

**YLIOPPILASKUNNAN TEHTÄVÄT
JA
YLIOPPILASKUNNAN JÄSENYYS**

Juha Viertola
oikeustieteen lisensiaatti
selvityshenkilö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle,

Opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui asettamispäätöksellään 28.6.2024, VN/18696/2024 minut selvityshenkilönä arvioimaan, miten ylioppilaskuntien jäsenyyttä koskevan sääntelyn uudistaminen paremmin yhdistymisvapautta vastaavaksi vaikuttaisi ylioppilaskuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja esittämään toimenpide-ehdotuksia tehtävien hoitamisen turvaamiseksi ja rahoittamiseksi.

Asettamispäätöksen mukaisesti tehtävänani on ollut:

- 1) arvioida ylioppilaskuntien nykyisiä lakisääteisiä tehtäviä ja niiden suhdetta yliopistojen tehtäviin;
- 2) arvioida, miten ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevan sääntelyn mahdollinen uudistaminen yhdistymisvapautta paremmin vastaavaksi vaikuttaisi ylioppilaskuntien jäsenmäärään ja jäsenmaksutuloihin sekä ylioppilaskuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tilanteessa, jossa jäsenmaksutulot merkittävästi vähenisivät;
- 3) esittää arvioitujen vaikutusten perusteella toimenpide-ehdotuksia, joilla turvataan ylioppilaskuntien lakisääteisten tehtävien hoitaminen sekä arvioida toimenpide-ehdotusten toteuttamiskelpoisuutta.

Selvitys on toteutettu toimeksiannon mukaisesti osittain haastatteluiden perusteella. Haastateltaviksi olen pyytänyt selvittävänä olevan asian kannalta olennaisia toimijoita, joilta olen saanut monipuolisia näkemyksiä selvitystehtäväni suorittamiseksi. Kiitän lämpimästi kaikkia haastateltuja (liitteenä luettelo haastatteluista).

Selvitys on luovutettu opetus- ja kulttuuriministeriölle 18.12.2024.

Helsingissä 18.12.2024

Juha Viertola, oikeustieteen lisensiaatti

Johdanto

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää ylioppilaskuntien pakkojäsenyydestä luopumista vastaamaan paremmin perustuslaissa suojattua yhdistymisvapautta. Saamani selvitystehtävä liittyy tämän hallitusohjelman kohdan toimeenpanoon.

Selvitystyössä on toimeksiannon mukaisesti kuultu asiantuntijoina Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:n, eri yliopistojen ylioppilaskuntien, yliopistojen ja eri sidosryhmien edustajia sekä yhtä vapaamuotoisesti kerättyä pientä opiskelijaryhmää (7 henkilöä). Ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asemaa koskevan vertailukelpoisen tietopohjan saamiseksi selvitystyössä on kuultu Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry:n edustajia ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien edustajia. Haastatteluissa olen saanut eri näkökulmilta melko yhtenäistä kuvaa selvitystehtävän piirissä olleista asioista.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien toimintaa ja tilaa on kuvattu opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta vuonna 2022 Tapio Varmolan laatimassa Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntaselvityksessä¹ ja SAMOK:n laatimassa selvityksessä Opiskelijakuntien tila 2023². Nämä selvitykset ovat uusia ja siten niiden käyttöarvo on merkittävä vertailuaineistoina, joiden perusteella voi muodostaa arvioita siitä, miten pakollisen jäsenyyden poistaminen muuttaisi ylioppilaskuntien toimintaa ja toimintamahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään. Opiskelijakuntien ja SAMOK:n edustajien haastattelut ovat osaltaan vahventaneet näiden selvitysten tuloksia ja antaneet kuvaa nykyhetken tilanteesta.

Ruotsissa poistettiin ylioppilaskuntien pakollinen jäsenyys vuonna 2010. Ruotsin korkeakouluviranomainen on laatinut vuonna 2017 arvion³ ylioppilaskuntien automaattisen jäsenyyden poistamisen vaikutuksista. Tämä selvitys osoittaa,

¹ Varmola 2022.

² SAMOK 2024.

³ UKÄ 2017:4.

minkälaisia vaikutuksia pakollisen jäsenyyden poistamisella on ollut ylioppilaskuntien toimintaan Ruotsissa ja se toimii siten vertailuaineistona arvioitaessa, minkälaisia vaikutuksia voisi pakollisen jäsenyyden poistamisella olla ylioppilaskuntien toiminnalle ja niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen Suomessa.

Suomen ylioppilaskuntien liitolta olen saanut tietoa ylioppilaskuntien taloudellisesta asemasta ja jäsenmaksujen merkityksestä ylioppilaskuntien toiminnan rahoittamisessa.

Lisäksi olen käyttänyt lähdeaineistona tarpeellisin osin yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin liittyviä lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeuskirjallisuutta.

Selvitystyöni aikana olen arvioinut minulle annettua selvitystehtävää kolmen eri vaihtoehdoisen mallin näkökulmilta. Nämä näkökulmat ovat:

- 1) vapaaehtoinen, aatteellisten yksityisoikeudellisten yhdistysten jäsenyysmalli;
- 2) nykyisen kaltainen automaattinen jäsenyys eroamismahdollisuudella ja
- 3) nykyinen jäsenyysmalli, joka perustuu automaattiseen jäsenyyteen.

Selvitystyössä on toimeksiannon mukaisesti pyritty arvioimaan mahdollisuuksien mukaan ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asemaa rinnakkain.

Ylioppilaskunnan automaattisen jäsenyyden suhteesta yhdistymisvapauden periaatteeseen

Suomen perustuslain (731/1999) 13 §:ssä säädetään yhdistymisvapaudesta. Yhdistymisvapautteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapautta koskevat säännökset eivät estä perustamasta lainsäädännöllä julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten ja lailla voidaan säätää myös

tällaisen yhdistyksen jäsenyydestä. Perustuslain perusoikeuksia koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin korostettiin, että yhdistymisvapautta koskeva perustuslain säännös puoltaa pidättyvää suhtautumista yhdistyksen pakolliseen jäsenyyteen.⁴

Ylioppilaskuntien automaattisen, pakollisen jäsenyyden suhdetta perustuslaissa turvattuun yhdistymisvapauden periaatteeseen on arvioitu useiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Selvitystyötäni koskevassa asettamispäätöksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 11/2009) yliopistolakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 7/2009 vp) sekä sitä edeltäneisiin ja jälkeisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL3/1997 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp, PeVL 24/2014 vp, PeVL 33/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole todettu ylioppilaskunnan automaattisen, pakollisen jäsenyyden olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman yhdistymisvapauden kanssa.

Ylioppilaskunnan automaattisen jäsenyyden legitimitettä on lisäksi käsitelty muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman selvittäjäryhmän vuonna 2021 julkaistussa mietinnössä⁵ yliopistojen hallinnollisen autonomian tilasta. Tämän selvityksen yhteydessä arvioitiin, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvattun yhdistymisvapauden kannalta. Selvittäjäryhmän arvioinnin lähtökohtana oli yllä mainittu yliopistolain uudistamiseen liittynyt perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 11/2009 vp), jossa perustusvaliokunta toi esille laajasti vakiintunutta kantaansa siitä, että ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja että ylioppilaskunnalla on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Valiokunta totesi myös, että lakiehdotuksessa oli lueteltu ylioppilaskunnan erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tällaiset tehtävät olivat riittävät peruste

⁴ HE 309/1993 vp, s. 60.

⁵ OKM 2021:27

ylioppilaskunnan automaattiselle jäsenyydelle.⁶ Selvittäjäryhmä piti tarpeellisena selvittää laajemmin perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja oikeuskirjallisuuden pohjalta ylioppilaskunnan jäsenyyden perustuslainmukaisuutta koskevien tulkintojen kehityskaarta.⁷ Selvittäjäryhmän mietinnön mukaan olennainen lähtökohta oli edelleen siinä, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidetty osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa, koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Yliopiston itsehallinnon ja yhteisöllisyyden kannalta yliopistolain 46 §:ssä on mainittu olennaiset ylioppilaskunnan tehtävät, eli

- 1) osallistua yliopistolain 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen; ja
- 2) nimetä opiskelijoiden edustajat yliopiston toimielimiin; sekä
- 3) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain (1326/2010) 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen.⁸

Selvitysryhmän mietinnön mukaan ylioppilaskunnan asemassa tai tehtävissä ei ollut tapahtunut sellaisia muutoksia, joilla olisi perustuslain kannalta ollut merkitystä sen arviointitehtävän suorittamisessa. Selvittäjäryhmä totesi myös, että ammattikorkeakoulujen opiskelijat olivat tulleet saman opiskeluterveydenhuollon piiriin vuoden 2021 alusta. Selvittäjäryhmän mukaan tästä ei voi kuitenkaan tehdä sellaista päätelmää, että ylioppilaskunnan automaatiojäsenyys ei enää olisi vuoden 2021 alusta perustuslain mukainen jäsenyyden järjestämismuoto⁹.

Selvitysryhmä totesi selvityksessä keräämänsä aineiston perusteella johtopäätöksensä, että perustuslain tulkinnoista ei löydy vaatimusta ylioppilaskunnan automaattisen, pakollisen jäsenyyden poistamiselle.¹⁰

⁶ PeVL 11/2009, s. 5-6 ja OKM 2021:27, s. 70.

⁷ OKM 2021:27, s. 70.

⁸ OKM 2021:27, s. 80.

⁹ Ks. erimielttä Muukkonen 2021 ja Muukkonen 2023.

¹⁰ OKM 2021:27, s. 80.

Korkein hallinto-oikeus on vuoden 2021 vuosikirjassa ennakkopäätöksensä julkaistussa ratkaisussa¹¹ katsonut että ylioppilaskunnan pakollista jäsenyyttä koskevan sääntelyn soveltamista ei voi pitää selvästi ja riidattomasti negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Ratkaisun sisältämässä oikeudellisessa arviossa todetaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan hyväksyttävissä etenkin sen vuoksi, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että pelkästään se seikka, että ylioppilaskunnan tehtävissä on tapahtunut perustuslakivaliokunnan vuonna 2009 antaman lausunnon jälkeen lainsäädännöllisiä muutoksia, ei anna aihetta katsoa, että ylioppilaskunnan pakollista jäsenyyttä koskevan sääntelyn soveltamista tulisi pitää selvästi ja riidattomasti negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että tätä asiaa ei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn johdosta ole syytä arvioida toisin sen vuoksi, että lainsäädännössä yliopiston opiskelijat on tältä osin asetettu eri asemaan kuin ammattikorkeakoulujen opiskelijat. Erilaiselle kohtelulle on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan katsottava olevan yliopistojen perustuslaissa turvattuun itsehallintoon liittyvät hyväksyttävät perusteet.¹²

Edellä olevilla perusteilla yliopistolain 46 §:n sääntelyä ylioppilaskunnan automaattisesta jäsenyydestä ei voi suoraan pitää voimassa olevan perustuslain vastaisena¹³. Siksi tässä selvityksessä ei ole ollut tarpeen tai tarkoituksenmukaista laajemmin arvioida valtiosääntöoikeudellisesti ylioppilaskunnan automaattista, pakollista jäsenyyttä perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden periaatteen ja sen turvaamisen näkökulmilta.

¹¹ KHO 2021:140.

¹² KHO 2021:140.

¹³ Ks. selvitystyötä koskeva asettamispäätös (28.6.2024; VN/18696/2024-OKM-1).

Katsaus historialliseen taustaan¹⁴

Yliopisto-opiskelijat on Suomen yliopistohistorian ajan velvoitettu kuulumaan pakollisesti joko ylioppilaskuntaan tai osakuntaan ja jonkin aikaa myös molempiin.

Suomen ensimmäinen yliopisto perustettiin Turkuun vuonna 1640. Turun akatemia päätti vuonna 1643, että professoreiden oli otettava ylioppilaat valvontaansa maakunnittain. Opiskelijat jaettiin kuuteen ruotsinkieliseen ja kolmeen suomenkieliseen osakuntaan. Tällöin osakuntalaitos syntyi ja opiskelijat kuuluivat yliopistossa osakuntiin Suomen ollessa osa Ruotsia. Yliopistossa noudatettiin Upsalan yliopiston erioikeuksia ja sääntöjä vuoteen 1828.

Venäjän vallan aikana annetut yliopiston vuoden 1828 säännöt tunnustivat osakunnat ja yliopiston opiskelijat velvoitettiin aikaisemman mukaisesti kuulumaan osakuntiin. Yliopiston vuoden 1852 säännöt eivät enää tunteneet osakuntia ja niiden toiminta lakkautettiin vuoden 1853 alusta. Yliopiston vuoden 1852 säännöissä säädettiin osakuntien sijasta ylioppilastiedekunnista. Niihin kuulumisen määrättiin pakolliseksi tiedekunnittain opettajille ja opiskelijoille.¹⁵ Osakunnat tunnustettiin uudelleen yliopistoa koskevissa säädöksissä vuonna 1868.

Ylioppilaskunta katsotaan julkisen vallan toimesta tunnustetuksi ja perustetuksi keisarillisella kirjelmällä vuonna 1868. Tällöin ylioppilaille annettiin oikeus kokoontua yhteisiin kokouksiin. Tämä kokoontumisoikeus kuitenkin kumottiin vuonna 1871.

¹⁴ Katsaus perustuu 4.6.2014 antamaani kirjalliseen asiantuntijalausuntoon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja oikeustieteellisestä lisensiaattitutkimuksestani tehtyyn julkaisuun Ylioppilaskunnasta yhteisönä (Viertola 2006) sekä Eteläsuomalaisen osakunnan juristikerho 60 vuotta juhlakirjassa julkaistuun artikkeliini Osakuntien oikeudellisen aseman muutoksista (Viertola 2007).

¹⁵ Ylioppilastiedekuntia koskeneet säännökset kumottiin vasta Helsingin yliopiston sääntöjen muuttamista koskeneen asetuksen voimaantulosäännöksellä (383/1948). Tällöin ylioppilastiedekunnat lakkautettiin, tosin ao. säännöksessä mahdollistettiin ylioppilastiedekuntien jatkaminen kanslerin päättämällä muodolla tiedekunnan esityksestä. Ylioppilastiedekunnista toimintaansa jatkoivat tämän jälkeen vain lainopillinen ja teologinen.

Vuodesta 1880 ylioppilaskunta on yhteisönä tunnustettu säännösten tasolla. Pakollinen jäsenyys osakunnissa poistettiin lailla 1937. Ylioppilaskuntaan kuulumisen on ollut automaattista ja pakollista niin kauan, kun ylioppilaskunta on ylipäätään ollut olemassa.

Ammattikorkeakoulujen edeltäjiksi luettavien oppilaitosten opiskelijat ovat järjestäytyneet ennen ensimmäistä ammattikorkeakoululakia rekisteröityihin aatteellisiin yhdistyksiin, joilla ei ole ollut julkisia (hallinto)tehtäviä. Ensimmäiset yhdistykset ovat syntyneet 1800-luvun loppupuolelta tai 1900-luvun alkupuolella. Aikaisempien oppilaitosten opiskelijoiden ja sittemmin ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden järjestäytyminen opiskelijayhdistyksiin on perustunut ja perustuu yhä vapaaehtoiseen liittymiseen ja jäsenyyteen.

Opiskelijan asemasta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa

Ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat korkeakoululaitoksen. Kummallakin on oma tehtävänsä ja profiilinsa. Yliopistossa korostuu tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva opetus. Ammattikorkeakoulun tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen ja taiteellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen muodostamaa korkeakoulujärjestelmää pyritään kehittämään kansainvälisesti kilpailukykyisenä ja samalla alueellisiin tarpeisiin joustavasti vastaavana kokonaisuutena.¹⁶

Opiskelijoiden asema on korkeakouluissa pyritty määrittämään mahdollisimman yhdenvertaiseksi riippumatta siitä, suoritetaanko opintoja yliopistossa vai ammattikorkeakoulussa.¹⁷

¹⁶ HE 7/2009, s. 43, HE 26/2014, s. 26 ja ammattikorkeakoululaki 2 §.

¹⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden samankaltaisia mahdollisuuksia osallistua oppilaitosta, opiskelua ja palveluita koskevaan päätöksentekoon sekä sitä, että yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa opiskelevien opiskelijoiden palvelut, edut tai velvoitteet eivät perusteettomasti poikkea toisistaan; PeVL 24/2014, s. 3–4. Ks. Kosonen ym. 2015, s. 181.

Opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään sekä yliopistolaissa (5 luku) että ammattikorkeakoululaissa (6 luku). Opiskelijan asemasta on pääasiallisesti säädetty yhdenmukaisesti sekä yliopiston opiskelijoille että ammattikorkeakoulun opiskelijoille¹⁸.

Sekä yliopistolaissa että ammattikorkeakoululaissa on säännökset:

- 1) opiskelijavalinnasta ja opiskelupaikan vastaanottamisesta¹⁹;
- 2) lukuvuodesta ja lukukaudesta sekä opiskelijaksi ilmoittautumisesta²⁰;
- 3) opintuoikeudesta ja tutkintojen suorittamisajoista²¹;
- 4) opintuoikeuden jatkamisesta, peruuttamisesta, menettamisestä ja palauttamisesta²².
- 5) opintosuoritusten arvioinnista ja hyväksilukemisesta²³;
- 6) kurinpidosta²⁴;
- 7) arkaluonteisten tietojen käsittelystä²⁵;
- 8) huumausainetestauksesta²⁶; ja
- 9) oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön²⁷.

Ammattikorkeakoulussa opiskelijoilla tai heidän edustajillaan ei ole lakiin perustuvaa asemaa osallistua opintoihin ja opiskeluun liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon²⁸, lukuun ottamatta ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnassa tapahtuvaa opintosuorituksia koskevien oikaisupyyntöjen käsittelyä.²⁹ Tämä johtuu siitä, että ammattikorkeakoulun hallitukselle tai tutkintolautakunnalle ei kuulu opetuksen sisällölliset asiat ja ammattikorkeakoulussa ei ole muita lakiin perustuvia toimielimiä. Yliopistossa opiskelijat sen sijaan osallistuvat opetuksen ja tutkimuksen järjestämistä varten jakaantuneiden tiedekuntien tai niihin

¹⁸ Ks. Varmola 2022, s. 24.

¹⁹ Yliopistolaki 36 § - 37b § ja ammattikorkeakoululaki 25 § - 28c §.

²⁰ Yliopistolaki 29 § ja ammattikorkeakoululaki 29 §.

²¹ Yliopistolaki 40 § - 41 § ja ammattikorkeakoululaki 30 §.

²² Yliopistolaki 42 § - 43c §, 45a § ja ammattikorkeakoululaki 30a §, 32 § - 35 § ja 39 §.

²³ Yliopistolaki 44 § ja ammattikorkeakoululaki 37 §.

²⁴ Yliopistolaki 45 §, 45a § ja ammattikorkeakoululaki 38 § ja 39 §.

²⁵ Yliopistolaki 45b § ja ammattikorkeakoululaki 40 §.

²⁶ Yliopistolaki 43d § ja ammattikorkeakoululaki 36 §.

²⁷ Yliopistolaki 41 a § ja ammattikorkeakoululaki 31 §.

²⁸ Kosonen ym. 2015, s. 180.

²⁹ Ammattikorkeakoululaki 19 §.

rinnastettavien yksiköiden hallintoon ja opiskelijoilla on ylioppilaskunnan nimeämät edustajat niiden hallintoelimissä. Niissä heillä on mahdollisuus osallistua opetukseen ja tutkimukseen liittyvien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.³⁰

Opiskelijoiden järjestäytymistä koskevat säännökset ovat aina poikenneet ja myös nykyisin poikkeavat toisistaan yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Yliopistolaissa säädetään ylioppilaskunnasta (46 §) ja osakunnista (47 §). Ammattikorkeakoululaissa säädetään opiskelijakunnasta (41 §).

Ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan oikeudellisesta asemasta

Yliopiston ylioppilaskunta ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ovat molemmat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joiden asema perustuu erityislainsäädäntöön.

Ylioppilaskunnan päätöksenteko ja hallinto perustuu sekä lainsäädäntöön että itsehallinto-oikeuden ja yliopistoyhteisön autonomian puitteissa laadittuihin sääntöihin.

Sekä ylioppilaskunta että opiskelijakunta on oikeudelliselta luonteeltaan yhteisö ja molempia voi luonnehtia julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi, koska molempien asema perustuu lainsäädäntöön, molemmilla on itsenäinen oikeushenkilöllisyys, molempien järjestysmuodosta säädetään lainsäädännöllä ja toiminta perustuu jäseniin ja jäsenten päätöksentekoon (lainsäädännön antamissa rajoissa) sekä lain ja sääntöjen mukaisen tarkoituksen ja tehtävien hoitamiseen.³¹

Yhdistymisvapautta koskevan perustuslain säännöksen mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.³² Yhdistyslailla

³⁰ Mäenpää 2009, s. 106–110, Kosonen ym. 2015, s. 180–181 ja yliopistolaki 27 §.

³¹ Viertola 2006, s. 27–28 ja 30–33; ks. Muukkonen 2007, s. 161–162 ja ks. Halila 2004.

³² Suomen perustuslaki 13 §.

(503/1988) on pääasiallisesti annettu tarkemmat säännökset yhdistymisvapauden käyttämisestä.³³ Ylioppilaskuntaan ei sovelleta yhdistyslakia, kun taasen ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntaan sovelletaan yhdistyslakia, jollei ammattikorkeakoululaista muuta johdu.³⁴ Tällöin opiskelijakunnan asema ja toiminta ovat oikeudellisesti tarkasteltuna lähempänä aatteellisten, rekisteröityjen yhdistysten asemaa kuin ylioppilaskunnan asema ja toiminta³⁵. Ylioppilaskuntaa voi myös vertailla tässä mielessä vahvemman itsehallinnon omaavana yhteisönä kuntaan ja kuntahallintoon. Tämä tuli esille myös haastatteluissa.

Yliopiston ja ammattikorkeakoulun toimintaa turvaa perustuslain säännös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen suojasta.³⁶ Yliopiston oikeudellinen asema ja ammattikorkeakoulun oikeudellinen asema poikkeavat kuitenkin toisistaan. Yliopiston asema perustuu sekä historiallisesti että nykyisellään perustuslakiin ja sen turvaamaan itsehallinto-oikeuteen.³⁷ Tätä itsehallinto-oikeutta voi jakaa institutionaaliseen ja akateemiseen autonomiaan. Institutionaaliseen autonomiaan sisältyy taloudellinen ja hallinnollinen autonomia. Akateemiseen autonomiaan taasen sisältyy tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun vapaus ja itsehallinto ("akateeminen vapaus").³⁸ Yliopisto on oikeudelliselta muodoltaan joko julkisoikeudellinen laitos (julkisoikeudellinen yliopisto) tai säätiöyliopisto. Säätiöyliopistoon sovelletaan yliopistolain lisäksi erikseen laissa määrättyin osin säätiölakia.³⁹ Ammattikorkeakoulu on oikeushenkilönä osakeyhtiö (ammattikorkeakouluosakeyhtiö), johon ammattikorkeakoululain lisäksi sovelletaan osakeyhtiölakia.⁴⁰ Tämä antaa myös oikeudellista perustaa sille, että yliopiston ylioppilaskunnasta ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta voidaan säätää erilaista ja toisistaan poikkeavaa lainsäädäntöä.

Ylioppilaskuntia on nykyisin yhteensä 13:

³³ HE 64/1988, s. 1

³⁴ Ammattikorkeakoululaki 41 §.

³⁵ Ks. yhdistysautonomiasta Halila – Tarasti 2017, s. 42–44.

³⁶ Suomen perustuslaki 16.3 §; HE 26/2014, s. 30; ks. HE 1/1998, s. 177.

³⁷ Suomen perustuslaki 123 §; HE 1/1998, s. 177–178.

³⁸ Mäenpää 2023, s. 1267–1268.

³⁹ Yliopistolaki 1 §.

⁴⁰ Ammattikorkeakoululaki 5 §.

Aalto-yliopiston ylioppilaskunta (AYY)
Helsingin yliopiston ylioppilaskunta (HYY)
Itä-Suomen yliopiston ylioppilaskunta (ISYY)
Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta (JYY)
Lapin yliopiston ylioppilaskunta (LYY)
LUT-yliopiston ylioppilaskunta (LTKY)
Oulun yliopiston ylioppilaskunta (OYY)
Svenska Handelshögskolans Studentkår (SHS)
Tampereen ylioppilaskunta (TREY)
Taideyliopiston ylioppilaskunta (TaiYo)
Turun yliopiston ylioppilaskunta (TYY)
Vaasan yliopiston ylioppilaskunta (VYY)
Åbo Akademis Studentkår (ÅAS)

Ylioppilaskunnan päätöksenteosta ja hallinnosta

Ylioppilaskunnan päätösvaltaa käyttävät edustajisto ja hallitus.⁴¹ Ylioppilaskunnan taloutta voidaan myös käsitellä erillisessä edustajiston asettamassa toimielimessä.⁴² Toimivaltajaosta määrätään tarkemmin ylioppilaskunnan säännöillä. Ylioppilaskunnan demokraattinen tai kansanvaltainen päätöksenteko on järjestetty siten, että ylioppilaskunnan jäsenet valitsevat edustajiston suhteellisella vaalilla ja edustajisto asettaa sääntöjen mukaisella päätöksentekomenettelyllä hallituksen.⁴³

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnassa on myös edustajisto ja hallitus. Lain sanamuodon mukaan nämä toimielimet ovat opiskelijakunnan hallintoa varten.⁴⁴ Kun opiskelijakunnan toimintaan sovelletaan myös yhdistyslakia, niin lain sanamuoto ja siten myös sisältö tekevät eron ylioppilaskunnan päätöksentekoon ja hallinnon järjestämiseen.

⁴¹ Yliopistolaki 46 §.

⁴² Valtioneuvoston asetus yliopistoista 3 §.

⁴³ Valtioneuvoston asetus yliopistoista 4 §.

⁴⁴ Ammattikorkeakoululaki 41 §.

Ylioppilaskunnan vahvaa omaa autonomiaa on rajoitettu siten, että ylioppilaskunnan jäsenmaksun ja säännöt vahvistaa yliopiston rehtori. Rehtorilla on siten lakiin perustuvaa rajattua valvontavaltaa ylioppilaskunnan asioissa.⁴⁵ Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan säännöt vahvistaa rehtori, mutta jäsenmaksusta päättäminen on opiskelijakunnan omassa päätösvallassa, eikä jäsenmaksu vaadi ammattikorkeakoulun rehtorin vahvistamista.⁴⁶

Ylioppilaskuntien edustajistot valitaan kahden vuoden toimikaudeksi, lukuun ottamatta yhtä ylioppilaskuntaa. Svenska Handelshögskolans Studentkår järjestää edustajiston vaalit joka vuosi.

Ylioppilaskuntien viimeisimmät edustajistovaalit pidettiin marraskuussa 2023 ja lokakuussa 2024 (HYY). Loka-marraskuussa 2024 järjestetään yhden ylioppilaskunnan edustajistovaali (TREY). Edustajistovaaleissa äänestysaktiivisuus on valtakunnallisesti vaihdellut 20,5 % ja 37,4 % välillä.

Ylioppilaskuntakohtaiset äänestysprosentit edustajistovaaleissa 2023 ja 2024 (suluissa vuoden 2021 ja 2022 äänestysprosentit):

AYY: 31,95 % (27,72 %)

HYY (2024): 32,32 % (2022: 32,32 %)

ISYY: 23,97 % (21,05 %)

JYY: 20,48 % (25,98 %)

LYY: 36,90 % (31,30 %)

LTKY: 24,21 % (19,08 %)

OYY: 33,30 % (38,97 %)

SHS: 26,00 % (30,11 %)

TREY (2024) 28,68 % (2022: 26,57 %)

TaiYo: 20,87 % (47,68 %)

TYY: 37,37 % (31,92 %)

⁴⁵ Ks. Viertola 2006, s. 38–39.

⁴⁶ Ammattikorkeakoululaki 41 §.

VYY: 24,00 % (28,15 %)

ÅAS: 22,70 % (21,35 %)⁴⁷

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien vaalit järjestetään suurimmassa osassa opiskelijakuntia vuosittain. Edustajistovaaleissa vuonna 2023 äänestysaktiivisuus oli 17,88 % ja vuonna 2022 äänestysaktiivisuus oli 18,69 %. Enimmillään vuonna 2023 opiskelijakunnan äänestysaktiivisuus oli 34,35 %.⁴⁸

Vertailuna voi todeta, että kesäkuussa vuonna 2024 järjestelyissä europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus vaihteli vaalipiireissä 35,9 % ja 56,0 % välillä. Suomessa asuvien äänestysaktiivisuus oli 42,4 % ja äänestysaktiivisia kaikkien äänioikeutettujen määrästä oli 40,4 %. Ikäryhmittäin äänestysaktiivisuus oli matala 20-28 vuotiaiden ryhmässä ja äänestysaktiivisuus vaihteli vaalipiireittäin 21,3 % ja 26,2 % välillä. Äänestysaktiivisuus nousi tämän ikäryhmän sisällä ikääntymisen mukaan eli 20-vuotiaiden äänestysaktiivisuus oli 21,3 % ja 28-vuotiaiden äänestysaktiivisuus oli 26,2 %.⁴⁹

Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa 20-24 vuotiaiden ikäryhmän äänestysaktiivisuus oli 57,7 % ja 25-29 vuotiaiden äänestysaktiivisuus oli 62,2 %.⁵⁰ Kuntavaaleissa 20-24 vuotiaiden ikäryhmässä äänestysaktiivisuus oli 34,0 %.⁵¹

Ylioppilaskuntien edustajistovaalien äänestysaktiivisuus ei nykyisellään merkittävästi poikkea pääasiallisen ikäryhmän äänestysaktiivisuudesta eurovaaleissa. Opiskelijakuntien edustajistovaaleissa äänestysaktiivisuus on selkeästi vähäisempää ja kun tähän vielä yhdistää melko alhaisen järjestäytymisasteen, niin opiskelijakuntien päätöksenteon ja toiminnan legitimitetin voi arvioida olevan ylioppilaskuntia vähäisempää. Tämän suuntaista arviointia oli esillä myös eri toimijoiden haastatteluissa.

⁴⁷ <https://syl.fi/edustajistovaalit-2023/>.

⁴⁸ <https://samok.fi/samok-viestii/tiedotteet/edustajistovaaleja-jarjestettiin-aiempaa-useammassa-opiskelijakunnassa-katso-tiivistelma-tuloksista/>.

⁴⁹ https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__evvaa/statfin_evvaa_pxt_14h9.px/.

⁵⁰ https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__evaa/statfin_evaa_pxt_13ys.px/

⁵¹ https://stat.fi/til/kvaa/2021/05/kvaa_2021_05_2021-07-13_kat_001_fi.html

Kun ylioppilaskuntien edustajistovaalien äänestysaktiivisuutta vertaa ikäryhmän äänestysaktiivisuuteen eurovaaleissa, niin tätä ei voi nykyisellään pitää ylioppilaskuntien demokraattisen päätöksenteon ja legitimitietin kannalta erityisen huolestuttavana.⁵² Toki parantamisen varaa varmasti olisi.

Ylioppilaskunnan taloudesta

Ylioppilaskunnalla on oikeus määrätä jäsenmaksu jäsenten suoritettavaksi. Jäsenmaksun suuruus ei ole täysin ylioppilaskunnan itsehallinnon puitteissa määrättävissä, vaan jäsenmaksun vahvistaa yliopiston rehtori.⁵³

Ylioppilaskunnalla on myös mahdollisuus rahoittaa toimintaansa ja tehtäviensä hoitamista omaisuudestaan ja toiminnastaan saatavilla tuloilla.⁵⁴

Ylioppilaskuntien varsinaisen toiminnan (yleinen tehtävä ja erityinen tehtävä) rahoittaminen tapahtuu pääosin jäsenmaksuista saatavilla tuloilla. Jäsenmaksujen osuus varsinaisen toiminnan rahoittamisesta vaihtelee ylioppilaskunnittain ja on noin 52 % - 90 %.⁵⁵ Jäsenmaksujen perintä toteutetaan käytännössä yhteistyössä yliopiston kanssa.

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan taloudesta on ammattikorkeakoululaissa lähes vastaava säännös kuin on ylioppilaskunnan taloudesta yliopistolaissa.⁵⁶ Opiskelijakunnan jäsenten jäsenmaksujen perintää ei kuitenkaan valvo ammattikorkeakoulu, eikä jäsenmaksuja perintä yhteistyössä ammattikorkeakoulun kanssa. Jäsenmaksujen osuus opiskelijakuntien taloudesta

⁵² Ks. OKM 2021:27, s. 81–82.

⁵³ Yliopistolaki 46 §.

⁵⁴ Yliopistolaki 46 §.

⁵⁵ SYL:n antama tieto 2024; vrt SYL:n lähettämän tiedon mukaan lukuvuotena 2020–2021 jäsenmaksutuotot kattoivat noin 80 % ylioppilaskunnan tuloista; OKM 2021:27, s. 81.

⁵⁶ Ammattikorkeakoululaki 41 §.

on alle 40 %. Ammattikorkeakoulujen taloudellinen tuki on merkittävässä asemassa opiskelijakuntien taloudessa ja sen osuus on noin 31 %.⁵⁷

Ylioppilaskunnan lakiin perustuva yleinen tehtävä

Ylioppilaskunnan yliopistolakiin perustuvat tehtävät voi jakaa yleiseen tehtävään ja erityiseen tehtävään.⁵⁸

Ylioppilaskunnan yleisenä tarkoituksena ja tehtävänä on toimia jäsentensä yhdysiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä.⁵⁹ Tähän sisältyvät käytännössä ainakin edunvalvonta, sosiaaliseen asemaan liittyvät toiminnot (esim. asuminen, opintotuki ja opiskelijaruokailu) sekä harrastus-, liikunta- ja kulttuuritoiminta.⁶⁰

Lisäksi yliopistolakiin perustuvana ylioppilaskunnan yleisenä tehtävänä on osallistua yliopistolain 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen.⁶¹ Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnalle ei ole säädetty vastaavaa tehtävää, joka liittyisi ammattikorkeakoulun laissa säädettyihin tehtäviin. Voidaankin todeta, että ylioppilaskunnalla on yhteisönä yliopiston tehtävään liitetty asema ja yleisemminkin ylioppilaskunnan olevan kiinteä osa yliopistoyhteisöä, jonka autonomiaa turvaa perustuslaki.⁶²

Ylioppilaskunnat tukevat koulutuksella ja neuvonnalla sekä taloudellisesti avustavat yliopiston ja ylioppilaskunnan piirissä toimivia muita opiskelijayhteisöjä,

⁵⁷ Varmola 2022, s. 11.

⁵⁸ Mäenpää 2009, s. 256–257 ja ks. Viertola 2006, s. 39–54. Vrt. kunnan toimiala, joka on perinteisesti jaettu *yleiseen toimialaan* ja *erityistoimialaan*. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen, ja erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava.

⁵⁹ Yliopistolaki 46.1 §.

⁶⁰ Viertola 2006, s. 45 ja Muukkonen 2007, s. 30–35.

⁶¹ Yliopistolaki 46.2 §. Tämä lisättiin lakiin nykyisen yliopistolain (558/2009) valmistelussa.

⁶² OKM 2021:27, s. 77.

kuten aineyhdistyksiä, osakuntia, harrastus-, liikunta- ja kulttuuriyhdistyksiä sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä yhdistyksiä. Lisäksi ylioppilaskunnat voivat tukea näitä muita opiskelijayhdistyksiä antamalla niiden käyttöön ylioppilaskunnan omistamia tai hallinnoimia toimitiloja. Nämä opiskelijayhteisöt toimivat käytännössä lähempänä opiskelijoiden päivittäistä elämää ja sosiaalista toimintaa kuin ylioppilaskunta. Ylioppilaskunta luo osaltaan tälle toiminnalle puitteita. Suurimpien ylioppilaskuntien toiminnan piirissä on yli 200 erilaista opiskelijayhdistystä. Ylioppilaskuntien ja muiden opiskelijayhdistysten toiminnalla on suuri merkitys myös kansainvälisten opiskelijoiden sopeutumisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja yliopisto-opiskeluun.

Ylioppilaskunnalla on perinteisesti ollut kasvatusta- ja kansalaisaktiivisuustehtävä, joka on todennettu yliopistolakia koskeneissa lainvalmisteluasiakirjoissa. Ylioppilaskunta toimii jäsentensä aktivoijana osallistumaan ja kehittämään yhteiskuntaa sekä toimii erilaisten aatteiden ja visioiden luomisessa sekä keskustelun mahdollistajana. Tässä ylioppilaskunnan tehtävä liittyy myös suoraan yliopiston tehtävään, koska yliopiston yhdeksi tehtäväksi on määritelty opiskelijoiden kasvattaminen palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Ylioppilaskunnan tehtäväksi onkin yliopistolaissa osoitettu osallistuminen yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen.⁶³ Yliopiston kasvatustehtävä isänmaan ja ihmiskunnan palvelemiseen on yhdistetty oikeuskirjallisuudessa tieteellisen tutkimuksen kriittisyyteen ja kansainvälisyyteen sekä Suomen perustuslaissa määritetyn valtiosäännön arvoperustaan, johon liittyy Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.⁶⁴ Käytännössä ylioppilaskunta kantaa suurta vastuuta tästä yliopistolle kuuluvasta kasvatustehtävästä ja tämä muodostaa hallinnollisen yhteyden lisäksi aatteellisen yhteyden yliopiston ja ylioppilaskunnan välille.⁶⁵ Voikin todeta, että yliopisto ja ylioppilaskunta jakavat yhteisen kasvatustehtävän.

⁶³ HE 7/2009, s. 70.

⁶⁴ Mäenpää 2009, s. 14 ja ks. HE 1/1998, s. 71 ja s. 73.

⁶⁵ HE 7/2009, s. 70.

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan tarkoituksena on toimia jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiään. Opiskelijakunnan tehtävänä on omalta osaltaan valmistaa opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen.⁶⁶

Ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan tarkoitus ja yleinen tehtävä on määritelty lainsäädännössä melko samankaltaiseksi. Myös käytännössä ylioppilaskunnat ja opiskelijakunnat tekevät melko paljon samankaltaista toimintaa. Edunvalvonnassa ja opiskelijoiden sosiaaliseen asemaan vaikuttamisessa intressit ja tarpeet ovat melko yhteneväisiä. Opiskelijakunnat tukevat myös mahdollisuuksiensa mukaan ammattikorkeakoulun ja opiskelijakunnan piirissä toimivia muita opiskelijayhteisöjä. Toiminnassa on myös eroja ylioppilaskuntien välillä ja opiskelijakuntien välillä, jotka johtuvat muun muassa niiden kokoeroista ja taloudellisten mahdollisuuksien eroavaisuuksista. Käytännössä ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan toiminnan järjestämisessä yksi iso ja merkittävä ero on siinä, että opiskelijakunta joutuu käyttämään voimavarojaan ammattikorkeakoulun opiskelijoiden jäsenrekrytointiin ja jäsenpidon ylläpitämiseen. Ylioppilaskunnat ovat tällä hetkellä taloudellisesti itsenäisiä ja siten toiminnallisesti myös vahvasti autonomisia. Opiskelijakunnat taasen ovat käytännössä riippuvaisia ammattikorkeakoulun taloudellisesta ja toiminnallisesta tuesta, mikä tuli esille myös eri toimijoiden haastatteluissa toiminnallisen autonomian uhkana.

Yksittäisenä asiana haastatteluissa tuli esille ylioppilaskuntien ja opiskelijakuntien samankaltaista roolia häirintäyhdyshenkilöiden toiminnan tukemisessa ja turvallisen tilan luomisessa sekä siten epäasialliseen toimintaan reagoinnissa eri yhteisöissä.

Periaatteellisesti merkittävä ero ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan tehtävien välillä on siinä, että ylioppilaskunnan tehtävä on laissa liitetty kiinteästi yliopiston tehtävään, kun opiskelijakunnan yleisessä tehtävässä tätä liittymää

⁶⁶ Ammattikorkeakoululaki 41.1 §.

ammattikorkeakoulun tehtävään ei ole suoraan säädetty. Eroa on myös yliopiston lakisääteisissä tehtävissä verrattuna ammattikorkeakoulun lakisääteisiin tehtäviin. Tämä välillisesti luo jo perustavaa laatua olevaa eroa ylioppilaskunnan ja opiskelijakunnan asemaan ja tehtäviin.

Yliopistolain mukaan yliopiston tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.⁶⁷

Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulun tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua.

Ammattikorkeakoulun tehtävänä on lisäksi harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen.⁶⁸

Yliopiston tehtävät ja ammattikorkeakoulun tehtävät on lainsäädännössä määritelty eri tavoin ja toisistaan poikkeavasti:

Yliopiston tehtävänä on:

- 1) edistää vapaata tutkimusta;

⁶⁷ Yliopistolaki 2 §.

⁶⁸ Ammattikorkeakoululaki 4 §.

- 2) edistää tieteellistä ja taiteellista sivistystä;
- 3) antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta; ja
- 4) kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa.

Ammattikorkeakoulun tehtävänä on antaa ammatillisiin asiantuntijatehtäviin korkeakouluopetusta, joka perustuu:

- 1) työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin
- 2) tutkimukseen
- 3) taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin

Lisäksi ammattikorkeakoulun tehtävänä on tukea opiskelijan ammatillista kasvua.

Edellä mainituin tavoin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtävät eroavat toisistaan. Merkitystä on myös sillä, että yliopiston itsehallinnolla on perustuslaissa turvattu asema⁶⁹. Yliopistolla ei myöskään ole omistajia, kun taasen ammattikorkeakoulussa osakkeenomistajat ovat käyttämässä omistajan päätösvaltaa.

Ylioppilaskunnan erityinen tehtävä

Ylioppilaskunnalle on yliopistolaissa määrätty kaksi erityistä tehtävää. Nämä erityiset tehtävät ovat oikeudelliselta määreeltään julkisia hallintotehtäviä⁷⁰.

Ylioppilaskunnan erityisenä tehtävänä on:

- 1) nimetä opiskelijoiden edustajat yliopiston toimielimiin; ja
- 2) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen.

⁶⁹ Suomen perustuslaki 123 §.

⁷⁰ Mäenpää 2009, s. 256–260.

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan erityinen tehtävä on määritelty täysin vastaavaksi ja opiskelijakunnan erityisenä tehtävänä on:

- 1) nimetä opiskelijoiden edustajat ammattikorkeakoulun toimielimiin; ja
- 2) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen.

Opiskelijoiden hallintoedustajien nimeäminen yliopiston toimielimiin

Hallintoedustajia nimetään yliopiston moniportaiseen organisaatioon ja lukuisiin toimielimiin. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa toimii arviolta noin 600 nimettyä opiskelijoiden hallintoedustajaa. Pienemmissä yliopistoissa lukumäärä on luonnollisesta vähäisempi. Hallintoedustajien nimeämisen laajaan valmisteluun osallistuu käytännössä koko opiskelijayhteisö ja aktiivisesti myös ylioppilaskunnan lisäksi muita opiskelijayhdistyksiä (esimerkiksi aineyhdistykset).

Ammattikorkeakoulujen toimielimien opiskelijaedustajien nimeäminen tapahtuu pitkälti samankaltaisesti, mutta haastatteluiden perusteella on todettavissa, että vapaaehtoisuuteen perustuva jäsenyysmalli ei samalla tavalla aktivoi ja kerää opiskelijoita toimintaan korkeakouluuyhteisössä. Siten voi arvioida, että opiskelijoiden hallintoedustajien nimeäminen on jonkin verran vaikeampaa ammattikorkeakouluissa kuin yliopistoissa. Tämä heijastuu myös muuhun toimintaan.

Korkeakoulun hallinnon opiskelijaedustajille ylioppilaskunta ja opiskelijakunta tarjoavat osaltaan tukea ja viitekehystä hallintoedustajan tehtävän hoitamisessa. Opiskelijakuntien vähäisemmät voimavarat verrattuna ylioppilaskuntien voimavaroihin heijastuvat kokonaisuudessaan tämän erityisen tehtävän hoitamiseen.

Opiskelijoiden terveydenhuoltoon osallistuminen

Vastuu yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon järjestämisestä on nykyisin Kansaneläkelaitoksella.⁷¹ Korkeakouluopiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollosta on annettu oma erillislaki (695/2019). Tämän lain mukaan Kansaneläkelaitoksen on korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoja järjestäessään toimittava yhteistyössä korkeakoulujen, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön, opiskelijoiden edustajien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.⁷²

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö tuottaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti. Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön on korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluja tuottaessaan toimittava yhteistyössä korkeakoulujen, Kansaneläkelaitoksen, opiskelijoiden sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.⁷³

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöllä (YTHS) on kiinteä yhteys ylioppilaskuntiin ja opiskelijakuntiin. Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ja ylioppilaskunnat olivat 1940-luvulta alkaen mukana järjestämässä opiskelijoiden terveystarkastuksia. Tämä johti Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön perustamiseen vuonna 1954. YTHS:n toiminta keskittyi yliopisto-opiskelijoihin vuoteen 2020. Toiminta laajeni ammattikorkeakouluopiskelijoihin 1.1.2021. Ylioppilaskunnilla ja opiskelijakunnilla on vahva edustus YTHS:n hallinnossa. Nykyisin YTHS:n valtuuskunnan jäsenten enemmistön nimeävät SYL ja SAMOK. Kummankin nimeämistä valtuuskunnan jäsenistä enemmistö nimetään ylioppilaskuntien ja opiskelijakuntien ehdotuksista. YTHS:n hallitukseen SYL ja SAMOK nimeävät jäseniä valtuuskunnan lisäksi.⁷⁴ Ylioppilaskunnat ja opiskelijakunnat osallistuvat myös YTHS:n palvelualueiden johtokunnan jäsenten valintaan. Valintaprosesseissa heijastuu haastatteluiden perusteella ylioppilaskuntien ja opiskelijakuntien välistä eroa, jota ainakin osaksi selittää erilainen jäsenpohja.

⁷¹ Terveydenhuoltolaki 17 §.

⁷² Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollosta 6 §.

⁷³ Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollosta 8 §.

⁷⁴ YTHS säännöt.

Vertailua Ruotsiin⁷⁵

Ruotsissa korkeakoulujen ylioppilaskuntien pakollinen jäsenyys poistettiin vuonna 2010. Samassa yhteydessä karsittiin myös ylioppilaskuntien tehtäviä ja tehtävät keskittyivät opinto- ja koulutusasioihin. Ruotsin korkeakouluviranomaisen (Universitetskanslersämbetet) vuonna 2017 laatimaan selvityksen mukaan korkeakoulujen ylioppilaskuntiin kuului tuolloin noin 42 % opiskelijoista. Osallistuminen ylioppilaskuntien vaaleihin oli selvityksen mukaan passiivista eli äänestysaktiivisuus ylioppilaskuntavaaleissa oli noin 10 %, ja se vastasi noin 4 %:a kaikista opiskelijoista.

Korkeakoulujen ylioppilaskunnat poikkeavat Ruotsissa merkittävästi suomalaisista ylioppilaskunnista ja opiskelijakunnista. Ruotsissa korkeakoulun ylioppilaskunnan voi perustaa huomattavasti vapaammin kuin Suomessa. Korkeakoululaki määrittää vaatimukset ylioppilaskunnalle. Perusteena on erityisesti, että yhteisö valvoo ja osallistuu koulutuksen ja opiskeluedellytysten kehittämiseen. Korkeakoulu vahvistaa opiskelijajyhdistyksen aseman ylioppilaskuntana, joka voi edustaa opiskelijoita korkeakoulussa. Korkeakoulussa voi toimia myös useita ylioppilaskunnan statuksen saaneita opiskelijayhteisöjä, koska ylioppilaskunnan toimialan on vastattava vähintään yhtä korkeakoulun organisatorista osaa (esim. oppiaine) tai maantieteellisesti rajattua osaa. Ylioppilaskunta ei voi toimia useammassa kuin yhdessä korkeakoulussa. Ylioppilaskunnalta edellytetään muun muassa, että ylioppilaskunnan toimialan opiskelijoilla on oltava oikeus liittyä ao. ylioppilaskuntaan. Lisäksi edellytetään, että ylioppilaskunta on demokraattisesti järjestäytynyt ja sen on kyettävä edustamaan toimialallaan jäseniään ja sillä on oltava lain edellytykset täyttävät säännöt. Jäsenillä tulee olla äänioikeus päätösvaltaa käyttävän toimielimen valinnassa.

Selvityksessä kartoitettiin, miten opiskelijoiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet korkeakoulujen päätöksentekoon ovat muuttuneet ja millaisia haasteita ja mahdollisuuksia tähän on liittynyt. Keskeisiä teemoja ovat

⁷⁵ Vertailu perustuu Ruotsin korkeakouluviranomaisen (Universitetskanslersämbetet, UKÄ) vuonna 2017 laatimaan selvitykseen. UKÄ 2017.

ylioppilaskuntien rooli, resurssien saatavuus ja opiskelijajärjestöjen asema. Selvityksessä arvioidaan, miten opiskelijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat säilynyt korkeakoulujen hallinnossa ja mitä toimenpiteitä voitaisiin tehdä opiskelijavaikuttamisen parantamiseksi. Lisäksi tarkasteltiin, miten opiskelijoiden vaikutusvaltaa voitaisiin lisätä ilman pakollista jäsenyyttä.

Selvityksessä esitetyn arvion mukaan opiskelijoiden vaikuttaminen toimii kokonaisuudessaan melko hyvin sekä korkeakoulujen että ylioppilaskuntien näkökulmasta. Yliopistot ja korkeakoulut ovat usein tyytyväisempiä tilanteeseen, mutta ylioppilaskunnat kokevat jonkin verran tyytymättömyyttä siihen, miten opiskelijavaikuttaminen toteutuu oppilaitoksissa.

UKÄ toi myös korostetusti esille, että opiskelijavaikuttaminen kärsii heikosta legitimitetistä ja myös sen, että monista ylioppilaskunnista oli tullut pakollisen jäsenyyden päättymisen myötä riippuvaisia korkeakoulusta.

Selvityksen mukaan järjestelmänä opiskelijavaikuttaminen korkeakoulussa on hyvin kehittynyt niin säädösten kuin käytännönkin osalta. Tämä kuitenkin perustuu opiskelijoiden vapaaehtoisuuteen. Järjestelmä vaatii vahvaa sitoutumista ja osaamista niin yksittäisiltä opiskelijoilta kuin ylioppilaskunnilta ja niiden opiskelijaedustajilta. Järjestelmä on synnyttänyt tarpeen suureen määrään motivoituneita ja asiantuntevia opiskelijoita, jotka ovat valmiita panostamaan aikaa ja energiaa omien opintojensa ulkopuolisiin tehtäviin opiskelijavaikuttamisessa. Selvityksen mukaan UKÄ oli havainnut, että aktiivisten opiskelijoiden aika ja jaksaminen eivät täysin vastaa tähän tarpeeseen, mikä näkyy sekä korkeakouluissa että ylioppilaskunnissa. Opiskelijoille vaikuttamistyö on usein toissijaista verrattuna heidän päätavoitteeseensa, eli opintojen menestykselliseen suorittamiseen. Tästä syystä monet opiskelijat eivät pysty ottamaan vastuulleen aikaa vieviä luottamustehtäviä opiskelijaedustajina. Tämä on haastavaa myös ylioppilaskunnille, joiden olisi löydettävä edustajia lukuisiin korkeakoulujen päätöksentekokoelimiin. Ylioppilaskunnat pyrkivät täyttämään tämän tehtävän parhaansa mukaan, mutta taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat usein olleet tähän riittämättömiä. Lisäksi ylioppilaskunnilla kuluu myös runsaasti

aikaa uusien jäsenten hankintaan ja tämä vie voimavaroja opiskelijaedustajien rekrytoinnista.

Selvityksen mukaan yliopistot olivat kiinnostuneita toimivasta opiskelijavaikuttamisesta, koska koettiin, että se tukee niiden omaa toimintaa ja auttaa täyttämään lainsäädännön vaatimukset.

Selvityksen yhtenä selkeänä johtopäätöksenä oli, että ylioppilaskunnat ja korkeakoulut pitävät toimintaan saatuja valtionavustuksia riittämättöminä, jotta ylioppilaskunnat voisivat täysipainoisesti toteuttaa opiskelijavaikuttamisen tehtäviään korkeakouluissa. Ylioppilaskuntien pakollisen jäsenyyden poistaminen on heikentänyt ylioppilaskuntien toimintamahdollisuuksia, koska jäsenmaksuista saatavat tulot ovat merkittävästi pienentyneet.

Keskeisiä havaintoja

Ylioppilaskunnan lakisäätteiset tehtävät voi jakaa yleisiin tehtäviin ja erityisiin, julkisiin hallintotehtäviin.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut muodostavat yhdessä suomalaisen korkeakoululaitoksen. Yliopistosta ja ammattikorkeakoulusta säädetään lainsäädännössä osaksi samoin periaattein ja osittain eri periaattein.

Opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista on pääasiallisesti säädetty yhdenvertaisesti yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa, lukuun ottamatta ylioppilaskuntaa ja opiskelijakuntaa.

Ylioppilaskunnan ja ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan tehtävät eroavat jonkin verran toisistaan, joka johtuu varsinkin siitä, että ylioppilaskunta ja sen tehtävät on yliopistolaissa liitetty yliopiston tehtäviin kiinteämmin kuin opiskelijakunnan tehtävät ammattikorkeakoulun tehtäviin. Ylioppilaskunta osana yliopistoyhteisöä on vähintäänkin välillisesti yliopiston perustuslaissa turvattu

itsehallinto-oikeuden piirissä. Autonomian/itsehallinnon osalta ylioppilaskunta ja opiskelijakunta eroavat toisistaan siten, että yhdistyslakia sovelletaan toissijaisesti opiskelijakunnassa, kun taasen ylioppilaskunnassa yhdistyslakia ei sovelleta miltään osin. Ylioppilaskunnalla on siten väljemmät mahdollisuudet omilla säännöillään päättää sisäisen hallintonsa järjestämisestä. Lainsäädännössä tehty ero yliopiston ja ammattikorkeakoulun välillä sekä tehtävien että oikeudellisen aseman osalta määrittää osaltaan ylioppilaskunnan asemaa erilaiseksi opiskelijakunnan asemasta.

Ylioppilaskunnassa on koko olemassaolon ajan ollut automaattinen, pakollinen jäsenyys. Opiskelijakunnan jäsenyys taasen on perustunut vapaaehtoiseen jäsenyyteen. Ammattikorkeakouluja edeltäneessä opistotasoisessa koulutuksessa opiskelijayhdistysten jäsenyys perustui vapaaehtoisuuteen (mutta järjestäytymisaste oli opiskelijakuntiin verrattuna korkea).

Vaihtoehtoja ylioppilaskunnan nykyiselle automaattiselle, pakolliselle jäsenyydelle voi käytännössä olla lähinnä kaksi:

- 1) Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenyyttä vastaava jäsenyys eli jäsenkelpoisuuden ehdot täyttävä henkilö ilmoittaa halunsa liittyvä jäseneksi ja tällöin ylioppilaskunnan on hyväksyttävä jäsenyys. Ylioppilaskunnalla ei ole julkisoikeudellisena yhdistyksenä mahdollista evätä jäsenkelpoisuuden täyttävän henkilön jäsenyyttä, toisin kuin aatteellisissa rekisteröidyissä yhdistyksissä, yhdistyksellä on mahdollisuus vapaasti valita jäsenensä.
- 2) Ylioppilaskunnassa on nykyisen kaltainen automaattinen jäsenyys, mutta siitä voi ilmoittaa eron ja tällöin jäsenyys päättyy oikeuksineen ja velvoitteineen.

Arvioitaessa yliopiston opiskelijoiden järjestäytymisastetta ylioppilaskunnassa, mikäli jäsenyyttä muutettaisiin edellä olevan kahden mallin puitteissa, voidaan vertailua tehdä sekä ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden

järjestäytymisasteeseen opiskelijakunnissa että Ruotsissa opiskelijoiden järjestäytymisasteeseen ylioppilaskunnissa.

Ruotsin korkeakoulujen ylioppilaskunnissa jäseninä on selkeästi alle 50 % opiskelijoista. UKÄ:n vuoden 2017 selvityksen mukaan jäseniä oli 42 % korkeakoulujen opiskelijoista.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntiin kuuluu opiskelijoista noin 10 %–66 %. Järjestäytymisaste vaihtelee siis suuresti eri opiskelijakuntien välillä.⁷⁶ Suurimmalla osalla opiskelijakunnista on käytössä monivuotinen jäsenyys (jäsenmaksu),⁷⁷ joka käytännössä tekee jäsenyydestä monivuotisen. Tämän voi arvioida jonkin verran nostavan järjestäytymisastetta.

Kummankin vertailukohtaan perusteella päädytään johtopäätökseen, että opiskelijoiden järjestäytymisaste ylioppilaskunnassa laskisi merkittävästi jollakin aikajänteellä. Vaikeampi on arvioida, olisiko kahden eri kuvatun vaihtoehdoisen mallin osalta lopputulos erilainen. Haastatteluissa on esitetty arviota sen osalta, että näillä malleilla ei olisi eroa ja toisaalta arviota on esitetty siitä, että automaattinen jäsenyys eroamismahdollisuudella voisi ylläpitää korkeampaa järjestäytymisastetta. Joka tapauksessa arvio on, että jäsenmäärä eri ylioppilaskunnissa todennäköisesti laskisi merkittävästi ja järjestäytymisasteessa olisi merkittäviä eroja eri ylioppilaskuntien välillä.

Mikäli ylioppilaskunnan jäsenyys järjestettäisiin nykyisestä automaattisesta jäsenyydestä poiketen, kohdentuisivat haastatteluiden ja oman arvioni perusteella ylioppilaskunnan edunvalvontatoiminta ja lakisääteiset erityiset tehtävät jatkossakin kaikkiin opiskelijoihin, riippumatta siitä, kuuluvatko he ylioppilaskuntaan jäseninä vai eivät. Näin toimitaan nykyisin haastatteluiden perusteella ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnissa.

⁷⁶ Varmola 2022, s. 21–22 ja liite 1.

⁷⁷ SAMOK 2023, s. 4.

Jäsenmäärän merkittävästä vähenemisestä seuraa kuitenkin merkittävä taloudellisten resurssien väheneminen ja samalla vähenee opiskelijakuntatoimijoiden kokemusten perusteella myös korkeakouluyhteisössä toimivien aktiivisten opiskelijoiden määrä.

Jäsenmäärien väheneminen ja aktiivisten opiskelijoiden väheneminen vaikuttavat käytännössä mahdollisuuksiin nimetä riittävää määrää hallintoedustajia, vaikka rekrytointipohja säilyisikin samana eli koko opiskelijayhteisönä. Lakisääteisestä tehtävästä johtuen hallintoedustajien nimeämistä ei voisi rajata vain ylioppilaskunnan jäseniin. Opiskelijakuntien hallintoedustajien nimeämistä ei myöskään ole rajattu vain opiskelijakuntien jäseniin. Vastaava heijastuisi arvioidusti myös opiskelijaterveydenhuollosta vastaavan YTHS:n luottamustehtäviin, mutta ei yhtä merkittävästi. Opiskelija-asuntosäätiöiden luottamustehtäviin ei tarvita suurta määrää opiskelijoita, joten voisi arvioida, että jäsenmäärän lasku ei varsinaisesti heijastuisi näiden henkilöiden nimeämiseen.

Järjestäytymisasteen pieneneminen vaikuttaisi myös ylioppilaskunnan edunvalvonnan ja muun toiminnan legitimiteettiin. Vaikka edunvalvonta kattaisikin kaikki yliopiston opiskelijat, niin pienempi jäsenkunta heikentää ylioppilaskunnan demokraattisesti valittavien päätöksentekijöiden legitimiteettiä.

Haastatteluiden perusteella ylioppilaskunnan toiminta ei käytännössä näy kovinkaan vahvasti opiskelijoiden päivittäisissä toiminnoissa. Vaikka esimerkiksi opiskeljaruokailun ja opiskelija-asumisen järjestämisessä ylioppilaskunnilla on ollut ja yhä on merkittävä rooli. Opiskeluaineeseen liittyvät opiskelijayhdistykset ja harrastusyhdistykset näyttävät ylioppilaskuntaa aktiivisemmin opiskelijan arjessa. Ylioppilaskunnat tukevat näiden toimintaa sekä taloudellisesti että erilaisin tukipalveluin (neuvonta, koulutus, toimitilat). Pienevät resurssit heijastuisivat myös näihin toimintoihin ja siten heikkenisivät laajemmin koko opiskelijayhteisön toimintamahdollisuudet.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat saavat nykyisin sekä taloudellista tukea että toimitilamahdollisuuksia korkeakouluilta. Vastaavaa tarvetta voisi arvioida

tulevan, jos ylioppilaskuntien toimintaresurssit vähenisivät pienenevien jäsenmaksutulojen seurauksena. Tällöin vaihtoehtona olisi joko yliopiston taloudellinen tuki ylioppilaskunnille tai muualta valtion talousarviosta osoitettava määräraha ylioppilaskuntien toiminnan tukemiseen. Tämän toteutumiseen käytännössä voi suhtautua hyvin varauksellisesti nykyisessä valtiontalouden tilassa.

Nykyinen ylioppilaskuntien vahva toiminnallinen ja taloudellinen autonomia perustuu osaltaan taloudelliseen itsenäisyyteen. Mikäli ylioppilaskuntien talous osittain perustuisi avustuksiin joko yliopistolta tai valtion talousarviosta, samalla todennäköisesti kaventuisi ylioppilaskuntien autonomia ja toimintamahdollisuudet riippuvuussuhteesta johtuen. Tällaista keskustelua on haastatteluiden perusteella käyty opiskelijakunnissa.

Johtopäätöksiä

Haastatteluissa ei haluttu tarkasti tai vahvasti ottaa kantaa kahden kuvatun vaihtoehtoisen jäsenyysmallin erojen mahdollisista vaikutuksista jäsenmäärissä ja järjestäytymisasteessa. Yleisenä näkemyksenä oli, että jäsenmäärät tulisivat merkittävästi pienentymään, mikäli nykyisestä automaattiseen, pakolliseen jäsenyyteen perustuvasta jäsenyydestä luovuttaisiin. Oma arvioni on, että ylioppilaskuntakohtaisesti jäsenmäärät tulisivat vaihtelevaan merkittävästi, kuten ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnissa on tapahtunut. Todennäköisesti järjestäytymisaste jäisi valtakunnallisella tasolla pitkällä aikajänteellä alle 50 %. Alhainen järjestäytymisaste heikentäisi ylioppilaskunnan legitimizeettiä toimia opiskelijoiden edustajana ja kykyä toimia muista tahoista riippumattomasti.

Jäsenmäärän merkittävä vähentyminen johtaisi samalla jäsenmaksutulojen merkittävään vähenemiseen. Jos jäsenmäärä vähenee alle 50 % kaikista opiskelijoista, niin jäsenmaksutulot vähenevät samassa suhteessa. Tämä merkitsisi eri ylioppilaskunnille erilaista taloudellista vaikutusta. Niille ylioppilaskunnille, joiden toimintatalous perustuu suurelta osin

jäsenmaksutuloihin, näiden tulojen vähentymisen merkitys olisi erittäin kriittinen. Saamieni tietojen mukaan esimerkiksi HYY:n toimintatalous rakentuu erittäin suurelta osin tällä hetkellä jäsenmaksutuloihin. Samoin myös toisen suuren ylioppilaskunnan Tampereen ylioppilaskunnan toimintatalous on pääosin jäsenmaksutuloilla rahoitettu.⁷⁸ Näiden tulojen väheneminen esimerkiksi puolella, johtaisi merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin ylioppilaskunnan toiminnassa ja heikentäisi merkittävästi kykyä selviytyä lakiin perustuvista tehtävistä.

Mikäli ylioppilaskunnan jäsenyys perustuisi vapaaehtoiseen jäsenyyteen, niin ylioppilaskunnan voimavaroja jouduttaisiin myös suuntaamaan jäsenhankintaan ja jäsenpitoon. Tämä osaltaan myös heikentäisi ylioppilaskuntien mahdollisuuksia toteuttaa lakiin perustuvia tehtäviään. Näin voidaan arvioida tapahtuneen Ruotsissa. Suomessa ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat joutuvat myös suuntaamaan toimintaresurssejaan jäsenhankintaan ja jäsenpitoon.

Nykyisin ylioppilaskunnat rahoittavat oman toimintansa itse. Jotta ylioppilaskuntien toimintamahdollisuudet turvattaisiin tilanteessa, jossa jäsenmäärät ja jäsenmaksutulot vähenisivät merkittävästi, tulisi ylioppilaskunnille suunnata uutta lisärahoitusta joko yliopistojen määrärahoista tai muualta valtion talousarvion määrärahoista, esimerkiksi nuorisomäärärahoista. Ylioppilaskunnat joutuisivat myös nykyistä aktiivisesti etsimään muita rahoituslähteitä toiminnalleen. Valtion määrärahojen suuntaamiseen ylioppilaskuntien toimintaan voi suhtautua varauksellisesti nykyisessä valtiontalouden tilassa. Taannoisessa opiskelijakuntaselvityksessä ehdotettiin taloudellisia tukitoimia ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnille⁷⁹. Tiedossani ei ole, että näitä ehdotuksia tultaisiin edistämään valtion talousarvion määrärahoilla tulevina vuosina.

Vapaaehtoisuuteen perustuvien jäsenyysmallien toteuttaminen heikentäisi merkittävästi ylioppilaskuntien mahdollisuuksia toteuttaa nykyisiä lakiin perustuvia tehtäviä. Tämä koskisi sekä erityisenä tehtävänä hoidettavaa

⁷⁸ Lähde SYL.

⁷⁹ Varmola 2022, s. 28–31.

hallintoedustajien nimeämistä että ylioppilaskunnan yleisten tehtävien toteuttamista. Samalla tämä heikentäisi koko yliopiston opiskelijayhteisön (mukaan lukien muiden opiskelijayhdistysten) toimintaedellytyksiä.

Selvityksessäni esitetyn kirjallisen aineiston ja suullisten haastatteluiden sekä opiskelijakuntien ja Ruotsin ylioppilaskuntien tilaan liittyvän vertailun perusteella arvioni on, että nykyisen automaattiseen, pakolliseen jäsenyyteen perustuvan ylioppilaskuntatoiminnan muuttaminen erilaiseen jäsenmalliin heikentäisi merkittävästi ylioppilaskuntien kykyä suoriutua lakiin perustuvista tehtävistä ja heikentäisi muutoinkin koko opiskelijayhteisön toimintaa osana yliopistoyhteisöä.

Johtopäätökseni on, että ylioppilaskuntien toiminta ja niiden lakisääteisten tehtävien hoitaminen turvataan parhaiten säilyttämällä ylioppilaskunnassa nykyinen automaattinen, pakollinen jäsenyys.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Heikki Halila, Lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset. Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 - 12/6 - 2004, s. 36-48. Suomalainen Lakimiesyhdistys. 2004.

Heikki Halila - Lauri Tarasti, Yhdistysoikeus. Alma Talent. 2017.

Jonna Kosonen - Tarmo Miettinen - Marja Sutela - Matti Turtiainen, Ammattikorkeakoululaki Kauppakamari. 2015.

Matti Muukkonen, Ylioppilaskunta oikeusjärjestyksessä. Yhteisö viranomaisen ja yhdistyksen välimaastossa. Joensuu 2007.

Matti Muukkonen (2021), Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys - onko sille enää perusteita? Edilex 2:1-25 Edita Publishing Oy.

Matti Muukkonen (2023), Finnish Student Unions as Associations in the Context of ECHR Article 11, Nordic Journal of Human Rights, 41:2, s. 234-248, DOI:10.1080/18918131.2023.2192075

Olli Mäenpää, Yliopistolaki. WSOYPRO. 2009.

Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. Alma Talent. 2023.

Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK, Selvitys: opiskelijakuntien tila 2023. SAMOK 2024.

Juha Viertola, Ylioppilaskunta yhteisönä. Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry. 2006.

Juha Viertola, Osakuntien oikeudellisen aseman muutoksista. Teoksessa Eteläsuomalaisen osakunnan juristikerho 60 vuotta juhlakirja, ss. 62-82. ESO:n Juristikerho. Gummerus Kirjapaino Oy. Vaajakoski 2007.

Virallislähteet:

Pekka Hallberg - Teuvo Pohjolainen - Pia Letto-Vanamo - Maija S. Peltola - Jussi Kivistö, Yliopistoautonomia. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksiä 2021:27.

Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 64/1988 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi HE 7/2009 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta HE 26/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1997 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta HE 263/1996 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 74/2002 vp. Hallituksen esitys ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta HE 206/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi ammattikorkeakoululain muuttamiseksi HE 24/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi HE 7/2009 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta HE 26/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 145/2018 vp.

Universitetskanslersämbete (UKÄ), Studentinflytandet: Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande (dnr 111-99-16). Rapport 2017:4.

Tapio Varmola, Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntaselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:18.

Oikeustapaukset:

KHO 2021:140.

HAASTATTELUT

2.8.2024	Roope Tukia	pääsihteeri	Suomen ylioppilaskuntien liitto ry
2.8.2024	Vellu Vaskila	toiminnanjohtaja	SAMOK
20.8.2024	Mikko Kymäläinen Anna Laurila	pääsihteeri talous- ja palvelupääl.	Helsingin yliopiston ylioppilaskunta Helsingin yliopiston ylioppilaskunta
21.8.2024	SYL johto		
26.8.2024	Tapio Varmola	selvityshenkilö rehtori	
27.8.2024	SAMOK johto		
3.9.2024	Esa Hämäläinen	hallintojohtaja	Helsingin yliopisto
18.9.2024	Laura Kolbe	professori	Helsingin yliopisto
11.10.2024	Arttu Kaukinen	toiminnanjohtaja	LUT-yliopiston ylioppilaskunta
11.10.2024	opiskelijaryhmä		LUT-yliopisto
15.10.2024	Lauri Tuohiniemi	pääsihteeri	Vaasan yliopiston ylioppilaskunta
16.10.2024	Tapio Määttä	akateeminen rehtori	Itä-Suomen yliopisto
16.10.2024	Juuso Jaakkola Sanni Lehtinen	puheenjohtaja toiminnanjohtaja	Metropolia Ammattikorkeakoulun opiskelijakunta Metropolia Ammattikorkeakoulun opiskelijakunta
17.10.2024	Noora Hakulinen Adam Zeidan	puheenjohtaja pääsihteeri	Tampereen ylioppilaskunta Tampereen ylioppilaskunta
22.10.2024	Katariina Poskiparta	toimitusjohtaja	Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö sr
23.10.2024	Susanne Homén- Lindberg Anna Härmä Abbe Karlsson	hallinto- ja henkilöstö- johtaja juristi puheenjohtaja	Yrkeshögskolan Arcada Ab Yrkeshögskolan Arcada Ab Arcada Studerandekår
29.10.2024	Antti Viljavirta	toiminnanjohtaja	Aalto-yliopiston ylioppilaskunta