

## **Lukiolain vaihduttua: Kantelu oikeuskanslerille valtioneuvoston asetusten 45–46/2017 esittelystä**

**Viranomaisen, 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, seuraavasti kuulunut 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.” Samalla muutettiin pykälän otsikko poistamalla siitä teksti ”ja opintojen aloittamisajankohtaa koskeva määritelmä”.

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.

**(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.

**(iii)** Esittelyn pöytäkirjassa väitetään, että asetusehdotuksilla ei ole taloudellisia vaikutuksia.

### **Miksi kuvaamani toiminta on mielestäni virheellistä?**

**(i)** Kumoamisen oikeutukselle esitetyt seikat eivät pitäneet paikkaansa. Tämä nähdään seuraavasta.

(i1) Tuolloin voimassa olleen lukiolain (629/1998) tekstiltään alkuperäisenä säilyneen 9 §:n 7 momentin mukaan opiskelijalle, joka aloittaa lukio-koulutuksen 18 vuotta täytettyään, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa. Tästä säännöksestä tuli uuden, 1.8.2019 voimaan tulleen lukiolain (714/2018) 16 §:n 7 momentti. Todettakoon, että kumottu opintojen aloittamisajankohdan määritelmä on yhtäpitävä seuraavan kanssa: ”Kahdeksantoista vuotta täyttäneen opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa 18 vuotta täytettyään myös silloin, kun hän jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa tosiasiallisesti alle 18-vuotiaana aloittamiaan lukio-opintoja ja opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden ajan.” Tämä ehto täyttyi esimerkiksi silloin, kun ev.-lut. kirkkoon kuuluva opiskelija palasi vanhaan nuorisolukioonsa oltuaan vuoden ulkomailla vaihto-opiskelijana ja täytettyään sinä aikana 18 vuotta; siihen nojautuen hän saattoi haluta suorittaa jäljellä olevien pakollisten uskonnon opintojen sijasta elämäntietoa silti kirkon jäsenenä pysyen. Näin ollen kumottu määritelmä olisi edelleen ollut tarpeellinen, sillä olisi edelleen ollut käyttöä ja määritelmän kumoamisella oli itsenäinen vaikutuksensa lukiolain tulkinnalle. Lisäksi opiskelijan oikeus aina valita uskonnon ja elämäntietouden kesken liittyä lukio-opintojen aloittamiseen 18 vuotta täytettyään — miten tämä ehto sitten tulkitaankaan —, eikä siihen, suorittaako opiskelija lukio-opintoja nuorille vaiko aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan.

(i2) Määritelmää oli käytetty tulkitsemaan lukiolain 7 §:n 2 momenttiin sisältynyttä 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]. Tämä säännös muutettiin 1.1.2017 voimaan tulleella lukiolain muuttamisesta annetulla lailla 1499/2016 muotoon, että taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille säädetyin 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, ja siirtymäsäännöksen tähden määritelmä olisi edelleenkin ollut relevantti. (Mainittu laki 1499/2016 ei muuttanut lukiolain 9 §:n 7 momenttia.) Siirtyminen vapaaehtoisuuteen tarkoittaa, että aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan opiskeleville alle 18-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittaneille ei taito- ja taideaineita sekä terveystietoa enää välttämättä järjestetä. Siirtymäsäännös jätettiin huomiotta asetuksissa 45–46/2017, ja sillä on vaikutus opettamisvelvollisuuteen, kuten alempana nähdään. Mutta tarkastellaan vapaaehtoisuutta sitä ennen opiskelijan etuna.

(i3) Kumottua määritelmää ei koskaan missään perusteltu. Vaatimuksen

opiskelujen vähintään vuoden pituisesta keskeytyneenä olemisesta ehtona valinnanvapaudelle tai vapaaehtoisuudelle saattoi kuitenkin tulkita toisaalta tehokkuuden ja toisaalta kohtuuden kannalta: Mitä pidempi tauko vaaditaan, sitä tehokkaammin opiskelijalta pidätetään valinnanvapaus ja vapaaehtoisuus, mutta toisaalta sitä kohtuuttomampaa se on opiskelijaa kohtaan. Määritelmän kumoaminen syystä tai toisesta tarkoitti kahta eri mahdollisuutta valinnanvapaudelle ja vapaaehtoisuudelle. Joko jäljelle jäi vain tehokkuus, jolloin tauon saa vaatia äärettömän pitkäksi, tai jäljelle jäi vain kohtuus, jolloin taukoa ei saa vaatia nollaa pidemmäksi. Edellisessä tapauksessa opiskelija ei saa olla päivääkään lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana. Jälkimmäisessä tapauksessa opiskelija saa 18 vuotta täytettyään ilmoittaa jatkavansa lukiokoulutustaan sillä tavoin muutettuna, että hän käyttää valintaoikeuttaan tai vapaaehtoisuuttaan.

Edellinen tapaus olisi kohtuuttoman ankara, ja se olisi seurausta pelkäästä asetuksen muuttamisesta. Perustuslain 80 §:n nojalla kyseinen opiskelijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden muuttaminen olisi kuitenkin toteutettava lailla. Valinnanvapautta koskeva säännös kuuluisi tällöin seuraavasti: *Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta ja joka ei ole ollut lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.* Mutta sellainen laki olisi kyllä mahdoton perustella. Kuvitellaanko nyt kuitenkin vahingossa, että juuri tätä laki tarkoittaa? Opiskelija tai rehtori saattaisi erehtyä niin luulemaan, sillä harva kai perehtyy lukioasetukseen 45/2017 liittyneeseen muistioon sekä osaa ja uskaltaa kiistää sen virheelliset perustelut.

Siten jälkimmäinen tapaus olisi vallitseva lain tulkinta, vaikka opiskelija tai rehtori ei välttämättä itse sitä huomaisikaan. Mutta tulkinta pitäisi kietyttää lakiin jo perustuslain 80 §:n mukaan. Vanhaa lukiolakia olisi pitänyt muuttaa ja joka tapauksessa uutta lukiolakia pitäisi muuttaa niin, että valinnanvapautta koskeva säännös kuuluisi seuraavasti: *Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.* Säännös olisi tällöin sama kuin perusopetuslaisissa (628/1998) jo alunperin oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta säätävässä 46 §:ssä. Perusteluja ei ehkä tämän enempää tarvittaisikaan. Nuorisolukiossa niitä kirkkoon kuuluvia 18 vuotta täyttäneitä opiskelijoita, joilla olisi jäljellä pakollisia uskonnon opintoja ja jotka niiden sijasta haluaisivat suorittaa elämäkatsomustiedon pakollisia opintoja, ei ehkä olisi niin paljoa, että se olisi uhka jälkimmäisen oppiaineen sekulaarille luonteelle oppiaineeseen ensisijaisesti oikeutettujen, nimittäin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomien opiskelijoiden vahingoksi, näiden uskonnonvapauden tuhoksi. Tällöin lain perusteluna voitaisiin käyttää myös uskonnonvapauden edistämistä.

Sellaista lakia ei voisi hyväksyttävästi perustella, jolla palautettaisiin vaatimus vähintään vuoden tauosta. Valinnanvapautta koskeva säännös kuuluisi seuraavasti: *Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta ja joka ei ole ollut lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana tai joka jatkaa saman tai muun koulutuksen järjestäjän opetuksessa alle 18-vuotiaana aloittamaansa lukiokoulutustaan oltua keskeytyneenä vähintään vuoden ajan, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.* Perusteluksi ei riittäisi, että kyseessä on vanha käytäntö. Miten tällöin laki edes perusteltaisiin, kun sellaista vaatimusta ei perusteltu mitenkään lukioasetukseen liittyneessä opetusministeriön 5.11.1998 päivätyssä muistiossa eikä lukiolakiehdotuksen sisältäneessä hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp)? Tarkemmin sanoen muistiossa jo 15 §:n otsikko viittasi vaillinaisesti vain 1 momenttiin ja itse selostava teksti kuului sitten seuraavasti: ”Pykälän 2 momentissa määritellään, milloin oppilaitosta 18 täytettyään vaihtavan tai keskeytyneitä opintojansa jatkavan opiskelijan katsotaan aloittaneen opintonsa alle 18 vuotiaana.” Lukioasetuksen luonnos, joka oli lausuntokierroksella, ei määritelmää sisältänyt, eikä siitä lausunnoissa mitään sanottukaan. Hallituksen esitys sanoi 1 §:n *Sovellettamisala ja tarkoitus* yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: ”Laki ei määrittele, minkä ikäistä opiskelijaa on pidettävä aikuisopiskelijana, vaan asia jää opiskelijavalintaan ja opetuksen järjestämistapaan liittyvänä kysymyksenä koulutuksen järjestäjän päätösvaltaan. Edellä todetusta poiketen eräitä lain säännöksiä sovelletaan niihin sisältyvän maininnan mukaan kuitenkin vain joko 18 vuotta täytettyään opintonsa aloittaneisiin tai alaikäisiin opiskelijoihin.” Toisaalta jo viittaus 18 vuotta täytettyään opintonsa aloittamisesta tarkoittaa muuta kuin yllä tarkasteltuja ankaraa vaihtoehtoa ja täyden vapauden vaihtoehtoa, sillä muutoinhan toinen tai toinen vaihtoehto olisi muotoiltu itse lain säännöksiin.

(i4) Miten tulkitaan ehtoa lukiokoulutuksen aloittamisesta 18 vuotta täytettyään ennen 1.1.2017 taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opetusta koskevassa siirtymäsäännöksessä? Miten suhtaudutaan esimerkiksi heinäkuussa 2000 syntyneeseen opiskelijaan, joka oli ensimmäistä kertaa lukiokoulutuksessa syyslukukauden 2016 alussa yhden viikon (siis alle 18-vuotiaana) ja tällöin yhden kurssin tentittäjänä mutta joka jatkoi näitä opintojaan vasta kahden vuoden tauon jälkeen syyslukukauden 2018 alusta lähtien (silloin siis 18 vuotta täytäneenä) aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan (iltaeli aikuislukiossa)? Lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti ei ollut voimassa enää 1.1.2018 alkaen, joten opintojen aloittamisajankohdan tulkinta saattaisi olla sananmukainen: viikko lukiossa syksyllä 2016 tarkoittaa, että opiskelija oli aloittanut lukiokoulutuksessa silloin, jolloin häneen sovelletaan siirtymäsäännöstä; ja koska hän lukio-opinnot aloittaessaan oli siis ollut alle 18-vuotias, taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat hänelle pakollisia. Nämä aineet

koulutuksen järjestäjä joutuu täten 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 arvaamaton taloudellinenkin rasitus lukiokoulutusta aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan järjestäville kunnille täysin vastoin lain 1499/2016 säätämiseen johtaneen 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 vastoin perustuslain 6 §:ää, mielestönkin. Toisaalta lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen esittelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa 26.1.2017 ei saanut laskea eikä laskettukaan mitään minkään mahdollisen vastaisen lainsäädännön muuttamisen varaan. Tältä kannalta katsoen lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin harkitsematon kumoaminen oli aivan tarpeeton taloudellinen riski.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen puolivälitarkastelunsa yhteydessä 25.4.2017, eikä siitä siis ollut tietoa esittelyn ajankohtana. Tältä kannalta katsoen lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin harkitsematon kumoaminen oli aivan tarpeeton taloudellinen riski. Uuden, 1.8.2019 voimaan tulleen 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 tulleen 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. Opetushallitus antoi 7.11.2019 Lukion opetussuunnitelman perusteet 2019 ja Aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2019 sekä määräsi ne tulemaan voimaan 1.8.2021. Kumotun lain 7 §:ää koskeva siirtymäsäännös olisi siis käytännössä voimassa 31.7.2021 asti eli aivan kohtuulliset neljä ja puoli lukuvuotta.

Vertailun vuoksi on syytä tarkastella suoraan, mikä seuraus olisi ollut siitä, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentti olisi jätetty voimaan, olettaen, että ei olisi säädetty uutta lukiolakia, opiskelijalle, joka tosiasiallisesti 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 niin vanhan lukiolain 1.1.2017 voimaan tulleen 7 §:n 2 momentin nojalla kuin uuden lukiolain 11 §:n 1 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 niin voimassa olevan lukiolain kuin sen kumoaman lukiolain mukaan lukion oppimäärä tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajaksi pidennystä, ja opiskelija, joka ei ole suorittanut lukion oppimäärää 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.

(ii) Asetuksella 46/2017 kumottiin 30.1.2017 alkaen 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 lukiolain siirtymäsäännöksen mukaan hänelle pakollisia, miten pakollisten kurssien määräytyi 30.1.2017 alkaen? Tuntijakoasetuksen muuttamiseen ei sisältynyt mitään siirtymäsäännöstä. Siksi asetuksella 46/2017 olisi pitänyt tuon säännöksen kumoamisen sijasta lisätä siihen tuohon säännökseen sanojen ”alle 18-vuotiaana” perään sanat ”ja ennen 1.1.2017”. Silloin kurssien määrät olisivat edelleenkin olleet kumotun säännöksen mukaiset, kuten kaiketi oli ajateltu, syntyneen epämääräisyyden sijasta. Se, ettei niin menetelty asetuksessa 46/2017, oli virheellistä. Tähän virheellisyteen johti se, että muistiossa kumoamiselle annettu peruste, että kyseiset opinnot ovat jatkossa vapaaehtoisia kaikille niille, jotka suo-

rittavat lukio-opintoja aikuisten oppimäärän mukaan, ei pitänyt paikkaansa.

Toisaalta 1.8.2019 voimaan tulleen lukiokoulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (810/2018) liitteessä 2 säädetyt aikuisille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään sisältyvät opinnot eivät sisällä terveystietoa eivätkä taito- ja taideaineita. Tämä tulee kuitenkin sovellettavaksi vasta 1.8.2021 alkaen aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden tullessa silloin voimaan.

(iii) Kuten nähtiin i4):ssä, esitetty perustelu, että asetusehdotuksilla ei ole taloudellisia vaikutuksia, oli perustavalla tavalla virheellinen, sillä, ellei lukiolakia olisi korvattu uudella, 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).

(ii)–(iii) Kumotun lukiolain 7 §:n 2 momenttia koskevan siirtymäsäännöksen täsmentäminen ja tuntijakoasetuksen 10 §:n kumotun 8 momentin palauttaminen ja siirtymäajan sopiva kesto voitaisiin vielä ja pitäisikin toteuttaa seuraavan kaltaisella uuden lukiolain 63 §:n 2 momenttiin lisättävällä säännöksellä: *Opiskelijalla, joka on ollut lukiokoulutuksessa alle 18-vuotiaana 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.*

Lisäksi lakiin tarvittaisiin seuraavan kaltainen lisäys, jota ei tässä kuitenkaan tarkemmin perustella: *Opiskelijalle, joka on ollut lukiokoulutuksessa 18 vuotta täytettyään ennen 1.1.2017 ja joka suorittaa lukiokoulutuksen nuorille säädetyin oppimäärän mukaan, taito- ja taideaineet sekä terveystieto ovat vapaaehtoiset 31.7.2021 asti.*

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

Tämä onkin hyväksyttävää lukion tuntijakoasetuksen (942/2014) 10 §:n 8 momentin kumoamisen (tai siirtymäsäännöksen vaatiman muunlaisen muuttamisen) osalta, sillä silloisen 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 asetukseen 45/2017 sisältyneen lukioasetuksen 1 §:n 2 momenttiin sisältyneen säännöksen välttämättömän 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 perustuslaki-

uudistuksen 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 asetuksella. 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.

**Uudesta lukiolaista.** Uusi lukiolaki säädettäessä jäi täsmentämättä, mitä opintojen aloittaminen 18 vuotta täytettyään tarkoittaa pykälässä uskonnon ja elämäntiedon opetuksesta. Jos opintojen aloittamisajankohdan määritelmää ei olisi kumottu, lakia valmistelleen ministeriön olisi ollut helppompi muistaa, että määritelmä olisi tullut muodossa tai toisessa siirtää lukiolakiin, juuri tuohon pykälään. Asetukseen lukiokoulutuksesta sitä ei olisi voitu siirtää, kuten ei siirrettykään. Siirto olisi merkinnyt muutosta uskonnon ja elämäntiedon keskinäiselle valinnaisuudelle, mutta tämä muutos tapahtui 26.1.2017 annetun asetuksen nojalla jo 1.1.2018. Oli tunnettua, että jo lukiouudistuksen ripeäksi läpivienniksi oppiaineet ja niiden väliset suhteet pidetään ennallaan, mutta se ei ollut kelvöllinen peruste olla äsken mainittua täsmentämistä toteuttamatta. Kyse oli aivan eri asiasta, opiskelijan aseman radikaalin heikennyksen torjunnasta.

**Erehdysten syy.** Kaikki viittaa siihen, että syy virheille asetusten 45–46/2017 valmistelussa sekä sitten niiden esittelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa oli pelkkä *huolimattomuus*, kun ei ollut huomattu katsoa pykälää uskonnon ja elämäntiedon opetuksesta. Tietokoneen hakutoiminto kohdistettuna lukiolain tekstitiedostoon olisi heti nostanut esiin tämän pykälän viimeisen momentin, jolloin olisi havaittu, että opetuksen aloittamisajankohdan määritelmää ei saa kumota. Lisäksi oli unohdettu, että taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opetusta koski myös siirtymäsäännös. Esittely kertoi toisaalta siitä sinänsä kiitettävästä *tunnollisuudesta*, että tietyt asetusten säännökset ehdotettiin kumottaviksi heti niiden käytyä tarpeettomiksi, kuten väärin kuviteltiin, kuten tietty muu asetuksen säännös ehdotettiin kumottavaksi, kun sen oli aivan oikein havaittu joutuvan ristiriitaan lain kanssa.

**Esittelyn lainvastaisuus.** Huolimattomuus ja siitä seurannut erehdys ovat tietysti inhimillisiä seikkoja. Nyt kuitenkin asian esittely valtioneuvoston yleisistunnossa oli harhaanjohtavaa, mistä oli seurauksensa lainsäädäntöön ja sen tulkintaan, kuten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden



muuttamiseen pelkällä perustelemattomalla, tarkoittamattomalla asetuksella vastoin perustuslain 80 §:n vaatimusta säätää siitä — perustelut esittäen — lailla. Nyt tulkinta opiskelijan oikeuksille, hänen itsensä uskonnonvapaudelle, saattaa, ainakin ymmärtämättömille, olla aiempaa radikaalisti huonompi.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täytävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Esityslistojen tarkastuksessa oikeuskanslerinvirastossa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksenteon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, sivu 16). On kuviteltavissa, että oikeuskanslerinviraston on valtioneuvoston yleistunnon päätösten lainmukaisuutta, kuten oikean säädöstason soveltamista tutkiessaan voitava luottaa asetuksiin liittyviin muistioihin kuten väitteeseen kumottavaksi ehdotetun asetuksen säännöksen tarpeettomuudesta varsinkin silloin, kun kyseessä on perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten nyt uskonnonvapauten kuuluvasta asiasta. Esittely siis harhautti, paitsi valtioneuvoston yleisistuntoa, myös oikeuskanslerinvirastoa.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan 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.

Tämä kantelu kohdistuu ministeriöön sen puolesta esittelijänä toimineen virkamiehen sijasta. Kaiketi kuitenkin korostettu huolellisuusvaatimus koski myös ministeriön kollektiivista vastuuta asetusten 45-46/2017 valmistelussa. Vastuun huolimattomuudesta, jota kuitenkin aina sattuu, tulee toteutua virheen myöntämisenä, kun siitä huomautetaan, ja sen korjaamisena.

**Yritykset saada virhe myönnetyksi ja korjatuksi.** Huomattuaan tammikuussa 2017 lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen seuraukset kantelija tyytyi aluksi tarkkailemaan tilannetta. Kantelijan intressissä ei esimerkiksi olisi ollut valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saadakseen kyseisen valtioneuvoston virheellisen päätöksen kumotuksi vaan jättää se tosiasialliseksi lain tulkintaa muuttavaksi toimeksi. Kantelija kertoi 7.4.2017 Pääkaupunkiseudun ateistit ry:n esityksessä opetus- ja kulttuuriministeriölle oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain

46 §:n muuttamisesta [pykälän yksikäsitteisen sovellettavuuden, yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden tähden] lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoamisen seurauksista. Keväällä 2018 yhdistyksen lausunnot ministeriölle lukiolakiluonnoksesta (yksi heti lausuntoaajan alettua, kaksi sen jo päätyttyä) sekä yhdistyksen kaksi lausuntoa eduskunnan sivistysvaliokunnalle ehdotetusta lukiolaista eivät johtaneet yhdistyksen vaatimaan lukiolain täsmentämiseen.

Allekirjoittaneen kantelut oikeuskanslerille vuonna 2018 eivät johtaneet edes virheen toteamiseen, saati korjaustoimien alkuun. Aiemmista kanteluista ei ole mitään peruutettavaa, mutta tämä uusi kantelu on niistä riippumaton.

Allekirjoittaneen kaksi kantelua 2018–2019 eduskunnan oikeusasiamiehelle vaativat turhaan, että Opetushallituksen olisi suositeltava uskonnon ja elämäntietomustiedon opetusta koskevassa ohjeessaan lukiolain tulkinnaksi valinnanvapautta 18 vuotta täyttäneille.

Allekirjoittanut toimitti 24.9.2019 opetusministeri Li Anderssonille kirjeen viidestä uskonnonvapausasiasta, joista viimeinen on lukiolain täsmentäminen.

**Toivon oikeuskanslerin tekävän seuraavaa: 1)** Oikeuskanslerin tulisi oivaltaa, että lukioasetuksen 15 §:n 2 momentin kumoaminen oli virheellistä tuolloin voimassa olleen 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 voimassa olevan lukiolain vastaavan 16 §:n 7 momentin täsmentäminen mahdollisine siirtymäsäännöksineen ja lukiolain 11 §:n 1 momenttiin 63 §:n 2 momentissa liittyvän siirtymäsäännön täsmentäminen. Tämä näkemys kertoisi silloin kohdassa 1) mainitun virheellisyyden asteen.

**3)** Oikeuskanslerin tulisi, katsoen myös sitä, kuinka nykytilaan on päädytty, omaksua omaksi kannakseen opiskelijan oikeusturvaakin ajatellen lukiolain 16 §:n 7 momentin täsmentämiselle varovaisin ja perusteltavin tulkinta, että opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietomustietoa.

**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 prosessin kuluessa pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä selvitys ja lausunto sekä annettava kantelijalle mahdollisuus vastineeseen.

**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 opetus- ja kulttuuriministeriölle (kirjaamo@minedu.fi)  
sekä opetusministerin erityisavustaja Mika Parkkarille  
(mika.parkkari@minedu.fi)