

KOOSTE YLIOPPILASKUNNAN PAKKOJÄSENYTTÄ KOSKEVISTA LAUSUNNOISTA, SELVITYKSISTÄ JA PÄÄTÖKSISTÄ

1. Ylioppilaskuntaa ja sen jäsenyyttä koskeva sääntely

Yliopistolain (558/2009) 46 §:n 1 momentin mukaan yliopiston opiskelijoiden keskuudessa on ylioppilaskunta, jolla on itsehallinto. Ylioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä. Ylioppilaskunnan tehtävänä on osallistua yliopistolain 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen. Pykälän 2 momentin mukaan ylioppilaskunnan erityisenä tehtävänä on nimetä opiskelijoiden edustajat 3 luvussa tarkoitettuihin yliopiston toimielimiin sekä osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain (1326/2010) 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen.

Ylioppilaskuntaa voidaan luonnehtia **lakisääteiseksi julkisoikeudelliseksi yhteisöksi**, jonka tehtävät samoin kuin ylioppilaskunnan toiminnan ja itsenäisen oikeusaseman peruspiirteet määritellään verraten yksityiskohtaisesti yliopistolaissa (Mäenpää, Yliopistolaki 2010). Ylioppilaskunta on **itsenäinen oikeushenkilö, eikä se ole osa yliopiston organisaatiota**. Yliopistolla ei ole toimivaltaa ohjata miltään osin ylioppilaskunnan toimintaa eikä ylioppilaskunta toimi myöskään yliopiston valvonnan alaisena. Ylioppilaskunnan itsehallinto turvaa sen toiminnan erillisyyttä ja itsenäisyyttä myös suhteessa viranomaisiin ja yksityisiin toimijoihin. Ylioppilaskunnalla on kuitenkin **kiinteä suhde yliopistoon**, mikä perustuu ensinnäkin siihen, että yliopistoyhteisöön kuuluvat opiskelijat ovat myös ylioppilaskunnan jäseniä. Yliopistoyhteisön ja ylioppilaskunnan jäseninä opiskelijat osallistuvat ylioppilaskunnan nimeäminä jäseninä yliopiston monijäsenisten toimielinten toimintaan ja päätöksentekoon. Lisäksi ylioppilaskunta osallistuu yliopiston lakisääteisen kasvatustehtävän hoitamiseen, mikä muodostaa myös aatteellisen yhteyden yliopiston ja ylioppilaskunnan välille (HE 7/2009 vp). Yhteyttä vahvistaa sekin, että yliopistolla on eräitä hallinnollisia toimivaltuuksia suhteessa ylioppilaskuntaan. Yliopiston rehtori vahvistaa ylioppilaskunnan säännöt ja jäsenmaksun ja yliopisto valvoo jäsenmaksun maksamista. (Mäenpää, Yliopistolaki 2010)

Yliopistolain 46 §:n 3 momentin mukaan kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, lukuun ottamatta tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita.

Ylioppilaskunnan jäsenyyden perustuu siten suoraan lakiin. Koska jäsenyyden on pakollinen, voidaan puhua **pakko- tai automaatiojäsenyydestä**. Jäsenyydestä ei voi erota niin kauan kuin opiskelijalla on opiskeluoikeus alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon eikä ylioppilaskunta voi myöskään erottaa jäsentään tänä aikana.

Suoraan lakiin perustuvaa jäsenyyttä tulee arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun **yhdistymisvapauden** kannalta, sillä yhdistymisvapauden lähtökohtana on vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuuksiin perustuva liittyminen yhdistykseen. Pakollinen jäsenyyden ylioppilaskunnassa rajoittaa tähän

vapauteen sisältyvää oikeutta olla kuulumatta yhdistykseen eli negatiivista yhdistymisvapautta. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdistymisvapaus ei sinänsä estä julkisoikeudellisten yhdistysten perustamista julkista tehtävää varten lailla, jolloin myös tällaisen yhdistyksen jäsenyydestä voidaan säätää laissa. Tällöinkin yhdistymisvapauden asema perusoikeutena puoltaa pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on (PeVL 1/1998 vp) perustuslain yhdistymisvapaussääntelyn tulkinnassa lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. ***Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.***

2. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ennen uutta yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia (PeVL 3/1997, PeVL 39/2004 ja PeVL 74/2002)

Vuoden 1997 yliopistolakia koskenutta hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta (PeVL 3/1997 vp) totesi ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn osalta, että tämän tyyppisissä tilanteissa ***tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapaussäännöksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Perustuslakivaliokunta asetti kuitenkin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että lakiehdotusta täydennetään ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavin maininnoin eli määrittelyin siitä, missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia ja ylläpitää pakkojäsenyyttä siihen kuuluvina jäsenmaksuineen.*** Sivistysvaliokunta lisäsi ylioppilaskuntaa koskevaan säännökseen uuden momentin, jonka mukaan ylioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdysiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä.

Vuoden 2003 ammattikorkeakoululakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 206/2002 vp) sisältyi säännökset ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä. Esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta (PeVL 74/2002 vp) katsoi, että ***ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan ehdotetut säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia. Opiskelijakunnalla ei myöskään yhdistyksenä ole osuutta ammattikorkeakoulun hallinnossa. Sanamuodoltaan aatteellisen yhdistyksen säännöille ominaista yleispiirteisyyttä vastaava säännös opiskelijakunnan tarkoituksesta ei muodostanut valiokunnan näkemyksen mukaan riittävää perustetta opiskelijakunnan pakkojäsenyydelle.*** Opiskelijakunnan osallistuminen esityksen perusteluissa mainittuihin tutor-toimintaan, kansainväliseen opiskelijavaihtoon ja urarekrytointiin ei myöskään muodostanut sellaista julkista tehtävää, jota valiokunta oli yliopistolaista antamastaan lausunnossa (PeVL 3/1997) tarkoittanut. ***Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun säännöksen opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä olevan näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta. Perustuslakivaliokunta huomautti lisäksi, että yliopistolain silloinen säännös ylioppilaskunnan tarkoituksesta ei asianmukaisella tavalla täytä valiokunnan em. lausunnossa asetettuja vaatimuksia.*** Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella sivistysvaliokunta (SiVM 19/2002 vp) poisti ammattikorkeakoululaista opiskelijakuntaa koskevan pykälän ja edellytti lausumassaan hallituksen huolehtivan siitä, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asemaa koskeva hallituksen esitys annetaan

pikaisesti niin, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asema nostetaan yliopistojen ylioppilaskuntien tasolle.

Ammattikorkeakoululain uusia opiskelijakuntasäännöksiä koskenut hallituksen esitys (HE 24/2004 vp) sisälsi aikaisempaan esitykseen verrattuna uudet maininnat opiskelijakunnan tehtävistä järjestää opiskelijoiden edustajien vaali ammattikorkeakoulun hallitukseen ja muihin monijäsenisiin toimieliimiin sekä osallistua ammattikorkeakoulun muuhun toimintaan sen mukaan kuin koulun säännöissä määrätään. Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 39/2004), että **vaalin järjestäminen opiskelijoiden edustajien valitsemiseksi ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäsenisiin toimieliimiin on sinänsä opiskelijakunnalle soveltuva julkinen tehtävä. Sen hoitaminen ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Vaalin järjestäminen voidaan lailla säätää opiskelijakunnan tehtäväksi, vaikka jäsenyys siinä perustuisi yhdistymisvapauden lähtökohtien mukaisesti vapaaehtoisuuteen. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täyttänyt perusoikeusrajoitukseen kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävä päämäärä — opiskelijaedustajien valitseminen — on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Säännös pakkojäsenyydestä oli valiokunnan mielestä näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta.** Sivistyslakivaliokunta muutti opiskelijakuntaa koskevaa pykälää siten, että opiskelijakunnan jäseneksi voivat liittyä kaikki ammattikorkeakoulun päätoimiset opiskelijat, mutta liittyminen on vapaaehtoista opiskelijalle.

3. Perustuslakivaliokunnan lausunto uudesta yliopistolaista (PeVL 11/2009 vp)

Uutta yliopistolakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 7/2009 vp) ylioppilaskunta ehdotettiin säilytettäväksi lakisääteisenä julkisoikeudellisena yhteisönä laissa säädettyjen julkisten tehtävien hoitamista varten. Ylioppilaskuntaa koskevassa säännöksessä ehdotettiin kuitenkin täsmennettäväksi ylioppilaskunnan aseman perusteita ja siihen ehdotettiin lisättäväksi maininnat ylioppilaskunnan julkisista tehtävistä, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta oli pitänyt aiemmin (PeVL 3/1997 vp, 74/2002 vp) edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseksi ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyteen liittyen. Tarkoituksena ei ollut antaa lailla ylioppilaskunnalle uusia tehtäviä vaan lakiin ehdotettiin kirjattavaksi sellaiset tehtävät, joita ylioppilaskunnat jo hoitivat. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2009 vp) toisti aiemmissa lausunnoissa valiokunta (PeVL 3/1997 vp, PeVL 39/2004 vp ja PeVL 74/2002 vp) lausumansa, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan, ja että perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten ylioppilaskunnan pakkojäsenyys oli sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Valiokunta totesi myös asettaneensa aiemmin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla. Uutta yliopistolakia koskeneessa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että **uuden yliopistolain 43 §:n 2 momentissa on nykysääntelystä poiketen lueteltu ne erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämän kaltaiset tehtävät muodostivat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Siksi ehdotettu sääntely ei vaatinut perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.**

4. Perustuslakivaliokunnan lausunto uudesta ammattikorkeakoululaista (PeVL 24/2014 vp)

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen yhteydessä (HE 26/2014 vp) esitettiin jälleen, että opiskelijakunnan jäsenyys tutkinto-opiskelijoiden osalta muutettaisiin pakolliseksi ylioppilaskuntien tapaan. Ammattikorkeakoululaissa ehdotettiin täsmennettäväksi opiskelijakunnan aseman perusteita ja siihen ehdotettiin lisättäväksi maininnat ylioppilaskunnan julkisista tehtävistä vastaavaan tapaan kuin yliopistolaissa. Ammattikorkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiden pakkojäsenyyttä opiskelijakunnassa perusteltiin esityksessä erityisesti sillä, että ammattikorkeakouluissa on tarve mahdollistaa opiskelijaterveydenhuolto samalla tavoin kuin yliopistoissa. Opiskelijakunnan jäsenyys mahdollistaisi opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun keräämisen jäsenmaksun yhteydessä. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustusvaliokunta (PeVL 24/2014 vp) totesi edelleen, että **opiskelijakunnalle ehdotetut uudet tehtävät ovat sinänsä opiskelijakunnalle soveltuvia julkisia tehtäviä. Niiden hoitaminen, tai opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun periminen, ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täyttänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Valiokunta katsoi, että säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä oli näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta ja sääntelyä olisi siksi tarkistettava niin, että jäsenyys opiskelijakunnassa on ammattikorkeakoulun opiskelijalle vapaaehtoista. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi pitävänsä tärkeänä, että yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoilla on lähtökohtaisesti samanlaiset mahdollisuudet osallistua oppilaitostaan, opiskeluaan ja palveluitaan koskevaan päätöksentekoon ja että eri opiskelijaryhmien palvelut, edut tai velvoitteet eivät perusteettomasti poikkea toisistaan. Valiokunta piti aiheellisena, että korkeakoululaitoksen — yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen — opiskelijoiden asemaa ja sääntelyä arvioidaan kokonaisuutena.**

Sivistysvaliokunta teki ammattikorkeakoululakiin perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset siten, että opiskelijakuntaan liittyminen on kaikille opiskelijoille vapaaehtoista. Valiokunta kuitenkin huomautti, että se pitää edelleen välttämättömänä, että ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuolto järjestetään uudelleen vastaamaan tasoltaan yliopisto-opiskelijoille järjestettyä terveydenhuoltoa ja edellytti lausumassaan hallitusta laatimaan viivytyksettä ehdotuksen, joka perustuslain vaatimukset täyttäen mahdollistaa pakollisen terveydenhoitomaksun keräämisen ammattikorkeakouluopiskelijoilta opiskeluterveydenhuollon palveluiden järjestämiseksi.

5. Perustuslakivaliokunnan lausunto YTHS-laista (PeVL 33/2018 vp)

Hallituksen esityksessä laiksi korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta (HE 145/2018 vp) ehdotettiin turvattavaksi yhdenvertaiset opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä yliopisto- että ammattikorkeakouluopiskelijoille. Lakiehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta otti kantaa myös ylioppilaskuntien pakkojäsenyyteen: valiokunta totesi, että ehdotetulla **sääntelyllä oli vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle, ja siten sääntelyllä voi olla merkitystä arvioitaessa pakkojäsenyyttä valtiosääntöoikeudellisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä olisi syytä harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattua yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi.**

6. Yliopistojen autonomiaselvitys 2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 25.6.2020 selvittäjäryhmän arvioimaan yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa. Selvittäjäryhmän tehtävänä oli lisäksi arvioida sitä, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatuun yhdistymisvapauden kannalta sekä arvioida myös mahdolliset tarpeet lainsäädäntömuutoksille perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 33/2018). Selvittäjäryhmän puheenjohtajana toimi oikeustieteen ja valtiotieteiden tohtori Pekka Hallberg ja muina jäseninä hallintotieteen tohtori, Joensuun yliopiston entinen vararehtori, professori Teuvo Pohjolainen, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaani, professori Pia Letto-Vanamo, Tieteentekijöiden liiton puheenjohtaja, professori Maija S. Peltola Turun yliopistosta ja professori Jussi Kivistö Tampereen yliopistosta.

Maaliskuussa 2021 opetus- ja kulttuuriministeriölle luovuttamassaan selvityksessä selvittäjäryhmä tarkasteli perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa ylioppilaskuntien ja opiskelijakuntien pakkojäsenyyteen liittyen. Selvittäjäryhmä totesi päähuomion kiinnittyvän siihen, että vaikka ammattikorkeakoululakiehdotuksessa (HE 26/2014 vp) oppilaskunnan tehtävät oli määritelty identtisesti yliopistojen ylioppilaskunnan tehtävien kanssa, tämä ei sinällään ollut riittävä peruste pakkojäsenyydelle (PeVL 24/2014 vp). Perustuslakivaliokunta nimenomaan silloin totesi, että ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodostanut ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat olleet uusia. Selvittäjäryhmän mukaan tuskin voidaan tehdä sellaista päätelmää, että ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden tultua saman opiskeluterveydenhuollon piiriin ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyys ei enää olisi vuoden 2021 alusta perustuslain mukainen. Selvittäjäryhmä totesi, että ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyttä koskevien nykyisten säännösten on katsottu täyttävän perustuslain vaatimukset. Siten vastakkaisiin mielipiteisiin nähden kysymys ei olekaan nyt perustuslain 106 §:n mukaisesta jälkikontrollista, jonka mukaisesti tuomioistuimille on keskitetty velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Käytännössä sellaisen lain sivuuttamista, johon perustuslakivaliokunta on lain säätämisvaiheessa ottanut kantaa, ei ole pidetty edes mahdollisena. **Selvittäjäryhmän mukaan olennainen lähtökohta onkin edelleen siinä, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidetty osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa, koska sillä on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Yliopiston itsehallinnon ja yhteisöllisyyden kannalta opiskelijaterveydenhuollon uudistamisen yhteydessä tehdyssä yliopistolain 46 §:n muutoksessakin (698/2019) on edelleen säilytetty olennaiset ylioppilaskunnan tehtävät, 1 momentin mukaan 1) osallistua 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen; 2 momentin mukaan 2) nimetä opiskelijoiden edustajat yliopiston toimielimiin sekä 3) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain (1326/2020) 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen. Ylioppilaskunnan asemassa tai tehtävissäkään ei näin ollen ole tapahtunut muutosta, jolla olisi perustuslain kannalta merkitystä arviointitehtävän suorittamisessa. Niinpä kootun selvityksen perusteella perustuslain tulkinnoista ei ole selvittäjäryhmän näkemyksen mukaan löytynyt vaatimusta ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden poistamiselle.**

Selvittäjäryhmä totesi myös, että jos olosuhteiden muuttuessa harkitaan ns. pakkojäsenyydestä luopumista, silloin on laajemmin selvitettävä perustuslain vaatimuksia ja järjestelmän toimintaan kohdistuvia muutoksia, yliopistolain perusteita sekä opiskelijoiden kuulumista ylioppilaskuntaan tai mahdollisiin rinnakkaisjärjestöihin, opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja vaalien järjestämistä. Näin jouduttaisiin

uudesta näkökulmasta arvioimaan yliopistoyhteisön asemaa sekä ylioppilaskunnan perinteistä roolia ja yliopiston hallintoon osallistumista. Tähän pohdiskeluun ei selvittäjäryhmällä ollut aihetta ryhtyä.

<https://okm.fi/documents/1410845/4154572/Yliopistoautonomia+1.3.2021.pdf/1dc10e06-e151-492c-5849-af3c51bcec09?t=1614614739981>

7. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2021:140

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (6.10.2021) oli kyse siitä, oliko ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva yliopistolain 46 §:n säännös jätettävä soveltamatta sen vuoksi, että sen soveltaminen olisi perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus yhdistymisvapauden kanssa tilanteessa, jossa muutoksenhakija on ilmoittanut haluavansa erota ylioppilaskunnasta ja vaatinut jäsenmaksun ylioppilaskuntaosuuden palauttamista.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain esitöiden mukaan sen 106 §:ssä ilmaistun ilmeisyysvaatimuksen oli katsottu edellyttävän, että ristiriita lain ja perustuslain välillä on selvä ja riidaton. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei esitöiden mukaan voida pitää ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että myös myöhemmillä tulkinnoilla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa perustuslakivaliokunnan lainsäädäntövaiheessa esittämän nimenomaisen kannanoton painoarvoa.

Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan PeVL 11/2009 vp katsonut, ettei ylioppilaskunnan pakkojäsenyys ollut perustuslain 13 §:n 2 momentin vastainen. **Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslakivaliokunnan käytännössä oli mainitun lausunnon jälkeen esitetty muita lakeja arvioitaessa kannanottoja, joiden perusteella valiokunnan suhtautumista myös ylioppilaskunnan pakkojäsenyyteen yhdistymisvapauden rajoituksena voitiin nyttemmin pitää ainakin jossain määrin kriittisempänä. Niissä ei kuitenkaan ollut suoraan arvioitu ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuutta eikä niistä ollut johdettavissa tältä osin valiokunnan kannan muutosta. Valiokunnan myöhemmissä lausunnoissa oli sen sijaan edelleen tuotu esiin, että aiemmassa lausuntokäytännössä ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden oli katsottu olevan, ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnista poiketen, hyväksyttävissä etenkin sen vuoksi, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa. Pelkästään ylioppilaskunnan tehtävissä tapahtuneet lainsäädännölliset muutokset eivät antaneet aihetta katsoa, että ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn soveltamista tulisi pitää selvästi ja riidattomasti negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Yliopiston opiskelijoiden erilaiselle kohtelulle ammattikorkeakoulujen opiskelijoihin verrattuna oli puolestaan katsottava olevan yliopistojen perustuslaissa turvattuun itsehallintoon palautuvia hyväksyttäviä perusteita.**

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yliopistolain 46 §:n soveltaminen ei käsillä olleessa tilanteessa ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Valitus hylättiin.

KHO:n päätös oli perusteluiden osalta **äänestysratkaisu** (3-2), itse ratkaisun osalta jäsenet olivat yksimielisiä. Eri mieltä olleiden äänestyslausekkeiden mukaan ylioppilaskuntia ei voida perustuslainkaan valossa täysin rinnastaa muiden oppilaitosten oppilaskuntiin, vaikka niille osin olisikin laissa säädetty saman tyyppisiä tehtäviä. Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain esitöiden mukaan pykälässä vahvistetaan itsehallinto yliopistojen perustuslailla suojatuksi hallinnon periaatteeksi. Yliopistolla säännöksessä tarkoitetaan esitöiden mukaan kaikkia yliopistolaisissa tarkoitettuja tiede- ja taidekorkeakouluja. Ammattikorkeakoulut ja

maanpuolustuskorkeakoulu eivät siten kuulu säännöksen piiriin. (HE 1/1998 vp, s. 177). Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskeva perustuslain 16 §:n 3 momentti.

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä koskevaa sääntelyä on arvioitava tätä yliopistoille ja niiden itsehallinnoille perustuslaissa taattua asemaa vasten. Yliopistolain 46 §:n 1 momentin mukaan yliopiston opiskelijoiden keskuudessa on ylioppilaskunta, jolla on itsehallinto. Ylioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ylioppilaskunnan erityisenä tehtävänä on muun ohella nimetä opiskelijoiden edustajat yliopiston toimielimiin.

Yliopiston perustuslaissa suojattuun itsehallintoon liittyvät perusteet ja niihin liittyvä tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten muodostavat hyväksyttävän perusteen rajoittaa perustuslaissa suojattua yhdistymisvapautta ja siihen liittyvää vaatimusta siitä, että yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Ottaen lisäksi huomioon, että ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ei säännöksen soveltamisen voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Äänestyslausunnon mukaan asiaa ei tule arvioida toisin myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvatun yhdistymisvapauden ja sitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, koska mainitun käytännön perusteella 11 artiklaa ei sovelleta lailla julkisoikeudellista tehtävää varten perustettuihin yhdistyksiin (Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria, 18.11.2004)

Koska yliopistolain 46 §:n säännös ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä ei ole edellä esitetyn perustein ristiriidassa perustuslain yhdistymisvapauden kanssa, äänestyslausunnon mukaan asiassa ei tule enemmälti arvioida, olisiko ristiriita yliopistolain soveltamisen ja perustuslain välillä perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeinen. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei siten ole syytä muuttaa ja A:n valitus on hylättävä.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1633344566890.html>

8. Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntaselvitys, OKM julkaisu 2022:18

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenmäärä kasvoi 2010-luvun alussa, ja se saavutti huippunsa vuonna 2018, jolloin opiskelijakuntiin kuului noin 70 000 opiskelijaa. Tällöin jäseniä oli noin 50 % ammattikorkeakoulujen tutkinto-opiskelijoista. Jäsenmäärä on sittemmin laskenut koko maassa noin 10 000:lla, ja opiskelijakuntiin kuuluu nykyisin lähes 60 000 opiskelijaa. Se on noin 38 % ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijoista. Opiskelijakuntien koko vaihtelee: pienimmillään se on noin 450 opiskelijaa, suurimmillaan noin 7 000 opiskelijaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui 2.12.2021 kasvatustieteiden tohtori, dosentti Tapio Varmolan laatimaan selvityksen ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenkatoon liittyvistä ratkaisuvaihtoehdoista. Selvityshenkilön tehtävänä oli:

- 1) arvioida ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien nykyisiä toimintaedellytyksiä suhteessa ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien lakisääteisiin tehtäviin,
- 2) esittää ratkaisuvaihtoehdot, joilla turvataan opiskelijakuntien toimintaedellytykset tehtäviensä hoitamiseen ammattikorkeakoululaissa säädetyllä tavalla ja jolla mahdollistetaan, että yliopistojen

ylioppilaskunnilla ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnilla on mahdollisuus hoitaa lakisääteisiä tehtäviään vertailukelpoisella tavalla sekä
3) arvioida ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ja toteuttamiskelpoisuutta.

Selvityksen mukaan jäsenmäärän laskuun on useita syitä, mutta tärkeimpänä niistä on opiskelijakorttitunnistukseen liittyvän monopoliaseman poistuminen: aiemmin tämä oli opiskelijakuntien mandaatti. Toinen merkittävä tekijä on ollut koronapandemia, joka on johtanut etäopiskelun laajentumiseen. Sellainen yhteisöllinen toiminta, joka on opiskelijakuntien toiminnassa leimallista, on kokenut kaksi välivuotta. Myös opiskelijoiden ikärakenteen muutos on merkittävä tekijä.

Selvityshenkilön ehdotusten lähtökohtana on ollut se, että ammattikorkeakoulun opiskelijakuntaan kuulumisen on edelleen vapaaehtoista. Selvityshenkilön mukaan tämä johtaa siihen, että on ongelmallista löytää ratkaisuja, jotka johtaisivat vertailukelpoiseen asemaan ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien ja yliopistojen ylioppilaskuntien kesken niiden taloudellisen aseman kannalta. Selvityshenkilö ehdotti kuitenkin seuraavia toimia, joiden toteuttaminen olisi selvityksen mukaan askel vertailukelpoisuuden parantumiseen:

- 1) ***Kaikki opiskelijakunnat sitoutuvat tavoittelemaan 50 %:n jäsenkattavuutta ja edustajiston vaaleissa 20 %:n äänestysaktiivisuutta.***
- 2) ***Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella käynnistetään kehittämisohjelma***, johon kaikki opiskelijakunnat sitoutuvat. Sen tavoitteena on osaamisen vahvistaminen opiskelijakuntien perustoiminnan osalta sekä uusien toimintamuotojen kehittäminen. Tällaisia uusia tai edelleen kehitettäviä toimintamuotoja ovat opiskelijoiden hyvinvointipalvelujen kehittäminen (ml. häirintäyhdyshenkilötoiminta) ja kansainvälisten opiskelijoiden perehdyttäminen yhteistyössä ammattikorkeakoulujen opetushallinnon kanssa.
- 3) ***Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa kaikille opiskelijakunnille perustuen ammattikorkeakoululain mukaisten tehtävien hoitamista varten vuoden 2023 alusta lähtien***. Se voisi olla ***noin 20 % opiskelijakuntien toiminnan rahoituksesta***. Toiminnan pitkäjänteisyys edellyttää, että tämän perustuen resurssointiin sitoudutaan OKM:n taholta seuraavan sopimuskauden (2025–2028) loppuun saakka. OKM:n perustuki olisi vuositasolla 1,5–2 miljoonaa euroa. Esitetty toimintamalli ei edellytä muutoksia ammattikorkeakouluja koskevaan lainsäädäntöön. Sama koskee korkeakoulujen rahoitusohjausta eli rahoitusmallia.
- 4) ***Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi käynnistää perustuslakivaliokunnan tarkoittama selvitys, jossa ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien ja yliopistojen ylioppilaskuntien asemaa tarkasteltaisiin rinnakkain***. Tällöin ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asemaa tarkasteltaisiin suhteessa ylioppilaskuntien toimintaan. Selvityksessä tulisi ottaa huomioon pohjoismainen kehitys opiskelijakuntien asemassa.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164198/OKM_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y