

Heikki Vestman kok ym.

Lakialoite laiksi yliopistolain 46 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa esitetään perustuslain 13 §:ssä turvatun negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta ongelmallisen ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden poistamista. Aloitteen mukaan yliopistolaki muutettaisiin siten, että ylioppilaskuntaan kuuluminen olisi vapaaehtoista.

PERUSTELUT

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Säännöksen mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen 20 artiklassa todetaan, ettei ketään saa pakottaa liittymään mihinkään yhdistykseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan nojalla jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella artikla 11 suojaa myös negatiivista yhdistymisvapautta.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain yhdistymisvapaussäätelyn 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 (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II).

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyys rajoittaa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattua yhdistymisvapautta. Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden arvioinnissa perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta on ollut, että "lähtökohtaisesti [tulisi] etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakenna pakkojäsenyyden varaan" (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II, ks. myös PeVL 39/2004 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4).

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden juuret ulottuvat Keski-Euroopan vanhoista yliopistoista omaksuttuun Turun akatemian perinteeseen jakaa opiskelijat kansakunnittain. Akatemian osakunnille asetettiin pakkojäsenyys konsistorin ilmoituksella, ja vuonna 1688 pakkojäsenyyden vahvistamiseksi annettiin erottamisultimatum, jonka nojalla liittymisvelvollisuuttaan rikkonut

Lakialoite LA 21/2021 vp

opiskelija voitiin erottaa yliopistosta. Vastaavat elementit pakkojäsenyyteen omaksuttiin myöhemmin ylioppilaskuntiin. Yliopiston läsnäoloilmoittautumisen yhteydessä on edelleen pakollista maksaa myös ylioppilaskunnan jäsenmaksu.

Yliopistolaitoksen uudistuessa ja perusoikeuskäsitysten muuttuessa on ylioppilaskuntien pakkojäsenyyksymystä jouduttu arvioimaan uudelleen. Erityisessä tarkkailussa pakkojäsenyys on ollut perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen. Perustuslakivaliokunta arvioi pakkojäsenyyttä uudistuksen jälkeisessä yliopistolaista annetussa lausunnossaan: "Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytykseksi on kuitenkin asetettava, että lakiehdotusta täydennetään ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavin maininnoin eli määrittelyin siitä, missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia ja ylläpitää pakkojäsenyyttä siihen kuuluvine jäsenmaksuineen" (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II). Valiokunta on sittemmin huomauttanut, ettei yliopistolaki nykymuodossaan asianmukaisella tavalla täytä valiokunnan edellä mainitussa lausunnossa asettamia vaatimuksia (PeVL 74/2002 vp, s. 4/I viite 1 ja PeVL 39/2004 vp).

Uuden yliopistolain arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että yliopistolain 43 §:n 2 momentissa on lueteltu ne "erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden" ja että "tämän kaltaiset tehtävät muodostavat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle" (PeVL 11/2009 vp).

Ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien pakkojäsenyyttä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perusteltuna. Ammattikorkeakoululain muutoksen yhteydessä valiokunta lausui, 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 täytä perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät ovat saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä on näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta" (PeVL 24/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt 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 on myös pitänyt aiheellisena, että korkeakoululaitoksen — yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen — opiskelijoiden asemaa ja sääntelyä arvioitaisiin kokonaisuutena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi 1.3.2021 selvityksen yliopistojen hallinnollisesta autonomiasta, jossa myös pakkojäsenyyteen liittyvää kysymystä sivuttiin. Selvityksessä tuodaan ilmi, että "vaikka ammattikorkeakoulua koskevassa lakiehdotuksessa oppilaskunnan tehtävät oli määriteltä identtisesti yliopistojen ylioppilaskunnan tehtävien kanssa, tämä ei sinällään ollut riittävä peruste pakkojäsenyydelle, vaikka juuri tehtävien luettelemista oli vaadittu aikaisemmin myös yliopistolakiin pakkojäsenyyden perustelemiseksi". Tästä huolimatta selvityksessä tulkitaan, että kun ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevien nykyisten säännösten on katsottu täyttävän perustuslain vaatimukset, ristiriitaa perustuslain ja pakkojäsenyyden välillä ei olisi. Käytännössä

Lakialoite LA 21/2021 vp

selvityksessä päädytään perustuslakivaliokunnan jo vuonna 1997 lausumaan, jossa pakkojäsenyys katsottiin hyväksyttäväksi, "kun ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa" (PeVL 3/1997 vp). Selvityksessä ei ole tehty perusteellista perusoikeuspunnintaa, eikä siinä ole osoitettu niitä perusoikeuksien rajoitusperusteita, joiden nojalla pakkojäsenyys voitaisiin katsoa ylioppilaskuntien nykyiseen rooliin nähden perustelluksi.

Tuoreen pakkojäsenyyden oikeusperustaa selvittäneen oikeustieteellisen julkaisun (Muukkonen 2021) keskeisenä johtopäätöksenä näyttää olevan, että ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyys on muuttunut 1.1.2021 perustuslain vastaiseksi. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että ammattikorkeakouluissa opiskelijakuntien automaattista ja pakkoon perustuvaa jäsenyysjärjestelyä ei ole sallittu otettavan käyttöön ja että YTHS-lain voimaantulon myötä ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien tehtävät ovat käytännössä identtiset. Julkaisun mukaan "[perusoikeuden] rajoituksen suhteellisuusvaatimus ei täyty, koska kysymyksessä ei perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ole minkään perusteen osalta välttämätön ja viimesijainen keino toteuttaa hyväksyttävää tarkoitusta osallistumisoikeuksien tai terveydenhuollon osalta erityisesti siksi, että terveydenhuoltomaksu on järjestetty ylioppilaskunnan ulkopuolisesti" (Muukkonen 2021 s. 16).

Perusoikeuksien painoarvo on yhteiskunnassa, oikeusjärjestyksessä ja laintulkinnassa ylipäänsä kasvanut perusoikeusuudistuksesta alkaen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuman mukaisesti "lainsäädännön tarkistustyöhön on ryhdyttävä pikaisesti oikeusministeriön johdolla niissä tapauksissa, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voidaan epäillä ilmenevän" (PeVM 25/1994 vp). Lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan reagointivelvollisuus oikaista perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä.

Vuonna 2018 perustuslakivaliokunta lausui korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain yhteydessä, että "nyt ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle" (PeVL 33/2018 vp). Kyseinen, niin kutsuttu YTHS-laki astui voimaan vuoden 2021 alusta. Uuden lain myötä aiemmin osoitettu peruste ylioppilaskuntien pakkojäsenyydelle poistui. Perustuslakivaliokunta totesi, että "valtioneuvoston piirissä olisi syytä harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi" (PeVL 33/2018 vp). Edellä esitetyllä tavalla opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys ei vastaa tähän reagointivelvollisuuteen.

Edellä todetuista syistä lakia on selkiytettävä ottamaan huomioon myös yliopistossa opiskelevan perustuslaillinen oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Ylioppilaskuntaan kuulumisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

yliopistolain 46 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 46 §:n 3 momentti seuraavasti:

46 §

Ylioppilaskunta

Kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, lukuun ottamatta tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita, voivat kuulua ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Lakialoite LA 21/2021 vp

Helsingissä 12.5.2021

Heikki Vestman kok
Mikko Lundén ps
Mia Laiho kok
Mika Niikko ps
Kaisa Juuso ps
Jukka Mäkyne ps
Rami Lehto ps
Jussi Halla-aho ps
Saara-Sofia Sirén kok
Ano Turtiainen at
Ville Tavio ps
Sakari Puisto ps
Janne Sankelo kok
Jaana Pelkonen kok
Sheikki Laakso ps
Lulu Ranne ps
Juha Mäenpää ps
Mari Rantanen ps
Terhi Koulumies kok
Riikka Purra ps
Petri Huru ps
Jari Ronkainen ps
Tom Packalén ps
Jouni Ovaska kesk
Joonas Könttä kesk
Tuomas Kettunen kesk
Mikko Savola kesk
Arja Juvonen ps
Mikko Kärnä kesk
Veikko Vallin ps
Peter Östman kd
Arto Pirttilahti kesk
Leena Meri ps
Anna Kontula vas
Mikko Kinnunen kesk
Pasi Kivisaari kesk
Pekka Aittakumpu kesk
Veijo Niemi ps
Jussi Wihonen ps
Juho Eerola ps
Jani Mäkelä ps
Jenna Simula ps
Ari Koponen ps
Matias Marttinen kok

Lakialoite LA 21/2021 vp

Wille Rydman kok
Sanna Antikainen ps
Marko Kilpi kok
Olli Immonen ps
Sari Tanus kd
Sinuhe Wallinheimo kok
Jukka Kopra kok
Ville Kaunisto kok
Vilhelm Junnila ps
Pauli Kiuru kok
Sami Savio ps
Sari Essayah kd
Arto Satonen kok
Päivi Räsänen kd
Sofia Vikman kok
Paula Risikko kok
Antero Laukkanen kd
Sari Multala kok
Elina Valtonen kok
Kari Tolvanen kok
Markku Eestilä kok
Heikki Autto kok
Pia Kauma kok
Timo Heinonen kok
Antti Häkkänen kok
Janne Heikkinen kok
Ritva Elomaa ps
Sanni Grahn-Laasonen kok
Anne-Mari Virolainen kok
Pihla Keto-Huovinen kok
Minna Reijonen ps
Riikka Slunga-Poutsalo ps
Juhana Vartiainen kok
Mauri Peltokangas ps
Ruut Sjöblom kok
Sebastian Tynkkynen ps
Kalle Jokinen kok
Anna-Kaisa Ikonen kok
Mari-Leena Talvitie kok
Petteri Orpo kok
Sari Sarkomaa kok