

23.4.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 19.4.2018

**Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Lähetän lausunnon lisäksi oikeusministeriölle, jotta he voivat tarvittaessa ottaa tämän huomioon omassa lausunnossaan.

**1. Ylioppilaskuntien pakkojäsenyys**

Lakiluonnoksessa ehdotetaan muun ohella, että nykyään ylioppilaskunnan jäsenmaksun yhteydessä perittävästä YTHS:lle kohdistuvasta luovutaan. Näin ollen tätä takia säädettäessä tulisi tarkastella täyttääkö ylioppilaskuntien pakkojäsenyys edelleen perusoikeuksien eli tässä negatiivisen yhdistysvapauden rajoittamisen edellytykset edelleen, vai tulisiko pakkojäsenyydestä luopua.

**1.1. Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden aikaisempi käsittely perustuslakivaliokunnassa**

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä todennäköisesti ensimmäisen kerran käsiteltäessä valiokunta lausui (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) mm. seuraavaa:

*”Valiokunta katsoo, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan (vrt. esim. Riistanhoitoyhdistystä koskeva metsästyslain 64 §)”*

*”Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytykseksi on kuitenkin asetettava, että lakiehdotusta täydennetään ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavin maininnoin eli määrittelyin siitä, missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia ja ylläpitää pakkojäsenyyttä siihen kuuluvine jäsenmaksuineen.”*

Hallituksen esityksen (HE 263/1996 vp) perustelut pakkojäsenyyden säilyttämiseksi pohjautuivat lähinnä kuvaukseen ylioppilaskuntien silloisesta tilasta, mutta se ei vastaa lainkaan siihen, onko pakkojäsenyyden varaan rakentumattomia ratkaisuvaihtoehtoja edes pohdittu. Sivistyslakivaliokunta päätyi kirjoittamaan ylioppilaskunnan tehtäväksi: *”Ylioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä.”*

Tämä yksittäinen virke ei juurikaan sulje pois mitään aatteellista toimintaa ja toisaalta on niin epätäsmällinen, että tätä ei voida käyttää perustelemaan pakkojäsenyyden olemassaoloa. Perustuslakivaliokunta huomauttikin lausunnossaan (PeVL 74/2012, s. 4), että voimassa oleva lain maininnat ylioppilaskunnan tehtävistä eivät ole sellaisia tehtäviä, mitä perustuslakivaliokunta oli vuonna 1997 lausunnossaan tarkoittanut.

Yliopistolakia uudistettiin seuraavan kerran vuonna 2009. Nähdäkseni tällöin asiaa käsiteltiin lähinnä siitä näkökulmasta, että ovatko julkiset tehtävät kirjoitettu oikealla tavalla lakiesitykseen. Tähän viittaavat valiokunnan sihteeristön laatima muistio (PeVP 25/2009 vp / A 9 §, 1. pdf-liitteen sivu 129) sekä perustuslakivaliokunnalle annetut

23.4.2018

asiantuntijalausunnot (PeVP 14/2009 vp / C 3 §, s. 7-9, pdf-liitteessä s. 20-22), (PeVP 14/2009 vp / D 3 §, s. 10-11, pdf-liitteessä 32-33) ja (PeVP 18/2009 vp / A 9 §, s.8-9, pdf-liitteessä s. 110-111).

Käytännössä kahdessa ensin mainitussa Veli-Pekka Viljanen ja Olli Mäenpää hyväksyvät lähtökohdaksi sen, että pakkojäsenyys on sallittu perustuslakivaliokunnan vuoden 1997 perusteella ja nyt lakiesityksessä esitetyt julkiset tehtävät eivät enää anna aihetta vastaavaan huomautukseen, minkä perustuslakivaliokunnan teki vuonna 2002. Viimeisissä lausunnossa Tarmo Miettinen taas totesi:

*”Lailla ylioppilaskunnalle asetettua kasvatustehtävää, hallintoon osallistumistehtävää sekä perusterveydenhuoltotehtävää voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä, jotka sinällään perustelevat perusoikeusrajoitusta. Ongelmallisempaa on sen sijaan vastata siihen, edellyttääkö näiden tehtävien hoitaminen välttämättä ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyttä. Nykyistä järjestelyä puoltaa toisaalta vakiintunut toimintamalli. Todennäköistä on se, että ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden yhtäkkinen poistaminen aiheuttaisi näiden tehtävien organisoinnin osalta olennaisia ongelmia. Tällaisen lainsäädännön muutoksen vaikutusten arviointi edellyttäisi itse asiassa empiiristä oikeustutkimusta.”*

## **1.2. HE 26/2014 vp sekä PeVL 11/2014 vp asiantuntijalausuntoineen**

Hallituksen esityksessä (HE 26/2014 vp) Kataisen hallitus esitti uutta ammattikorkeakoululakia, jossa opiskelijakunnille olisi säädetty ylioppilaskuntia vastaava pakkojäsenyys. Lakiesitys oli opiskelijakuntien asemalta samansisältöinen kuin ylioppilaskuntia koskeva säätely oli tuona ajankohtana ja minkälaista tämä on edelleen. Merkittävämmäksi erovaisuudeksi olisi muodostunut se, että lakiehdotus ei sisältänyt sitä muutosta, että AMK-opiskelijat olisivat päässeet YTHS:n piiriin.

Tällöin oikeusministeriö katsoi, että mikäli pakkojäsenyys voitaisiin välttää nyt ehdotetussa lakiluonnoksessa kuvatulla terveydenhoitomaksulla, niin pakkojäsenyys ei olisi yhdistysvapauden oikeasuhtainen rajoitus (PeVP 44/2014 vp / B 4 §) opiskelijakunnissa.

Itse olen sitä mieltä, että mikäli tämä lakiluonnos menisi läpi, niin tämän jälkeen laissa säädetyt julkiset tehtävät ja niiden taustalla seikat ovat kokeneet täydellisen harmonisoitumisen lukuun ottamatta näiden kahden yhteisötyypin erilaista historiallista taustaa.

En usko, että pelkillä historiallisilla syillä voidaan rajoittaa perusoikeuksia. Sen sijaan perustuslain 22 §:n käsittääkseni johtuu, että julkisen vallan tehtävänä olisi turvata perusoikeuksien toteutuminen ja se olisi siten velvollinen vähintäänkin saattamaan ylioppilaskuntien pakkojäsenyys perustuslakivaliokunnan uudelleenarvioitavaksi, kun tämä lakiluonnos viedään eduskunnan käsiteltäväksi.

Käyn vielä läpi eräitä perustuslakivaliokunnalle annettujen lausuntojen sisältöjä siltä osin kuin ne voivat koskea ylioppilaskuntien pakkojäsenyyskysymystä. Lukemisen helpottamiseksi käyn nuo toisessa pdf-liitteessä olevassa järjestyksessä.

Mikael Hidénin esitti lausunnossaan 4 sivulla kanta on, että pakkojäsenyyteen perustuva ”yhdistys ei voi ryhtyä harjoittamaan sellaisia vapaaseen kansalaistoimintaan kuuluvia

23.4.2018

asioita/toimintoja (esim. puoluepolitiikka, ulkopoliittiset kysymykset, alueellinen politiikka), joihin ketään ei voida pakottaa osallistumaan.” Oma henkilökohtainen käsitykseni on, että ylioppilaskunnat kiistatta osallistuvat sellaiseen poliittiseen toimintaan, joka tyypillisesti kuuluu vapaaseen kansalaistoimintaan. Viime vuosina tämä on näkynyt esimerkiksi aktiivisena toimintana seksuaalivähemmistöjä koskevissa asioissa.

Sivulla 5 Hidén analysoi (ylioppilaskunnille/)-opiskelijakunnille esitettyjä tehtäviä, eikä katso niiden vaativan pakkojäsenyyttä. Sivulla 6 näkee pakkojäsenyysspyrkimyksen syynä olevan myöhempi pyrkimys YTHS:n laajentamiseen. Sivun loppupuolella hän ei pidä nykyjärjestelyn perinteisyyttä merkittävänä seikkana ja pohtii olisiko jokin tapa, jolla opiskelijayhteisöjä (AMK- ja yliopisto-opiskelijoita) voisi kohdella yhdenmukaisesti.

Tarmo Miettinen toisti lausuntonsa lopulla lausuntonsa sivulla 4 kantansa, että on ongelmallista vastata edellyttääkö laissa säädetyt tehtävät pakkojäsenyyttä. Miettisen lausunto vastannee vuonna 2009 esitettyä kantaa.

Matti Muukkonen on sen sijaan kirjoittanut 11 pituisen lausunnon tekstin siitä, että niin ylioppilaskuntien kuin opiskelijakuntien pakkojäsenyys olisi perustuslain vastaista. Tätä tekstiä on hankala referoida lyhyesti, kun se sisältää runsaasti aiheeseen liittyvää tietoa.

Olli Mäenpää korostaa lausuntonsa sivulla 2, että velvollisuutta etsiä perustuslain yhdistymisvapautta turvaavaan sanamuotoon soveltuvia malleja, kuten esimerkiksi tässä lakiluonnoksessa olevaa mallia. Lisäksi hän muistuttaa, että perustuslain 22 §:stä johtuu se, että perusoikeusrajoitusten perusteltavuutta ja hyväksyttävyyttä arvioidaan aika ajoin ja etenkin silloin, jos ilmenee aiheita. Omasta mielestäni tämä lakiluonnos muodostaa tarpeen tarkistella, onko ylioppilaskuntien pakkojäsenyys perusteltu.

Viimeksi Mäenpää esittänee viittauksen AYY:n ja KY-säätiön oikeusriidan taustoihin ja mieltii, että eräänlainen lisäsääntely ylioppilaskuntien osalta lienisi muutenkin tarpeen.

STM:n / Maire Kolimaan lausunnot ei koske pakkojäsenyyttä, joten sivuutan ne.

Halilan lausunto korostaa Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan perinteistä asemaa osana Helsingin yliopistoa. Itse toteaisin, että maakuntien yliopistoista monet ovat huomattavasti nuorempia, eikä niillä ole vastaavia perinteitä. Vastaavasti näiden yliopistojen hallinto voi olla hyvin erilainen, mitä Helsingin yliopistossa. Esimerkinomaisesti eräässä yliopistossa laissa mainitun tiedekuntatason monihenkisen toimielimen kaikki vähänkään merkityksellinen päätösvalta on siirretty yliopiston hallituksen päättämällä johtosäännöllä tiedekunnan dekaanille tai varadekaanille ja entisestä tiedekuntaneuvostosta on muuttunut lähinnä neuvoa-antava toimikuntaan rinnastettava toimielin.

Lausuntonsa toiseksi viimeisellä sivulla hän toteaa: ”*Jos ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnissa voisi olla automaatiojäsenyys, tulisi samaa lainsäädäntötekniikka käyttäen mahdollistaa automaatiojäsenyys esimerkiksi lukioihin.*” Lukiolain 27.2 §:n perusteella lukiossa on opiskelijakuntien pakkojäsenyys, mutta jäsenyyden luonne on tässä huomattavan erilainen kuin AMK:n opiskelijakunnissa tai ylioppilaskunnissa. Lukion opiskelijakunnalla ei ole oikeustoimikelpoisuutta, eikä se voi periä jäsenmaksuja, palkata työntekijöitä jne.

23.4.2018

Lopuissa lausunnoissa ei ole hirveästi uutta tähän astiseen referointiin. Yksi asiantuntija piti mahdollisena, että pakkojäsenyys voisi tulla opiskelijakuntiin, mutta hänelläkin oli mainittuna sidonnaisuutena asiantuntijalausannon tekeminen AMK:ien opiskelijakuntien keskusjärjestölle.

### 1.3 Omat lisähuomautukset

Ylioppilaskuntien erityiset tehtävät (yliopistolaki, myöhemmin YOL, 46.2 §) koostuvat käytännön tasolla seuraavista julkisista hallintotehtävistä:

- opiskelijajäsenten valinta:
  - tutkintolautakuntaan (YOL 27.4 §)
  - tiedekuntien monihenkiseen toimielimeen (YOL 27.2 §)
  - julkisoikeudellisessa yliopistossa:
    - yliopistokollegio (YOL 22 §)
    - yliopiston hallitus (YOL 14 §)
  - säätiöyliopistossa:
    - yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin (YOL 26 §)
  - paikallisen YTHS:n terveyspalveluyksikön johtokuntaan
- Jäsenmaksutilitykset YTHS:lle keskinäisen yksityisoikeudellisen sopimuksen perustella 31.12.2019 asti, jos tämä lakiluonnos menee läpi.

Esimerkinomaisesti kyseisen momentin 3 kohdassa mainitut opiskelijaterveydenhuoltoon liittyvät julkiset tehtävät hoitaa johtokuntavalintaa lukuun ottamatta joko SYL (yksityinen yhdistys), YTHS tai kyseessä on sellaista ylioppilaskunnan yksityistä aatteellista toimintaa, jota esim. yksityinen potilasjärjestö saattaa tehdä.

Erityisesti olen 99,9 % varma, että valtaosalla ylioppilaskuntia ei ole yhtään terveydenhoidon tai sosiaalityön ammattihenkilöä sellaisessa tehtävässä, joka edellyttäisi terveydenhoidon tai sosiaalityön laillistun ammattihenkilön pätevyyttä. Näin ollen jää hiukan kysymysmerkiksi, miten ylioppilaskunnat oikein osallistuisivat tuon 46.2 §:n 3 kohdan lainkohdassa tarkoitettujen terveydenhoitolaissa tarkoitettuihin tehtävien toteuttamiseen tai onko tällä suhteellisen vähäisellä toiminnan laajuudella merkitystä pakkojäsenyyskysymystä tarkasteltaessa.

Nyt ehdotetussa laissa korkeakoulujen opiskelijaterveydenhuollosta (/2018) sana ylioppilaskunta esiintyy kerran neuvottelukunnan koostumusta koskevassa osiossa ja tämäkin tarkoittanee tosiasiaa SYL:in edustajia, sillä neuvottelukuntaan tuskin otetaan jokaisen ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan edustajaa erikseen.

Yllä mainittujen henkilövalintatehtäviin käytävä rahasumma lienee yksittäisen ylioppilaskunnan kohdalla noin 1 000 – 15 000 euroa per vuosi, riippuen onko kyseessä vaalivuosi vai pelkkiä täydennysvaaleja. Useimpien ylioppilaskuntien jäsenmaksutulot ovat satoja tuhansia euroja yltäen jonnekin miljoonan euron tuntumaan, ellei jopa yli miljoonan euron.

Oma käsityksekseni on, että perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhteisuusperiaate ei anna mahdollisuutta siihen, että suhteellisen halvasti toteuttavilla julkisten tehtävillä voitaisiin periä tehtävien laajuuteen nähden liioitellun suurta jäsenmaksua pakkojäsenyyden turvin.

23.4.2018

## 2. Sekalaiset huomiot

Sivulla 40 todetaan, että Kela tarvitsi noin 2 henkilötyövuotta (noin 170 000 euroa) terveydenhoitomaksun palautuksiin. Toisaalta sivulla 65 kerrotaan, että palautuksia ei olisi tarkoitus tehdä. Olen yrittänyt miettiä, mistä tämä ristiriita voisi johtua.

Lakiluonnoksen 25 §:n mukaan maksuvelvollisuus määräytyisi siten, että maksu on oltava maksettuna viimeistään kukin lukukauden päättymiseen mennessä. Käytännössä tämä vaatii, että terveydenhoitomaksu tulisi olla mahdollista maksaa nykyisten ylioppilaskuntien jäsenmaksun tapaan ennakkomaksuna, mikä ei kuitenkaan vielä sinänsä tarkoita lakiluonnoksen 25 §:n maksuvelvoitteen syntymistä. Näin ollen tarpeettomat ennakkomaksut tulisi palauttaa, josta aiheutuisi yllä mainitut kulut.

Mikäli kyseisessä lainkohdassa säädettäisiin, että *terveydenhoitomaksu tulee maksaa viimeistään sitä seuraavan kalenterikuukauden viimeisenä päivänä, jona opiskelija on ollut kyseisenä lukukautena ollut ensimmäistä kertaa läsnä olevana opiskelijana*, niin ennakkomaksumenettelyä ei tarvitsisi välttämättä lainkaan, eikä terveydenhoitomaksua tarvitsisi maksaa takaisin käytännössä katsoen missään oloissa. Tällöin yllä mainitut 170 000 euroa päätyisi johonkin fiksumpaan käyttöön kuin rahojen edestakaisin siirtelyn aiheuttamaan hallintoon.

Tällä hetkellä ennakkomaksu on välttämätön, sillä muuten yliopistot ei voi valvoa ylioppilaskuntien jäsenmaksujen suorittamista lukukausi-ilmoittautumisen yhteydessä. Kelalla ei kuitenkaan tätä valvontaongelmaa pitäisi olla ja lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi terveydenhoitomaksun perintäkeinoista, jotka ovat parempia kuin ylioppilaskuntien vastaavat.

---

Yliopistolain 46.2 §:n 2 kohta ja ammattikorkeakoululain 46.1 §:n 2 kohta ovat vanhentuneita, sillä opintotukilautakunnat ovat olleet lakkautettuina 1.1.2018 alkaen. (Kts. opintotukilain muutos 559/2017) Nämä lainkohdat tulisi kumota vanhentuneina.

23. huhtikuuta 2018

Ville Tyrväinen

**Liitteet:**

PeVL 11/2009 liittyvät asiantuntijalausunnot ja muistio  
PeVL 24/2014 liittyvät asiantuntijalausunnot

**Jakelu:**

[kirjaamo@stm.fi](mailto:kirjaamo@stm.fi)

**Tiedoksi:**

[oikeusministerio@om.fi](mailto:oikeusministerio@om.fi)