muutettiin 1.8.2022 voimaan tulleella lailla 716/2022, jolla luetteloon lisättiin viittaus 42 a–42 d §:ään. Muutoin 46 §:ää ja sen luetteloa ei ole muutettu, vaan **sovellettavien säännösten luettelon (mahdollisesti tyhjästi) päivittäminen on virheellisesti aina laiminlyöty perusopetuslakia muualla muutettaessa tai täydennettäessä.**

On huomattava, että 46 §:n 1 momentin mukaan 46 §:ssä säädettyyn perusopetukseen voi osallistua sen jälkeen, kun 26 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusopetuksen suorittaminen päättyy eli kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun lukuvuoden koulutyö on päättynyt sinä kalenterivuonna, jona oppilas täyttää 17 vuotta. Erityisesti lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen voi aloittaa vuotta nuorempana kuin aikuisten perusopetuksen.

Yhdistyksemme teki 7.4.2017 laatimani perustellun lakiesityksen opetus- ja kulttuuriministeriölle perusopetuslain 46 §:n sovellettavien säännösten luettelon kokonaispäivitykseksi menetelmänä ja tavoitteena yhdenmukaisuus lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kanssa (kymmenen täydennystä 2017–2022; VN/5507/2020). Erityisesti säännöksiin opetuskielestä (10 §), äidinkielenä opetettavasta kielestä (12 §) sekä uskonnon ja elämäntiedon opetuksesta (13 §) olisi viitattava maininnoin, että jokaisen niissä tarkoitettujen oppilaan huoltajan tahdonilmaisun tekisi [kuitenkin] opiskelija itse [yhdistyksemme vastustaa ehdottomasti päivittämisessä uhkaavaa elämäntiedon osittaistakaan yhdistämistä uskonnonopetukseen]. Mitään kumottavia perusteluita huoltajan vallalle aikuisten perusopetuksessa ei perusopetuslain ja sen muutosten esitöissä löytynyt. Huoltaja ei myöskään ole laatimassa 46 §:ssä tarkoitettua opiskelijan henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa. Kaikkea huoltajan valtaa ei tarvitsisi eikä voitaisi poistaa. Esimerkiksi 42 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen sovelletaan hallintolakia (434/2003), jonka 14 §:n 3 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Lisäksi esityksemme mukaan 3 §:n 3 momentin velvoite olla opetuksessa yhteistyössä kotien kanssa laajennettaisiin velvoitteeksi olla myös aikuisten perusopetuksessa yhteistyössä alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden huoltajien kanssa kuitenkin antamatta huoltajalle mahdollisuutta puuttua haitallisesti opiske-

lijän asioihin. Vastaava yhteistyövelvoite olisi kantamme mukaan asetettava lukiokoulutuksen järjestämiselle aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan.

Minä yhdistyksemme puheenjohtajana kantelin samoin 7.4.2017 lakiesityksemme tueksi eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksesta sen määrätessä aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista ja jouduttua tällöin vaikeuksiin 46 §:n luettelon päivittämättömyyden kanssa erityisesti siksi, että 46 §:n luettelosta oli jätetty jo alunperin pois yllä mainittu 3 §:n 3 momentti ilmeisesti haluttaessa säästää opetuksen järjestäjien vaivoja. Pelkkä lakiesityksemme ei riittänyt, sillä asiamme vastuuvastuunantaja opetus- ja kulttuuriministeriössä torjui 14.7.2017 esityksemme. Mutta monipolvisen kanteluketjun jälkeen eduskunnan apulaisoikeusasiamies siirsi kanteluni ministeriön käsiteltäväksi. Ministeriö (ylivohtaja Eeva-Riitta Pirhonen ja johtaja Jari Rajanen) antoi 13.12.2017 apulaisoikeusasiamiehelle tämän vaatimana toimenpiteenä lausunnon (EOAK/5074/2017, OKM/12/022/2017). Siinä ministeriö lupasi tarkistaa perusopetuslain 46 §:n lakiviittaukset ja ilmoitti, että tarpeenmukaiset säännösmuutosesitykset on tarkoitus antaa vuoden 2018 aikana ja että opetussuunnitelman perusteita päivitetään säännösmuutosten mukaisesti. Mutta luvattuja säännösmuutosesityksiä ei ole kuulunut.

Lisään äskeiseen viitaten, että kantelin 11.4.2023 eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksesta, koska *Ohje perusopetuksen uskonnon ja elämäntutkimuksen opetuksen sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä yhteisistä juhlista ja uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa* (19.9.2022; OPH-3903-2022) sisältää vaatimuksen, että opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa, sulkematta tällöin pois aikuisten perusopetusta. Valitin myös, väittämättä lainvastaisuutta, että tämä ohje, toisin kuin sen edeltäjät 16.9.2014, 11.5.2016 ja 12.1.2018, ei sisällä johdantoluvussaan mainintaa (tyhjä rajoitus ”eräin jäljempänä mainituin poikkeuksin” poistettuna), että aikuisten perusopetuksessa huoltajan sijasta valinnoista päättää kuitenkin opiskelija itse. Kyseiset valinnat koskevat uskonnon ja elämäntutkimuksen opetusta, oppilaitoksen juhlista poistumista uskonnollisten osien ajaksi tai niistä kokonaan pois jäämistä sekä uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin osallistumista tai osallistumattomuutta ja samalla mahdollisiin vaihtoehtoihin tilaisuuksiin osallistumista. Nyt puhevaltaan sovelletaan yllä lainattua hallintolakia, ja tällöin: ”Jos oppilaan ja hänen huoltajansa näkemykset uskonnolliseen tilaisuuteen tai sille vaihtoehtoiseen ohjelmaan osallistumisesta poikkeavat toisistaan, koulu päättää oppilaan etu huomioon ottaen, kumman näkemyksen mukaan toimitaan.” Kyllä ohje olisi ainakin tässä voinut antaa opiskelijalle itselleen päätösvallan, mutta on kai odotettava 46 §:n luettelon kokonaispäivitystä.

Yhdistyksemme antoi 2020–2022 kahdeksan eri perusopetuslakia koske-

van hallituksen esityksen tapauksessa lausunnon opetus- ja kulttuuriministeriölle esityksen luonnoksesta sekä eduskunnan sivistysvaliokunnalle itse esityksestä (yhdessä asiassa ei ollut luonnosta, toisessa taas vain luonnos). Näissä lausunnoissa yritimme puuttua siihen, kuinka esityksissä tulisi ottaa aikuisten perusopetus huomioon. Mutta vaikka perusopetuslakiin lisättiin esimerkiksi 3 a § lapsen edun ensisijaisuudesta (HE 127/2021 vp), missään ei ole sanottu, että 3 a § koskisi myös aikuisten perusopetusta, kuten tietysti tulisi koskea; erityisesti pykälää ei lisätty 46 §:n luetteloon. Kuitenkin lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin lisättiin vastaava säännös. Lausuntomme tosin huomauttivat, että 46 §:n luetteloa ei oikein voi päivittää yksittäisillä säännöksillä, sillä sellainenhan toisaalta väittäisi, että luettelon puutteet ovatkin aiheelliset. Tarvittaisiin ensin luettelon kokonaispäivitys. Ministeriö kuitenkin vaikenee eduskunnalle tästä päivitystarpeesta ja ministeriön lupauksesta hoitaa asia jo vuonna 2018.

Kuten yllä mainitsin, lailla 716/2022 (HE 54/2022 vp) luetteloon lisättiin ”42 a–42 d §”. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine 23.5.2022 eduskunnan sivistysvaliokunnalle kiisti ensin yhdistyksemme vaatimuksen, että uusi 46 a § olisi lisättävä 46 §:n luetteloon huolimatta siitä, että, ja juuri siksi, että siinä mainitaan aikuisten perusopetusta suorittava opiskelija [tai sitten luettelon perään olisi tullut lisätä teksti, että aikuisten perusopetukseen sovelletaan lisäksi säännöksiä, joita niissä olevan maininnan mukaan on tarkoitettu sovellettavaksi aikuisten perusopetuksessa]. Linaan loput yhdistyksemme viittaavan tästä tärkeästä vastineesta (lihavoinnit minun): ”Sen sijaan ministeriö pitää aiheellisena lausunnossa esitettyä huomiota siitä, että voimassa olevan 46 §:n 1 momentin viittaus 40–44 pykäliin ei pidä sisällään 42 a–42 e §:iä, **vaikka myös näitä säännöksiä on tarkoitettu sovellettavaksi ja on käytännössä sovellettu** aikuisten perusopetukseen. Ministeriö katsoo, että 46 §:n 1 momentin viittaus 40–44 §:n osalta olisi **lakitekni- sen virheen vuoksi tarkennettava** muotoon 40–42, 42 a–42 d, 43 ja 44 §:ssä. Perusopetuslain 42 e § on kumottu lailla 163/2022, joka tulee voimaan 1.8.2022.” Valiokunnan yksityiskohtaiset perustelut mietinnössä (SiVM 7/2022 vp) otivat tämän huomioon seuraavasti (jälkimmäinen lihavointi minun): ”**46 §. Aikuisten perusopetus.** Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin **pykä- läviittauksia koskevaa teknistä täsmennystä**, ja tämän johdosta myös lain johtolausetta ehdotetaan täydennettäväksi.”

Yhteenveto aikuisten perusopetuksesta. Koko perusopetuslain 46 §:n 1 momentin sovellettavien säännösten luettelo olisi päivitettävä, kuten yhdistyksemme lakiesitys 7.4.2017 vaatii. Tässä täsmällisenä ja jokaisen ymmärrettävänä menetelmänä olisi yhdenmukaisuus lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain kanssa. Esimerkiksi 35 a § *Kasvatukseen*

lu jälki-istuntoineen jätettäisiin luetteloon lisäämättä. Menetelmälle täydennyksenä, vaan ei vaihtoehtona, olisi opetus- ja kulttuuriministeriön esittämä ymmärrys siitä, mitä säännöksiä kaikkiaan on tarkoitettu sovellettavaksi ja on käytännössä sovellettu aikuisten perusopetukseen. Esimerkiksi Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2015 viittasi alkuperäisessä muodossaan tuohon tuolloin uuteen 35 a §:ään, mutta Opetushallitus antoi ajoissa korjaavan määräyksen, jonka ilmeisenä tarkoituksena oli juuri ohittaa 35 a §. Hallituksen esityksessä tällaiset ilmeiset lisäykset tai lisäämättä jättämiset voitaisiin sitten perustella myös teknisinä täsmennyksinä.

Pohtimista vaativat kuitenkin säännökset oppimisen ja opiskelun tuesta. Siitä on Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2017 laaja luku 5.3 lakiperustanaan 3 §:n 2 momentti, jonka nojalla opetus on järjestettävä opiskelijoiden iän ja edellytysten mukaisesti; lisäksi luku viittaa sovellettavaan säännökseen 18 § erityisistä opetusjärjestelyistä. Sovellettavaksi säännökseksi voitaisiin ottaa myös 16 § *Tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus* ja 16 a § *Tehostettu tuki*, kunhan hallituksen esityksessä näiden pykälien sisältöä täsmennettäisiin luvun 5.3 mukaisesti. Lakiesityksemme yhdeksäs täydennys kysyy, voitaisiinko myös 17 § *Erityinen tuki* ottaa sovellettavaksi aikuisten erusopetuksessa eli toteuttaa kolmiportainen tuki, mutta kysymys vaatisi erityisen selvityksen, jolla lakiesitystämme ei pidä viivyttää.

Uskonnon ja elämäntietämisen opetusta koskeva 13 § tulisi säilyttää nykyisellään, mutta 46 §:n luettelon perässä samassa virkkeessä tulisi mainita, että jokaisen 13 §:ssä tarkoitetun oppilaan huoltajan ilmoituksen, pyynnön ja päätöksen tekee kuitenkin opiskelija. Tämä sisältyisi periaatteeseen, että luettelo päivitetään lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mallin mukaan. Yhdistyksemme lakiesitys perustelee laajasti tämän 13 §:n tulkin. Lisättäköön tähän perustelu, että muutos koskisi vain suhteellisen pientä opiskelijamäärää ja olisi sikäli ongelmaton. Selvityksen (s. 98) mukaan aikuisten perusopetuksessa oli lukuvuonna 2021–2022 yhteensä 3732 opiskelijaa ja heistä alaikäisiä noin 270 eli 7 %, ja tietysti alaikäisistä opiskelijoista vain osa oli ehtinyt päättövaiheeseen ja siis uskonnon ja elämäntietämisen opetuksen yhden kurssin piiriin. Toki opiskelijalle oma päätösvalta voi olla hyvinkin tärkeä. Muutokseen ei edes tarvitse lähteä pelkästään tämän pienen ryhmän uskonnonvapauden vuoksi, vaan 46 §:n luettelon kokonaispäivitys koskisi kaikkia opiskelijoita, jotka sitten näkisivät luettelosta oikeutensa ja velvollisuutensa.

Aikuisten perusopetuksen kohderyhminä on mainittu suurimpana eri vaiheissa maahan muuttaneet, vangit, aikuiset romanit ja lasten perusopetuksen keskeyttäneet. Nämä ryhmät ovat nykyisellään kaikki B-luokan ihmisiä 46 §:n luettelon päivittämisen toistuvan laiminlyönnin ja alaikäisten opiskelijoiden epäyhdenvertaisen oman päätösvalan puutteen tähden. Opetus- ja kulttuu-

riministeriö ei tiedota hallituksen esityksissä tästä lainsäädännön tilanteesta ja omasta lupauksestaan tilanteen korjaamiseksi.

Kehittämisyhmän olisi kiirehdittävä 46 §:n sovellettavien säännösten luetelon kokonaispäivitystä alaikäisen opiskelijan oman päätösvallan pohjalta.

2) Kahdeksantoista vuotta täyttäneiden opiskelijoiden uskonnon ja elämäncatsomustiedon opetuksen valinnaisuus lukiossa. Niin edellisen lukiolain (629/1998) 9 §:n 7 momentti kuin nykyisen lukiolain (714/2018) 16 §:n 7 momentti kuuluvat seuraavasti: *Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäncatsomustietoa.* Tätä säännöstä koski 31.12.2017 saakka lukioasetuksen (810/1998) seuraavasti kuuluva 15 §:n 2 momentti: *Kahdeksantoista vuotta täyttäneen 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.* Yhdistettyinä nämä säännökset sanoivat, että jakson 1.1.1999–31.12.2017 oli voimassa seuraavan:

(1) Kahdeksantoista vuotta täyttäneelle opiskelijalle, joka ei ole ollut lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana tai joka jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa alle 18-vuotiaana aloittamaansa lukiokoulutustensa oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäncatsomustietoa.

Tuolloinen lukiolaki koski sitä säädettäessä (HE 86/1997 vp) yhtäläisesti sekä nuorille järjestettävää lukiokoulutusta että aikuisille järjestettävää lukiokoulutusta, mutta toisaalta kaksi lukiolain säännöstä koski ”18 vuotta täytettyään opintonsa aloittaneita”. On huomattava, että sekä nuorille että aikuisille säädetyt oppimäärän mukaan opiskelevissa on molemmissa sekä alle 18-vuotiaita että niitä, jotka eivät ole olleet lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana. Kyseessä on kaksi samansuuntaista mutta toisistaan aidosti poikkeavaa eri tapaa jakaa opiskelijat kahteen ryhmään.

Kyseisen valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjan kohdassa ”Asia” sanottiin, että lukioasetuksesta tämä määritelmä poistettaisiin **tarpeettomana**, ja asetusehdotuksiin liittyneessä opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa kumoamiselle esitettiin perustelut, että *koska lukio-opintojen sisältö määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan, kyseiselle määritelmälle ei enää ole käyttöä* ja että ehdotetuilla asetusmuutoksilla **ei ollut itsenäisiä vaikutuksia**. Huomautan, että kursivoimani väite ei pitänyt paikkaansa ja että lihavoimani luonnehdinnat ovat erheelliset ja kumoaminen virheellinen. Opintojen aloittamisajankohdan määritelmää olisi nimittäin tarvittu edelleenkin lukiolain 9 §:n 7 momentin tulkinnassa (samoin tulkintaa kaivannut

lakiin 1499/2016 sisältynyt siirtymäsäännös poistui 31.7.2021), ja opintojen sisältö riippuu siitä, onko opiskelija aloittanut lukiokoulutuksen ”18 vuotta täytettyään”. Määritelmän kumoamisen itsenäistä vaikutusta tarkastelen alla. Muistion mukaan asetusehdotukset oli valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä, ja ne oli tarkastettu oikeusministeriön lain tarkastusyksikössä. Mutta valmistelussa ja tarkastuksessa oli siis sitten oltu huolimattomia. Huolimattomuus jatkui oikeuskanslerinvirastossa, jossa etukäteen tarkastetaan valtioneuvoston yleisistuntojen esityslistat päätösten lainmukaisuuden varmistamiseksi, mutta toisaalta siellä oli mielestäni saatava luottaa esittelevän ministeriön muistioon. On sinänsä kiitettävää tunnollisuutta, että tarpeettomat asetusten säännökset kumotaan. Tällä kertaa käsitys tarpeettomuudesta vain oli väärä virheellisen huolimattomuuden tähden.

Vuoden 2017 loppuun asti opiskelija sai valinnanvapauden, jos hän oli yhden lukuvuoden ulkomailla vaihto-oppilaana, täytti sinä aikana 18 vuotta ja palasi vanhaan lukioonsa opintojaan jatkamaan. Ehkä tavallisempi tapaus vaihto-oikeuden saamiselle oli, että opiskelija oli mennyt nuorisolukioon alle 18-vuotiaana ja suorittanut siellä opintoja, ollut tämän jälkeen vuoden töissä ja täyttänyt silloin 18 vuotta sekä tämän jälkeen mennyt aikuislukioon jatkaamaan lukion oppimäärän loppuun. Kummassakin tapauksessa opiskelija oli aloittanut opintonsa asian varsinaisessa merkityksessä alle 18-vuotiaana, ja hän oli jatkanut opintojaan 18 vuotta täytettyään.

Opiskelun aloittamisajankohdan määritelmää ei aikoinaan lukioasetukseen liittyneessä opetusministeriön muistiossa 5.11.1998 perusteltu mitenkään, eikä sitä ollut lukioasetuksen luonnoksessa siitä lausuntoja pyydettyessä 13.2.1998.

Perustuslain 80 §:n asetuksen antamista koskevan 1 momentin mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Siksi edellisen lukiolain 9 §:n 7 momentti olisi tullut täsmentää 1.1.2018 ja nykyisen lukiolain 16 §:n 7 momentti tulisi pikimmiten täsmentää. Täsmentämiseen asti tulkinta ei voi olla ainakaan ankarampi kuin yhdistetty säännös (1), joka taas ei enää ole voimassa ja olisi palautettavissa vain lailla perustelut sille esittäen.

Kantelin 11.4.2023 eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksesta, koska *Ohje uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen järjestämisestä sekä yhteisistä juhlista ja uskonnollisista tilaisuuksista lukiossa* (19.9.2022; OPH-3903-2022) sisälsi seuraavan ohjekohdan:

”Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa. Koulutuksen järjestäjän harkintavaltaan kuuluu, missä tapauksessa opiskelijan katsotaan aloittavan lukio-opinnot ja missä tapauksessa kyse on tosia-

siallisesti lukio-opintojen jatkamisesta.”

Tämän ohjekohdan jälkimmäisen virkkeen perusteella valintaoikeutta ei kuitenkaan enää olisi yllä tarkastelemani kahden esimerkkitapauksen 18 vuotta täytettyään opintojaan jatkaneilla opiskelijoilla. Perustuslain 80 § kuitenkin vaatisi kyseisen opiskelijan oikeuksien (perusteiden) vähentämisen tehtäväksi itse lukiolain muutoksella, ei Opetushallituksen ohjeella.

Jo äskeisestä kävi ilmi, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisella oli yllättävät itsenäiset vaikutuksensa.

Vaatus vähintään vuoden pituisesta opintojen keskeytyneenä olemisesta ehtona valintaoikeudelle kumottiin erehdyksessä mutta kuitenkin tosiasiallisesti vuoden 2018 alusta. On ajateltavissa, että mitä pidempi keskeytys olisi vaadittu, sitä tehokkaammin opiskelija olisi pidetty uskonnonopetuksessa, ja että toisaalta mitä lyhyempi keskeytys olisi vaadittu, sitä kohtuullisempaa se olisi opiskelijaa kohtaan ollut. Tällöin vaatimus vähintään vuoden mittaisesta tauosta olisi ollut kompromissi näiden seikkojen välillä.

Mainitun vaatimuksen poistaminen voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla. Ensinnäkin niin, että kohtuus unohdetaan ja optimoidaan teho, jolloin seurauksena on vaatimus äärettömän pitkistä opintojen keskeytyneenä olostä, mikä vain tarkoittaa seuraavaa ankaraa sananmukaista tulkintaa:

(2) Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta ja joka ei ole ollut lukio-koulutuksessa alle 18-vuotiaana, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.

On huomattava, että (2) olisi mieleton opiskelijaa kohtaan, sillä esimerkiksi yksi päivä lukiossa 15-vuotiaana veisi valinnanvapauden 25-vuotiaana.

Toiseksi tilanne voidaan ymmärtää niin, että unohdetaan teho ja optimoidaan kohtuus, jolloin seurauksena on vaatimus opintojen vain nollan pituisesta keskeytyneenä olostä. Lukiokoulutuksessa asioista perillä oleva opiskelija voisi tällöin 18 vuotta täytettyään ilmoittaa, että hän keskeyttää opintonsa mutta jatkaa niitä saman tien ja käyttää näin hankkimaansa valintaoikeuttaan. Tämä tarkoittaisi vain seuraavaa, opiskelijalle perusoikeusmyönteisintä täyden valinnanvapauden mukaista tulkintaa:

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

Jakson 1.8.1994–31.12.1998 voimassa olleen aikuislukiolain (439/1994) nojalla annetun aikuislukioasetuksen (660/1994) 8 §:n mukaan aikuislukion lukio-opetusta ja peruskouluopetusta koskevaan opetussuunnitelmaan tulee kuulua kaikille opiskelijoille yhteisenä aineena muun muassa uskontoa ja elämäkatsomustietoa, ja uskonto ja elämäkatsomustieto ovat keskenään valinnaisia aineita. Tämä siis koski myös alle 18-vuotiaita opiskelijoita, joita taas oli aikuislukioissa sekä lukio- että peruskouluopetuksessa. Perusopetus-

lain 46 §:ssä valintaoikeus ankaroitettiin uskonnonvapauslain säännöksen mukaisesti aikuisten perusopetusta koskien muotoon (3): ”Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.” Tästä nähdään, että (1) oli saatu ankaroitamalla (3). Siten (1) ei syntynyt (2):n lievennyksenä; (2) ei edes koskaan ole ollut esillä. Siksi oli heti nähtävissä, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen tarkoitti (3):n voimaantuloa. Täten edellisen lukiolain 9 §:n 7 momentin eli nykyisen lukiolain 16 §:n 7 momentin perusteltavin ja itse asiassa ainoa perusteltavissa oleva tulkinta on 1.1.2018 lähtien eli siis jo yli viisi vuotta ollut (3). Perustuslain 80 § ei taas ole tapahtunutta (3):n tarkoittamatonta syntymistä vastaan, sillä (3) antaa opiskelijalle enemmän valinnanvapautta kuin (1) eli muutos toimii opiskelijan oikeuksia lisäävästi ja jopa järkevästi, kohtuullisella tavalla. Joka tapauksessa (3):n olisi oltava siirtymäsäännös, jos lukiolain 16 §:n 7 momentti täsmennettäisiin jollain ankarammalla tavalla.

Yllä tarkastellussa yhdistyksemme lakiesityksessä 7.4.2017 perusopetuslain 46 §:n 1 momentin sovellettavien säännösten luettelon päivittämisestä vaadittiin, että uskonnon ja elämäntietouden opetusta koskien alle 18-vuotiaat opiskelijat saavat aikuisten perusopetuksessa saman oman päätösvalan kuin lukiokoulutuksessa jo sen vuoksi, että 18 vuotta täyttäneiden opiskelijoiden päätösvalta on aikuisten perusopetuksessa suurempi kuin lukiokoulutuksessa. Niin olisi tehtävä, vaikka — tai juuri sen vuoksi, että — kyseiset kaksi 18 vuotta täyttäneitä opiskelijointa koskevaa säännöstä eivät kuitenkaan eroa toisistaan 1.1.2018 alkaen, kuten esityksessä huomautettiin ja myös perusteltiin (kohta 18b)).

Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen olisi kenties voitu vielä ennen sen voimaantuloa 1.1.2018 peruuttaa tuolloisen lukiolain 39 §:n säätämällä valtuudella antaa asetuksella tarkemmat säännökset kyseisen lain toimeenpanosta; perustuslain 80 § ei ehkä olisi ollut esteenä, koska opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet eivät muuttuneet vielä vuonna 2017.

Tietysti (3):n laissa vahvistamisen sijaan lainsäätäjä saattaisi haluta toteuttaa (3):n muodossa, joka ei olisikaan riippumaton siitä, suorittaako opiskelija nuorille tarkoitettua oppimäärää vaiko aikuisille tarkoitettua oppimäärää. Mutta se olisi vastoin uskonto-oppiaineen luonnetta. Se myös saattaisi tuottaa nuorille tarkoitettuun lukiokoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla aseman, joka olisi jopa huonompi kuin (1):n antama.

Ilman tapahtunutta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamista olisi uutta lukiolakia säädettäessä ja lukioasetuksen silloin kokonaisuudessaan kumoutuessa (lukuun ottamatta lukiolain 63 §:n 2 momenttiin siirtymääjäksi otettuja lukioasetuksen pykälä) lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti ollut muistuttamassa olemassaolollaan opetus- ja kulttuuriministeriötä kysymyksestä, miten sitten olisi ollut täsmennettävä säännös uskonnon ja elämäntietouden

tiedon valinnaisuudesta lukiokoulutuksen 18 vuotta täytettyään aloittaneille opiskelijoille. Todellisuudessa ministeriö valitettavasti menetti tämän luontaisen tilaisuutensa.

Valintaoikeuden laajennus (3):een sanokaamme (1):stä koskisi vain suhteellisen harvoja 18 vuotta täyttäneitä opiskelijoita, koska sillä olisi käyttöä vain niille, jotka kuuluvat ev.-lut. tai ortod. kirkkoon ja silloin siis vapaaehtoisesti, joilla on vielä uskonnon pakollisia opintoja suorittamatta ja jotka haluavat vaihtaa ne elämäkatsomustiedon pakollisiin opintoihin.

Yhdistyksemme on toiminut lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmentämiseksi.

Yhdistyksemme antoi 25.1.2018 heti lausuntoaajan alettua opetus- ja kulttuuriministeriölle lausunnon lukiolakiluonnoksesta; huomautimme erityisesti, että opintojen aloittamisajankohdan määritelmän poistuttua 1.1.2018 [sen syystä emme sanoneet mitään] pykälässä uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksesta siihen nojanneen ehdon ainoa käypä tulkinta on pelkkä 18 vuoden iän täyttäminen ja että laki olisi valmiiksi täsmennettävä niin. Lisäksi vielä lausuntoaajan päätyttyä lähetimme 21.3.2018 ja 22.3.2018 ministeriön lukiouudistushankkeen sähköpostiosoitteeseen selventävät liitteet. Muissa 225 lausunnossa määritelmän katoamista ei ollut havaittu. Ministeriö ei ottanut huomautustamme varteen.

Yhdistyksemme antoi kaksi lausuntoa eduskunnan sivistysvaliokunnalle ehdotetusta lukiolaista (laaja 19.4./2.5.2018; suppea, kuvaliitteellinen 19.5./22.5.2018). Ne eivät johtaneet uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta koskevan säännöksen täsmentämiseen lainkaan, saati yhdistyksemme vaatimalla tavalla.

Sivistysvaliokunnan mietinnön lukiolaista valmistuttua 1.6.2018 kantelin heti samana päivänä oikeuskanslerille valtioneuvoston asetuksen 45/2017 esittelystä. Oikeuskanslerin vastaus 22.8.2018 kirjasi kantelustani lukiolain 9 §:n 7 momentin mutta siitä huolimatta asetukseen liittyneeseen muistioon virheellisesti yhtyen selitti:

Asetuksen muutosta koskevassa opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa on todettu, että ”lukio-opintojen sisältö ja myös rahoitus määräytyy jatkossa vain sen mukaan, suoritetaanko opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan”. Tästä syystä lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti on tarpeettomana kumottu.

Mutta ratkaisussa jälkimmäisen virkkeen sijasta olisi pitänyt todeta seuraava:

Muistiossa on tästä päätelty, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentilla ei enää ole käyttöä, ja muistiossa se on siksi ehdotettu

kumottavaksi.

Tämän jälkeen ratkaisussa olisikin voitu todeta seuraava:

Mutta lukiolain 9 §:n 7 momentti osoittaa ensiksikin, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentilla olisi edelleen ollut käyttöä, ja toiseksi, että lukio-opintojen sisältö määräytyy jatkossakin myös siitä, onko opiskelija aloittanut opintonsa 18 vuotta täytettyään.

Tällöin ei olisi voitu päätyä seuraavaan, kuten nyt:

Ottaen huomioon edellä kerrottu, asiassa ei ole tullut esille perusteltua epäilyä lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä.

Kantelin oikeuskanslerille kolme kertaa uudestaan, tuloksetta (kantelu 28.8.2018, vastaus 5.10.2018; kantelu 31.10.2018, vastaus 25.1.2019; kantelu 29.12.2019, vastaus 16.12.2020). Kanteluni olivat kerta kerralta perusteellisempia, ja viimeinen jopa uuden lukiolain tilanteeseen sovitettu. Vastaus ensimmäiseen kanteluuni oli kuitenkin ratkaisevin: oikeuskanslerinvirasto epäonnistui.

Kanteluillani tavoittelin sitä, että oikeuskansleri olisi tutkinut kanteluni kelvollisesti ja että tällöin opetus- ja kulttuuriministeriö olisi joutunut myöntämään asetuksen 45/2017 esittelyn virheen ja lupaamaan korjaukseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksesta säännösesityksen uuden lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmennykseksi. Parhaimmillaan täsmennyksen olisi saattanut ajaa läpi oikeuskanslerin oikean ratkaisun tukemana pääministeri Juha Sipilän hallitus ja jo vanhaan lukiolakiin 1.1.2019 alkaen.

Yhteenveto 18 vuotta täyttäneiden opiskelijoiden uskonnon ja elämänskatsomustiedon opetuksen valinnaisuudesta lukiossa. Tästä valinnaisuudesta säätänyt edellisen lukiolain 9 §:n alkuperäisenä säilynyt viimeinen momentti kävi epätäsmälliseksi 1.1.2018, kun lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin erehdyksessä tapahtunut kumoaminen asetuksella 45/2017 tuli voimaan. Epätäsmällisyys jätettiin ja on jätetty uuden lukiolain samansisältöiseen 16 §:n 7 momenttiin yhdistyksemme ponnisteluista huolimatta. Jakson 1.1.1999–31.12.2017 vallinnutta tilannetta huonontava Opetushallituksen 19.9.2022 antama ohje johti kanteluuni 11.4.2023 eduskunnan oikeusasiamiehelle, sillä kyse on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, joista perustuslain 80 §:n nojalla on säädettävä lailla. Säännöksen perusteltavin ja ainoa perusteltavissa oleva tulkinta, jonka esittäminen Opetushallituksen ohjeessa ei myöskään olisi perustuslain 80 §:n säädöstasovaatimuksen vastaista opiskelijaa kohtaan perusoikeusmyönteisimpänä, on **täysi valintaoikeus**

18 vuotta täyttäneille opiskelijoille eli sama säännös kuin aikuisten perusopetuksessa. Lainsäädännön eheyden tähden tulkinta olisi silloin pikimmiten toteutettava itse lukiolaissa. Säännös koskisi todellakin vain 18 vuotta täyttäneitä opiskelijoita, ja se olisi jo uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetuksen luonteen vuoksi sama kaikessa lukiokoulutuksessa. Valinta-oikeuden laajennus koskisi todellisuudessa suhteellisen harvoja opiskelijoita. Täsmennyksessä kyse olisi vain pienestä muutoksesta lukiolaissa sekä teknisesti että sisällöllisesti, joten se olisi helposti hyväksyttävissä. Tuskinpa olisi myöskään toteutettavissa mitään ankarampaa täsmennystä.

Kehittämisyhmän olisi kiirehdittävä lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmentämistä 18 vuotta täyttäneen opiskelijan ehdottoman valinta-oikeuden pohjalta.

Allekirjoitus (kynästä):

matematiikan dosentti Jouni Luukkainen
puheenjohtaja, Pääkaupunkiseudun ateistit ry [www.ateistit.fi]
Wallininkuja 2 C 53, 00530 HELSINKI
p. 045 212 9763; jouni.luukkainen@helsinki.fi

Lähetetty sähköpostitse:

Kehittämisyhmän puheenjohtaja,
pääjohtaja (OPH) Minna Kelhä (minna.kelha@oph.fi);
Kehittämisyhmän varapuheenjohtaja,
johtaja (OPH) Jarkko Niiranen (jarkko.niiranen@oph.fi);
sekä tiedoksi ja kehittämisyhmän kaikille jäsenille välitettäväksi,
Opetushallitus (kirjaamo@oph.fi)
opetusneuvos Outi Raunio-Hannula (outi.raunio-hannula@oph.fi)