

Matti Muukkonen

*HTT, YTM, ÖTM, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkisoikeuden dosentti, Lapin yliopisto*

YLIOPPILASKUNNAN PAKKOJÄSENYYS – ONKO SILLE ENÄÄ PERUSTETTA?¹



Edilex 2021/2

Artikkeli

Julkaistu 5.1.2021

www.edilex.fi/artikkelit/21965

¹ Kiitän lämpimästi Ville Hinkkasta ja Tomi Voutilaista, jotka ovat ystävällisesti lukeneet sekä esittäneet asianmukaisia kommentteja tekstiini. Lisäksi kiitän lämpimästi Edilexiä ja sen vastaavaa toimittajaa Sanna Vallista tekstin saattamisesta julkaisukelpoiseksi.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	YLIOPPILASKUNNAN AUTOMAATIO- JA PAKKOJÄSENYYS.....	3
2.1	KÄSITTEELLISTÄ TÄSMENTÄMISTÄ.....	3
2.2	NEGATIIVINEN YHDISTYMISVAPAAUS JA SEN RAJOITTAMINEN	6
3	MENNYTTÄ JA TULEVAA	8
3.1	NÄKEMYKSENI ENNEN NYKYISEN YLIOPISTOLAIN SÄÄTÄMISTÄ.....	8
3.2	PAKKOJÄSENYYDEN EHTONA JULKISET (HALLINTO)TEHTÄVÄT.....	9
3.3	PAKKOJÄSENYYS SAA YLIOPPILASKUNNISSA JATKON, MUTTEI EDELLEENKÄÄN KELPAA AMMATTIKORKEAKOULUIHIN	10
3.4	YHTS-LAKI MUUTTAA ASETELMAA	11
3.5	HALLITUS REAGOI VAI REAGOIKO?	13
4	QUID NUNC, YLIOPPILASKUNTA?.....	14
5	REAGOINTIVELVOLLISUUS.....	17
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	20
	LÄHTEET	22

1 JOHDANTO

Jokaiselle yliopistossa tutkintonsa suorittaneelle tai sen kesken jättäneelle, *ylioppilaskunta* lienee tuttu vähintään jollain tasolla. Ainakin syksyisin instituutio on tullut tutuksi *de facto* lukuvuoden opintojen aloittamisen edellytyksenä olevan ylioppilaskunnan jäsenmaksun suorittamisen muodossa. Monelle varmasti tuttuja ovat olleet myös niin ylioppilaskunnan järjestämät tai avustamat illanvietot ja muut tapahtumat kuin jäsenmaksuun sisällytetty oma yliopisto-opiskelijoille suunnattu terveydenhuollon erityisjärjestely, YTHS (Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö sr). Jokunen on voinut myös äänestää ylioppilaskunnan edustajistovaaleissa tai jopa osallistua niin ylioppilaskunnan kuin yliopiston hallintoon, joista jälkimmäiseen nimenomaan ylioppilaskunnan nimeämänä hallinnon opiskelijaedustajana. Onpahan ylioppilaskunnasta tarvittaessa voinut saada ”vippejä” tilapäiseen rahantarpeeseen.²

Ylioppilaskunnat ovat olleet olemassa *vanhastaan*.³ Riippuen siitä miten niiden historiaa tarkastellaan, institution juuret ovat jäljitettävissä joko 1800-luvun lopulle tai jopa aina 1640-luvulle saakka, jolloin Turun Akatemian professorit (inspehtorit) veloitettiin huolehtimaan nuoren yliopiston (perustettu 1640) opiskelijoista maakunnittain.⁴ Taustalla oli Keski-Euroopan yliopistoista omaksuttu malli järjes-

² Muukkonen 2007, s. 48.

³ PeVL 3/1997 vp, s. 3/II.

⁴ Ks. Muukkonen HT 4/2008, s. 14.

tää opetuksen antaminen ”kansakunnittain” (natio).⁵ Yliopiston siirryttyä Helsinkiin, osakunnat korvautuivat 1850-luvulla rakenteissa tiedekunnilla.⁶ Ylioppilaskunnat sen sijaan tulivat ensi kerran muodollisesti tunnustetuiksi vuoden 1880 keisarillisella julistuksella.⁷

Nykyisin ylioppilaskunnista on säädetty yliopistolain (558/2009) 46 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ”[y]liopiston opiskelijoiden keskuudessa on *ylioppilaskunta* [kurs. tässä], jolla on itsehallinto”. Oikeudelliselta luonteeltaan ylioppilaskunnat ovat yliopistolailla säädettyjä *julkisoikeudellisia yhdistyksiä*.⁸ Laajemmassa kontekstissa ylioppilaskunnat voidaan siten tunnistaa yhdistyslain (503/1989) 2.2 §:n tarkoittamiksi *lailla erityistä tarkoitusta varten järjestetyiksi yhteisöiksi*.⁹ Tällä viitataan siihen, kuinka niille on annettu *julkisia hallintotehtäviä* hoidettavakseen.¹⁰ Joissain yhteyksissä tällaisten ilmiöiden on oikeuskirjallisuudessa katsottu kuuluvan ns. *välilliseen julkishallintoon*.¹¹

Yliopistolain 46.3 §:n 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”.

Tämä tarkoittaa, että ylioppilaskuntaan kuuluvat lain 9 §:ssä (1367/2018) tarkoitettuun, ns. *tilauskoulutukseen*¹² osallistuvia ottamatta lukuun kaikki ne yliopiston opiskelijat, jotka on otettu suorittamaan alempaa ja/tai ylempää korkeakoulututkintoa. Lisäksi ylioppilaskunnan jäseneksi on voitu ottaa myös muita yliopiston opiskelijoita, kuten mainittuja tilauskoulutukseen osallistuvia sekä jatko-opiskelijoita,

⁵ Ks. Klinge 1987, s. 292 ja De Ridder-Symoens 1996, s. 155–.

⁶ Ks. esim. Letto-Vanamo 1995, s. 128.

⁷ Ks. Muukkonen HT 4/2008, s. 14 ja Viertola 2006, s. 13. Oikeuskirjallisuudessa on toki esitetty myös näkemys siitä, että ylioppilaskuntien alkuna voitaisiin pitää vuoden 1868 Keisarillisen Aleksanderin yliopiston kanslerin, kreivi Armfeldtin kirjelmää ”yleisiä ylioppilaskokouksia koskevasta säännöstöstä”, jonka tarkoituksena oli tehostaa opiskelijoiden valvontaa; ks. Viertola 2006, s. 11–12 ja Ranta 2006, s. 28–29. Olen kuitenkin jo aiemmin huomauttanut, ettei tuossa yhteydessä vielä mainittu ylioppilaskuntia; ks. Muukkonen HT 4/2008, s. 14. Myös Jaakko Ranta (2006, s. 29) tutkielmassaan tuonut esiin, että kirjelmään sisältynyt kohta, jossa todettiin ylioppilaskokousten puheenjohtajalta puuttuvan toimivalta kokouksien välillä, viittaa pikemminkin siihen, kuinka kansleri suhtautui nihkeästi erillisen organisaation olemassaoloon.

⁸ Ks. HE 7/2009 vp, s. 34/II ja 69/II.

⁹ Heikki Halila (2004, s. 36–48) on käyttänyt yhdistyslain 2.2 §:n tarkoittamista yhteisöistä käsitettä *lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset*. Itse olen jo aiemmin (Edilex 4/2008, s. 4, alav. 10) kuitenkin erittänyt kritiikkiä tätä kohtaan todeten, kuinka perustellumpaa olisi korvata käsite yhdistys yhteisöllä sekä lainsäädäntötoimien (ml. asetus) sijaan lailla järjestettävistä yhteisöistä.

¹⁰ Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:n esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan: ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”; ks. myös tuoreesti Nykänen LM 3–4/2020, s. 434–454, jossa esitetty päivitetty kooste käsitteistä ja sen lähikäsitteistä.

¹¹ Arvo Myllymäki (2003 s. 16) on erottanut välillisen julkishallinnon ja kolmannen sektorin käsitteet toisistaan. Hänen mukaansa jälkimmäisellä tarkoitetaan yhdistysten ja säätiöiden yhdistymisvapautteen ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa maailmaa, kun taas edellinen liittyy erillislainsäädännöllä toteutettavaan hallintotasoon. Näkemyseni mukaan näin tiukkaa jakoa ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä, vaan julkisiksi katsottavat kolmannen sektorin oikeussubjektit on katsottava välillisen julkishallinnon sisään niiltä osin kuin ne hoitavat julkisia (hallinto)tehtäviä. Muilta osin yksityisoikeudellisesti syntyneet kolmannen sektorin oikeussubjektit ovat yksityisiä. Kolmanteen sektoriin liittyvistä käsitteistä kootusti ks. Muukkonen 2000 s. 58–96 ja Myllymäki – Tetri 2001 s. 123–125. Ks. myös Kulla ja Rosas (1981 s. 3), joiden mukaan Medelbar Offentlig Förvaltning (MOF) -projektin määritelmän mukaan välihallintoon voidaan lukea: 1) itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja muut ei-korporatiiviset laitokset, 2) julkisoikeudelliset yhdistykset ja muut korporatiot, joilla ei ole itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä, 3) itsenäiset likeyritykset, joilla on vähintäänkin osittain julkisoikeudellinen asema ja 4) yksityiset oikeussubjektit, joille on annettu julkisoikeudellisen luonteen omaavia tehtäviä.

¹² Tilauskoulutuksesta ks. Miettinen et al. 2009, s. 26 ja Mäenpää 2009, s. 229–230.

vaihto-opiskelijoita tai vaikkapa avoimen yliopiston opiskelijoita.¹³ Myös vierailevat opiskelijat tai erityisiä kokonaisuuksia suorittavat opiskelijat ovat kelpoisia *vapaaehtoisuuden* pohjalta tulemaan ylioppilaskunnan jäseniksi.¹⁴ Sen sijaan edellä mainittujen tutkinto-opiskelijoiden osalta jäsenyys ei perustu vapaaehtoisuuteen, vaan se syntyy *automaattisesti*, eikä siinä ole eroamismahdollisuutta. Käsitteellisesti voidaan puhua ylioppilaskuntien *automaatio- ja pakkojäsenyydestä* tai lyhemmin vain pakkojäsenyydestä.¹⁵ Palaan tähän käsitevalintaan jäljempänä luvussa 2.1.

Se, että ylioppilaskunnan jäsenyys on pääosalle sen jäseniä pakollista, luo jännitteen perustuslain 13.2 §:ssä säädetyn *yhdistymisvapauden*, tarkemmin sanottuna säännöksessäkin eksplisiittisesti mainitun *oikeuden olla kuulumatta yhdistykseen* kanssa.¹⁶ Tätä jännitettä on viimeisen reilun parinkymmenen vuoden ajan yritetty yhteensovittaa siinä toistaiseksi ylioppilaskuntien osalta onnistuen. Sen sijaan korkeakoulujärjestelmän duaalimallin toisella puolella, *ammattikorkeakouluissa*, opiskelijakuntien automaattista ja paktoon perustuvaa jäsenyysjärjestelyä ei ole sallittu otettavan käyttöön. Toistaiseksi tätä on voitu perustella sillä, etteivät ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 41 §:n tarkoittaman *opiskelijakunnan* tehtävät ole (tosiasiallisesti) olleet yhtäläiset. Vuoden 2021 alusta tilanne kuitenkin tältä osin muuttui, kun laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019, YTHS-laki) tuli voimaan. Sen myötä näiden kahden yhteisön tehtävät ovat käytännössä identtiset. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä ovatko korkeakouluopiskelijat perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisessa asemassa. Käytännössä kyse on siitä, onko ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyydelle edelleen olemassa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita suhteessa yhdistymisvapauteen.¹⁷

Tämän artikkelin tutkimustehtävänä on selvittää ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyteen liittyvä oikeustila vuoden 2021 alusta alkaen. Tutkimusongelmaksi muotoiltuna kysyn, *mitä vaikutuksia YTHS-lain voimaantulolla on voimassa olevaan oikeuteen ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden näkökulmasta?* Näkemykseni mukaan tähän vastaaminen edellyttää aikaisemman oikeustilan, sen kehityksen ja järjestelyä kohtaan esitetyn kritiikin tarkastelua sekä muuttuvan tilanteen aiheuttamien oikeusvaikutusten arviointia niin lainsäätäjään kuin tuomioistuimeen, mutta myös ylioppilaskuntaan, yliopisto-opiskelijaan ja jopa yliopistoon nähden. Tätä kirjoitettaessa vielä lähestymässä oleva muutos aiheuttaa eri viranomaisille myös ns. *reagoitivelvollisuuden*, jota käsitellen kirjoitukseni loppupuolella. Menetelmällisesti esitystä voidaan luonnehtia lainopilliseksi sekä jossain määrin oikeuspoliittiseksi.

2 YLIOPPILASKUNNAN AUTOMAATIO- JA PAKKOJÄSENYYS

2.1 KÄSITTEELLISTÄ TÄSMENTÄMISTÄ

Julkisessa keskustelussa ja jopa valtiopäiväasiakirjoissa on aina silloin tällöin esiintynyt retoriikkaa, jossa ylioppilaskunnan jäsenyysjärjestelyä kutsutaan automaatio- tai automaattijäsenyydeksi. Vii-

¹³ Mäenpää 2009, s. 254.

¹⁴ Ks. Miettinen et al. 2009, s. 220. Tuossa yhteydessä on myös katsottu, että muilla yliopiston opiskelijoilla voi olla subjektiivinen oikeus jäsenyyteen aiemman yhdenvertaisuuslain (21/2004) 2.1,4 §:stä ja perustuslain 6 §:stä johtuen.

¹⁵ Ks. Muukkonen Edilex 4/2008, s. 4.

¹⁶ Kansainvälisesti vertailtuna Suomen yhdistymisvapautta koskeva perusoikeussäännös on poikkeuksellisen tarkasti määritelty, sillä Euroopan unionin jäsenvaltioista ainoastaan Espanjan, Kyproksen, Liettuan ja Portugalin perustuslaeissa on vastaava negatiivista yhdistymisvapautta erikseen koskeva maininta; ks. Muukkonen – Sajama Oikeus 1/2009, s. 50 ja Muukkonen 2012, s. 105. Kansainvälisesti vertailtuna Brasiliassa on yhdistymisvapaudesta säädelty vieläkin laaja-alaisemmin. Brasilian perustuslain 1 luvun 5 artiklan kohdissa XVI–XXI, jossa myös eksplisiittisesti on säädetty sekä kiellosta pakottaa ketään liittymään yhdistykseen tai pysymään siinä; ks. de Almeida Melo 2008 s. 334 ja Costa Netto 2006 s. 214.

¹⁷ Tämän kysymyksen perustuslakivaliokunta (PeVL 33/2018 vp, s. 6) nosti esiin YTHS-lain käsittelyn yhteydessä.

meksi tähän muotoiluun päädyttiin YTHS-lakia koskeneessa hallituksen esityksessä.¹⁸ Vieras käsite ei aiemminkaan 2000-luvulla ole ollut, sillä nimenomaan hallituksen esityksissä jäsenyyjärjestelyä on kuvattu tällä termillä,¹⁹ huolimatta siitä, ettei se eksplisiittisesti annakaan totuudenmukaista kuvaa siitä, mistä asiassa juridisesti on kyse. Olen aikaisemmin eritellyt erilaisia jäsenyyjärjestelyjä seuraavasti:

- 1) (automaatio- ja) pakkojäsenyys:
 - a) jäsenyys syntyy automaattisesti
 - b) eroaminen ei ole mahdollista
- 2) automaatio- (tai automaattijäsenyys):
 - a) jäsenyys syntyy automaattisesti, ellei siitä kieltäydytä
 - b) eroaminen on mahdollista
- 3) *de facto*-pakkojäsenyys:
 - a) jäsenyys on vapaaehtoista, mutta tosiasiallisesti pakollista, mikäli esimerkiksi tiettyä ammattia halutaan harjoittaa
 - b) eroaminen on mahdollista, mutta seurauksena voi olla esimerkiksi juuri ammatin harjoittamismahdollisuuden menettäminen
- 4) sopimusperustainen jäsenyys:
 - a) jäsenyys syntyy tietyin edellytyksin erityisellä sopimuksella, jossa osapuolet veloitetaan jäseniksi
 - b) eroaminen on mahdollista sopimusta muuttamalla
- 5) vapaaehtoinen jäsenyys:
 - a) jäsenyys on vapaaehtoista
 - b) eroaminen on mahdollista.²⁰

Pakkojäsenyyden ja automaatiojäsenyyden yhdistävänä tekijänä voidaan pitää jäsenyyssuhteen syntymistä suoraan lain perustella. Keskeisenä erona sen sijaan on se, että siinä missä automaatiojäsenyydestä voi kieltäytyä tai syntyneen jäsenyyden jälkeen siitä voi erota, ei pakkojäsenyydessä vastavaa mahdollisuutta ole. Automaatiojäsenyyden osalta esimerkkinä voidaan mainita järjestely, joka oli voimassa *metsänhoitoyhdistyksissä* niistä annetun lain (534/1998) jäsenyyden osalta ennen vuonna 2013 lain 6 §:ään (1090/2013) tehtyä muutosta, jolla automaatiojäsenyys lakkautettiin. Ennen mainitua lakimuutosta kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan niiden jäseniä olivat, ”jolleivät kieltäydy jäsenyydestä, metsänomistajat, joilla on hallintaoikeus yhdistyksen toimialueella sijaitsevaan metsään ja jotka ovat velvollisia suorittamaan siitä metsänhoitomaksun metsänhoitoyhdistykselle. Yhteisömuutuksessa olevan kiinteistön tai alueen kaikki omistajat ovat edellä tarkoitetulla tavalla metsänhoitoyhdistyksen jäseniä. Muilla metsänomistajilla on oikeus liittyä metsänhoitoyhdistyksen jäseneksi sen mukaan kuin yhdistyslaissa -- säädetään”. Jäsenyys siis syntyi automaattisesti, ellei siitä kieltäyty-

¹⁸ Ks. HE 145/2018 vp, s. 14.

¹⁹ HE 7/2009 vp, s. 70/I-II, 71/I, 92/I-II, HE 8/2011 vp, s. 4/I, HE 132/2013 vp, s. 2/II sekä HE 26/2014 vp, s. 37/I, 42/I ja 44/I-II. Alun perin näyttäisi siltä, että automaatiojäsenyys on 2000-luvulla tullut valtiopäiväasiakirjoihin kahdessa sivistysvaliokunnan mietinnössä, tarkemmin niihin jätetyissä eriväisissä mielipiteissä (ks. SiVM 19/2002 vp, s. 17/II ja SiVM 6/2009 vp, s. 8/I ja 9/I). Ensimmäisen kerran varsinaisesti valiokunnan mietinnössä automaatiojäsenyyden käsitettä käytettiin ammattikorkeakoululain käsittelyn yhteydessä (SiVM 10/2014 vp, s. 4/I, 5/I-II, ja 6/I-II).

²⁰ Ks. Muukkonen 2007, s. 38.

nyt tai myöhemmin eronnut. Toisaalta kieltäytyminen, eroaminen tai erottaminen ei myöskään ennen lakimuutosta vapauttanut *metsänhoitomaksusta*.²¹

Käsitteiden käytön osalta perustuslakivaliokunta on ollut johdonmukaisempi nojaten toistuvasti perusoikeusuudistuksen esitöissä omaksuttuun pakkojäsenyys -käsitteeseen ylioppilaskuntia käsitellessään.²² Valtiosääntöisten lähtökohtien lisäksi tälle valinnalle voidaan hakea tukea myös oikeuskirjallisuudesta, jossa pakkojäsenyys käsitteenä näyttää olleen pitkäaikaisesti vakiintunut. Erityisesti *Veli Merikoski* on kirjallisuudessa voimakkaasti puolustanut tätä käsitteellistä valintaa. Pakkojäsenyyden ja automaatio-, tuolloin tarkemmin automaattijäsenyyden eroja Merikoski käsittelee hieman kärkkääksikin luonnehdittavassa kirjoituksessaan, joka sisältyi hänen teokseensa ”Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus” (1973).

Teemaa hän oli toki jo aiemminkin tarkastellut,²³ mutta tuolla kertaa kritiikki kohdistui muun ohella myös nimenomaisesti juuri käsitteistöön. Kirjoituksen taustana oli Liberaalisen Kansanpuolueen kansanedustajien, edustaja *Olavi Borgin* johdolla kesäkuussa vuoden 1972 valtiopäivillä käynnistämä prosessi valtioneuvoston jäsenen, tarkemmin sosialidemokraattisen opetusministeri *Ulf Sundqvistin*, virkatoimien laillisuuden arvioinnista. Valtioneuvosto oli vain muutamaa viikkoa aiemmin antanut Sundqvistin esityksestä asetuksen teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnasta ja osakunnasta (442/1972). Kirjelmässään kansanedustajat katsoivat opetusministerin toimineen lainvastaisesti, koska annettua asetusta oli heidän mukaansa syytä pitää *inter alia* Suomen hallitusmuodossa (94/1919) turvatuun yhdistymisvapauden kanssa ristiriitaisena. Käsittelyn jälkeen perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin toteamaan, ettei ministeri ollut asetuksen antamisen yhteydessä menetellyt lainvastaisesti.²⁴

Asian käsittelyn kestäessä Sundqvist oli – Merikosken tulkinnan mukaan – varonut käyttämästä selityksessään nimenomaan termiä pakkojäsenyys. Sen sijaan asiakirjoissa käytettiin tuolloin uutta ”automaattijäsenyyttä”. Tämän taustalla oli nähtävästi ajatus, jonka mukaan jäsenyys syntyi automaattisesti sen seurauksena, että opiskelija tahdonvaltaisesti kirjautui korkeakoulun opiskelijaksi, jolloin taas tästä tahdonvaltaisesta toimesta seurasi sitten automaattisesti ylioppilaskunnan jäsenyyden syntyminen. Kirjassaan Merikoski oli voimakkaasti eri mieltä todeten asian johdosta seuraavaa:

”Tuskin olen koskaan havainnut vakavaksi tarkoitettussa argumentoinnissa esitettävän jotain näin hullua. Totta kai kenellä tahansa on oikeus nimittää pakkojäsenyyttä automaattijäsenyydeksi, jos hän niin haluaa. Mutta tällaisella sanankäytöllä ei saada syntymään eroa ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden ja esim. kiinteistön omistamisesta tai elinkeinon harjoittamisesta tai yleensäkin edellytysten täyttymisestä aiheutuvan jäsenyyspakon tai muiden velvoitusten välille. Ei kenenkään ole pakko omistaa kiinteistöä. Luopukoon tällaisesta omaisuudesta, niin vapautuu kiinteistön omistuksesta aiheutuvista pakkojäsenyyksistä. Näinhän kaikki pakkojäsenyys voidaan selittää automaattijäsenyydeksi. Opetusministerin selittelylinjaa seurattessamme vapaudumme iloksemme jopa veronmaksupakostakin, kun vain pidämme huolta siitä, ettei meillä ole tuloja eikä omaisuutta”.²⁵

Näkemyksessään hän oli nähdäkseni täysin oikeassa, sillä pakkojäsenyyteen liittyy olennaisesti se, ettei siitä voi erota. Kun huomioidaan edellä esitetty esimerkki aiemmasta metsänhoitoyhdistysten jäsenyysmallista, voidaan havaita ero näiden kahden jäsenyysjärjestelyn välillä. Siinä missä automaa-

²¹ Muutoksesta ks. HE 135/2013 vp, s. 14/I–II.

²² Ks. HE 309/1993 vp, s. 60/II; ks. myös ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoulun opiskelijakuntien osalta PeVL 3/1997 vp, s. 1/II ja 3/II, PeVL 74/2002 vp, s. 3/II, 4/I–II ja 7/I–II, PeVL 39/2004 vp, s. 2/I–II, 3/I ja 4/I, PeVL 11/2009 vp, s. 2/II, 5/II ja 6/I, PeVL 24/2014 vp, s. 2/I–II ja 3/I–II sekä PeVL 33/2018 vp, s. 6. Ks. lisäksi muiden yhteisöjen osalta esim. PeVL 3/1990 vp, s. 3/I, PeVL 1/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 48/2010 vp, s. 6/II sekä teemaan liittyen PeVL 12/1957 vp, s. 2/I ja PeVL 4/1963 vp, s. 8/I.

²³ Ks. esim. Merikoski 1954.

²⁴ Ks. PeVM 17/1972 vp, s. 3/II.

²⁵ Merikoski 1973, s. 21–22.

tiojäsenyys kieltäytymisen, eroamisen tai erotetuksi tulemisen mahdollistaa, ei pakkojäsenyydessä tällaista mahdollisuutta ole. Jälkimmäisen osalta voidaan toki rinnan siis käyttää näiden kahden yhdistelmää eli automaatio- ja pakkojäsenyyttä, joka merkityssisällöltään vastaa nimenomaan pakkojäsenyyttä.²⁶ Virheellistä sen sijaan on käyttää pelkkää automaatiojäsenyyden käsitettä silloin, kun tarkastelun kohteena on nimenomaan ylioppilaskuntien jäsenyysjärjestely. Katson, että asia lienee tällä tulut riittävässä määrin selvitettyksi.

2.2 NEGATIIVINEN YHDISTYMISVAPAAUS JA SEN RAJOITTAMINEN

Perustuslain 13.2 §:n mukaan ”[j]okaisella on yhdistymisvapaus”, johon ”sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan”. Olen aiemmin eritellyt säännöksen sisältävän *perustamisoikeuden, kuulumisoikeuden ja yhdistysautonomian*.²⁷ Näistä kullakin on voitu katsoa olevan niin positiivinen kuin negatiivinen ulottuvuus.²⁸ Perusoikeuteen siten kuuluu, että jokaisella on oikeus perustaa yhdistyksiä tai olla niitä perustamatta. Heillä on oikeus myös kuulua yhdistykseen tai olla kuulumatta. Lisäksi yhdistysautonomian osalta taas on harkintavalta käyttää sitä tai olla käyttämättä.²⁹ Täsmällisemmässä erottelussa edellä mainituista kuulumisoikeutta olen aiemmin hahmotellut niiden tilanteiden kautta, joissa kyseisen osaoikeuden suoja voi tulla relevanteiksi. Tällaisiksi olen tunnistanut *jäsenyyden syntymiseen, yhdistyksen toimintaan osallistumiseen, jäsenyyden päättymiseen sekä yhdistyksen lakkauttamiseen* liittyvät tilanteet.³⁰

Kansallisen sääntelyn rinnalla yhdistymisvapaus on turvattu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vuoden 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa yhdistymisvapaus todettiin sen 20 artiklassa. Kyseisen artiklan mukaan ”[k]aikilla on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen”, eikä ”[k]etään -- saa pakottaa liittymään mihinkään yhdistykseen”. Jostain syystä negatiivisen yhdistymisvapauden (kohta 2) turvaava muotoilu ei kuitenkaan päätenyt ihmisoikeusjulistuksesta poiketen oikeudellisesti sitovaan vuoden 1966 kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklaan.³¹ Eksplisiittisesti se turvaa nimittäin ainoastaan perustamis- ja liittymisoikeuden.³²

Myöskään Suomen kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten kannalta keskeisessä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa (EIS) negatiivista yhdistymisvapautta ei ole mainittu.³³ EIS 11(1) artiklan mukaan ”[j]okaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja aikaisemmassa järjestelmässä ihmisoikeustoimikunnan (EIK) käytännössä kuitenkin on vakiintunut näkemys siitä, että sopimuksen 11 artikla antaa kyllä suoja myös kyseisen vapausoikeuden negatiiviselle ulottuvuudelle.³⁴

²⁶ Ks. Muukkonen Edilex 4/2008, s. 4.

²⁷ Ks. Muukkonen 2012, s. 115–116 ja 148. Huomaa, ettei yhdistysautonomiaa ole erikseen mainittu perusoikeussäännöksessä. *Heikki Halilan* (1993, s. 274–278) mukaan julkisella vallalla on kuitenkin *pidättäytymisvelvollisuus* yhdistysten toimintaan, jolloin yhdistymisvapauden voitaisiin katsoa jäävän ontoksi, mikäli itsemääräämisoikeutta ei olisi (mts., s. 245). Näin ollen näyttäisi siltä, että yhdistysautonomialla on perusoikeusulottuvuus; ks. mts., s. 249–252 ja Muukkonen 2007, s. 41.

²⁸ Meri – Muukkonen LM 7–8/2020, s. 1298. Itseasiassa positiivinen ja negatiivinen yhdistymisvapaus ovat saman asian kaksi puolta, kuten olemme yhdessä *Seppo Sajaman* (Oikeus 1/2009, s. 55) osoittaneet; vrt. Merikoski 1973, s. 28.

²⁹ Muukkonen Oikeus 4/2010, s. 411 ja Meri – Muukkonen LM 7–8/2020, s. 1298.

³⁰ Muukkonen Oikeus 4/2010, s. 408 ja 411 ja Muukkonen Oikeus 3/2008, s. 329 ja 311–341.

³¹ SopS 8/1976.

³² Tämä lienee myös syy siihen, miksi negatiivisen yhdistymisvapauden turvaava muotoilu ei ole päätenyt kansallisiin perustuslakeihin kovinkaan laajasti; ks. Muukkonen – Sajama Oikeus 1/2009, s. 50.

³³ SopS 18–19/1990.

³⁴ Ns. *Leading case* negatiivisen yhdistymisvapauden tunnustamisen osalta on EIT A-44 *Young, James and Webster* 13.8.1981; ks. myös EIT 16130/90 *Sigurdur A. Sigurjoinsson v. Iceland* 30.6.1993.

Aivan näin yksinkertainen asia ei tosin ole, sillä EIT:n piirissä on syntynyt myös käsitys ns. *julkisten instituutioiden* (*public institutions* tai *public-law institutions*) kuulumattomuudesta artiklan antaman suojan piiriin. Koska EIT:lla on *autonominen oikeus* tulkita mitä EIS 11 artiklan tarkoittamalla yhdistyksellä ylipäätään tarkoitetaan,³⁵ on sillä myös oikeus todeta, etteivät tietyt yhteisöt nauti lainkaan artiklan turvaaman yhdistymisvapauden suojaa. Näin on käynyt EIK:ssa esimerkiksi juuri kahden ruotsalaisen ja yhden brittiläisen ylioppilaskunnan osalta.³⁶ Toisaalta myöhemmässä tulkintadoktriinissa näyttäisi vakiintuneen näkemys siitä, kuinka nimenomaan valvontavalta esimerkiksi ammattikuntia kohtaan olisi se seikka, jolla erotellaan, kuuluuko joku yhdistys EIS 11 artiklan piiriin vai ei.³⁷ Tästä syystä olen aiemmin jo katsonut, että epäselväksi jää olisivatko suomalaiset ylioppilaskunnat niitä EIT:ssa käsiteltäessä artiklan ulkopuolella vai eivät.³⁸

Ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyydessä on kysymys yhdistymisvapauden, tarkemmin sanottuna negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamisesta.³⁹ Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä hahmotteleman *rajoitustestin* mukaan perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa, mikäli rajoitus täyttää seuraavat kriteerit:

- lailla säätämisen vaatimus
- täsmällisyys ja tarkkarajaisuus
- hyväksyttävyyys
- ydinalueen koskemattomuus
- suhteellisuus
- oikeusturvan asianmukaisuus sekä
- ihmisoikeusjärjestelmän mukaisuus.⁴⁰

Veli-Pekka Viljasen mukaan kaikkien rajoitustestin elementtien on täytyttävä, jotta perusoikeutta on mahdollista rajoittaa.⁴¹ Mikäli nämä yleiset rajoitusedellytykset eivät täyty, ei perusoikeusrajoitusta voida tehdä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁴² Yhdistymisvapauden osalta perusoikeuden rajoittamiseen lisän antaa perustuslain 13.3 §:ssä säädetty lakivaraus.⁴³ Sen mukaan tarkempia säännöksiä vapausoikeuden käyttämisestä annetaan lailla. Kysymys on sääntelyvarauksesta, joka mahdollistaa lainsäätäjälle tietyn kompetenssin säännellä yhdistymisvapauden käyttämistä, mutta ei oikeuta rajoittamaan sitä. Laintasoisella sääntelyllä pyritään varmistamaan vapausoikeuden täysimääräinen toteutuminen, koska perusoikeussäännöksen ei yksin katsota olevan riittävä lainsäädäntötavoitteen toteuttamiseksi.⁴⁴ Voidaan siis sanoa, että lakivaraus jopa ilmentää rajoitteita vastaan puhuvaa näkökulmaa.

Kansallisen rajoittamista koskevan sääntelyn rinnalla on edelleen nostettava esiin tilanne, jossa suomalaisten ylioppilaskuntien katsottaisiin olevan yhdistyksiä EIS 11(1) artiklan tarkoittamassa mielessä. Tuolloin kyseisen artiklan 2 kohdan mukaisesti "[n]äiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa

³⁵ EIT 25088/94, 28331/95 ja 28443/95 *Chassagnou and others* 29.4.1999, kohta 100.

³⁶ Ks. EIK 6094/73 *Association x. v. Sweden* 6.7.1977 (tutkintakelvoton) kohdat 64–65, EIK 32721/96 *M.A. v. Sweden* 14.1.1998 (tutkintakelvoton) ja EIK 16501/90 *Robert Henry HALFTON v. United Kingdom* 12.4.1991 (tutkintakelvoton). Ks. myös Pellonpää et al. 2018, s. 940–941.

³⁷ Muukkonen 2012, s. 84–87.

³⁸ Muukkonen Edilex 4/2008, s. 15, 18–20 ja 28.

³⁹ PeVL 3/1997 vp, s. 3/II ja PeVL 11/2009 vp, s. 5/II.

⁴⁰ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4/II–5/II.

⁴¹ Viljanen 2001 s. 61. Samoin myös Ojanen 2003 s. 52.

⁴² *Poikkeuslakien välttämisen periaatteen* (PeVM 10/1998 vp, s. 22/II–23/I) vuoksi tällöin ei käytännössä pitäisi myöskään ryhtyä käyttämään perustuslain 73 §:n mukaista säätämisyjärjestystä.

⁴³ PeVM 25/1994 vp, s. 9/II.

⁴⁴ Viljanen 2001 s. 34–35 ja Ojanen 2003 s. 51.

muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia”.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kansallisten rajoitusperusteiden täyttämisen ohella yhdistymisvapauden rajoituksen tulisi niiden olla yhteensopivia myös EIS 11(2) artiklan kanssa. Jos ylioppilaskunnat katsottaisiin artiklan piiriin kuuluviksi, olisi tällä luonnollisesti vaikutusta myös kansallisten rajoitusperusteiden soveltamiseen kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin rajoituksen tulisi edellä kerrotusti olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia, mutta sen ohella EIS 11 artiklan piirin katsomisella olisi myös toinen keskeinen merkitys. Mikäli nimittäin kysymys olisi yhdistyksestä artiklan tarkoittamassa mielessä, tulisi asiassa sovellettavaksi myös EIS 13 artikla, joka taas lupaa jokaiselle, jonka kyseisessä sopimuksessa turvattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, *tehokkaan oikeussuojakeinon* kansallisen viranomaisen edessä. Myös tällä olisi yhtymäkohta kansallisiin rajoitusperusteisiin (oikeusturvavaatimus).

3 MENNYTTÄ JA TULEVAA

3.1 NÄKEMYKSENI ENNEN NYKYISEN YLIOPISTOLAIN SÄÄTÄMISTÄ

Kirjoittaessani ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuudesta vuonna 2008, otin lähtökohdakseni *Juha Viertolan* lisensiaatintutkielmassaan esittämän näkemyksen pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuudesta.⁴⁵ Kävin jo tuolloin läpi kohdittain argumentaation ja päädyin itse Viertolan näkemyksistä poiketen seuraavaan johtopäätökseen:

- ”1) Lailla säätämisen vaatimus täyttyy, kun jäsenyydestä on säädetty yliopistolaissa;
- 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus täyttyy henkilöpiirin osalta, mutta ei täyty asiakokonaisuuksien osalta, koska ylioppilaskunnan julkisia hallintotehtäviä ei ole kirjattu riittävällä tarkkuudella, eikä lakiin ole kirjattu, mitä toimintoja rajoitus koskee;
- 3) rajoitusperuste on hyväksyttävä osallistumisoikeuden edistämisen ja terveydenhuoltojärjestelmän turvaamisen osalta;
- 4) ydinalueen koskemattomuusvaatimus täyttyy, jos negatiivista yhdistymisvapautta ei hyväksytä perusoikeuden ydinalueelle sijoittuvaksi;
- 5) rajoituksen suhteellisuusvaatimus ei täyty, koska kysymyksessä ei ole välttämätön ja viimeisinainen keino toteuttaa hyväksyttävää tarkoitusta;
- 6) oikeusturvavaatimus täyttyy, mikäli muutoksenhakua koskevat säännökset nostetaan yliopistolakiin ja yleishallinto-oikeudellisen normiston soveltamisalaa laajennetaan; sekä
- 7) ihmisoikeuksien noudattamisvaatimuksen täyttyminen on epäselvää, koska ylioppilaskunnat ovat itsehallinnostaan ja itsenäisestä rahoituksestaan johtuen irrallisia yliopistosta”.⁴⁶

Poiketen esitetystä perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin pitämään järjestelyä edelleen perustuslain kanssa yhteensovitettavissa olevana. Sen myötävaikutuksella ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyys tuli siten hyväksytyksi vuoden 2009 yliopistolaissa, eikä tilanne jäsenyysjärjestelyn osalta siten poikennut edellisen yliopistolain (645/1997) mukaisesta tilanteesta. Ennen kuin siirryn

⁴⁵ Ks. Viertola 2006, s. 81–82 ja Muukkonen Edilex 4/2008, s. 17.

⁴⁶ Mts., s. 28, ks. perustelut s. 17–27.

tarkastelemaan perustuslakivaliokunnan vuonna 2009 tekemää linjausta, on kuitenkin syytä selvittää mitä ennen tuota oli tapahtunut.

3.2 PAKKOJÄSENYYDEN EHTONA JULKISET (HALLINTO)TEHTÄVÄT

Perusoikeusuudistuksen esitöissä pakkojäsenyyksiin on suhtauduttu kriittisesti, muttei ehdottoman kielteisesti.⁴⁷ Tätä mahdollisuutta käytettiin hyväksi vuoden 1997 yliopistolakia säädettäessä. Tuolloin perustuslakivaliokunta päätyi toteamaan seuraavaa:

”Koska perusoikeusuudistuksen yhteydessä on säännöksen muotoilusta huolimatta pidetty mahdollisena säätää lailla julkisoikeudellisen yhdistyksen jäsenyydestä, on ehdotuksessa omaksuttu perusratkaisu ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä valiokunnan mielestä sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta, etenkin kun ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. 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”.⁴⁸

Lausunnon seurauksena sivistysvaliokunta lisäsi ehdotukseen uuden momentin, jonka mukaan ”[y]lioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiä”.⁴⁹ Alkuperäisessä hallituksen esityksessä pakkojäsenyyttä ei ollut käytännössä perusteltu mitenkään, eikä lakiehdotukseenkaan ollut sisällytynyt mitään mainintoja siitä, miksi pakkojäsenyyseratkaisu tulisi yliopistolakiin omaksua.⁵⁰ Jälkikäteen arvioiden voi jopa sanoa, että perustuslakivaliokunta tuolloin pelasti hallituksen esityksen, vieläpä hyvin hatarilla perusteilla, kuten järjestelyn voimassaolon perinteisyydellä.⁵¹ Tähän johtopäätökseen on helppo tulla, kun huomioidaan miten kriittisesti perustuslakivaliokunta myöhemmin suhtautui yrityksiin säätää vastaavaa järjestelyä ammattikorkeakouluihin.

Vanhan ammattikorkeakoululain (351/2003) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, ettei sivistysvaliokunnan muotoilema yliopistolain 40.2 § täyttänyt perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämiä vaatimuksia.⁵² Tuolloin hallitus oli pyrkinyt säätämään automatio- ja pakkojäsenyyden ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntiin käytännössä vastaavalla sääntelyllä (ml. tarkoitussäännös) kuin millä se oli ylioppilaskuntiin 1990-luvun lopulla säädetty.⁵³ Kun perustuslakivaliokunta ei pitänyt tätä asianmukaisena, päätyi sivistysvaliokunta poistamaan koko opiskelijakuntia koskeneen säännöksen lopullisesta laista.⁵⁴ Ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat jäivät tuolloin yksityisoikeudellisiksi aatteellisiksi yhdistyksiksi vailla pakkojäsenyyttä.

Eduskuntavaalien (2003) jälkeen asia tuli jälleen eduskunnan käsiteltäväksi. Tällä kertaa hallitus oli täydentänyt ehdotustaan siten, että opiskelijakunnan tehtäviksi oli hahmoteltu myös velvollisuus järjestää opiskelijoiden edustajien vaali ammattikorkeakoulun hallitukseen sekä muihin monijäsenisiin toimielimiin ammattikorkeakoulun hallinnossa. Lisäksi opiskelijakunnan julkiseksi tehtäväksi hahmoteltiin osallistumista tutor-, urasuunnittelu- ja rekrytointitoimintaan.⁵⁵ Perustuslakivaliokunnassa suhtautuminen oli kuitenkin yhtä kriittistä kuin aiemminkin. Tällä kertaa se päätyi toteamaan, etteivät ehdotetut tehtävät olleet sellaisia, joiden varaan pakkojäsenyyden voisi valiokunnan aiemman käy-

⁴⁷ HE 309/1993 vp, s. 60/I–II.

⁴⁸ PeVL 3/1997 vp, s. 3/II.

⁴⁹ Ks. SiVM 9/1997 vp, s. 7/II–8/I–II.

⁵⁰ Ks. HE 263/1997 vp, s. 24/I.

⁵¹ Historiasta laajemmin ks. Muukkonen HT 4/2008, s. 12–21.

⁵² PeVL 74/2002 vp, s. 4/I, alav. 1.

⁵³ HE 206/2002 vp, s. 32/II ja 34/II–35/I.

⁵⁴ SiVM 19/2002 vp, s. 8/II–9/I.

⁵⁵ HE 24/2004 vp, s. 3/I–II

tännön valossa perustaa.⁵⁶ Niinpä sivistysvaliokunta joutui jälleen muokkaamaan lakiehdotusta siten, että automaatio- ja pakkojäsenyyden sijaan julkisoikeudellisiksi muuttuneet ammattikorkeakoulun opiskelijakunnat perustuivat jäsenyyden vapaaehtoisuuteen.⁵⁷

Tähän mennessä perustuslakivaliokunta oli siis vanhan yliopistolain hyväksymisen yhteydessä todennut, että pakkojäsenyys olisi sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollinen, mutta edellyttäisi julkisten tehtävien säätämistä lailla. Edelleen se oli todennut ammattikorkeakoululain hyväksymisen yhteydessä, ettei yliopistolakiin otettu tarkoituksäännös ollut riittävä muotoilu ilmaisemaan niitä julkisia tehtäviä, joita se oli edellyttänyt. Kun ammattikorkeakouluihin lopulta saatiin säädettyä julkisoikeudelliset opiskelijakunnat, katsoi perustuslakivaliokunta, etteivät esitetyt hallinnon opiskelijaedustajien valinta taikka osallistuminen tutor-, urasuunnittelu- tai rekrytointitoimintaan olleet sellaisia julkisia tehtäviä, jotka olisivat edellyttäneet pakkojäsenyyttä.

3.3 PAKKOJÄSENYYS SAA YLIOPPILASKUNNISSA JATKON, MUTTEI EDELLEENKÄÄN KELPAA AMMATTIKORKEAKOULUIHIN

Ammattikorkeakoulujen saatua vihdoin julkisoikeudelliset, tosin vailla pakkojäsenyyttä olevat opiskelijakunnat, kohdistuivat katseet jälleen dualimallin toiselle puolelle eli ylioppilaskuntiin. Tässä yhteydessä, kuten jo edellä totesin, päätyi perustuslakivaliokunta vuonna 2009 erilaiseen lopputulokseen kuin mitä olin vuoden 2008 kirjoituksessani esittänyt. Osaltaan kanta johtui siitä, että ylioppilaskunnan julkiset hallintotehtävät olivat nyt aikaisempaa paremmin säädeltyjä. Tällaisiksi hahmottuivat kolme erityistä tehtävää eli hallinnon opiskelijaedustajien valinta, opiskeluterveydenhuoltoon osallistuminen ja opintotukilautakunnan opiskelijaedustajien valinta.⁵⁸ Näistä opiskelijaedustajien valintaa ei ollut ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnista säätämisen yhteydessä pidetty riittävänä julkisena hallintotehtävänä pakkojäsenyyden perustaksi. Sen sijaan se, kuten myös muut tehtävät, olivat kyllä rajoitusedellytysten näkökulmasta hyväksyttävissä perusteita negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamiselle. Poiketen esittämästäni, terveydenhuoltoon osallistumisen katsottiin myös täyttävän suhteellisuusvaatimuksen ja muutkin edellytykset, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁹

Perustuslakivaliokunnan mukaan esitetty tehtäväkombinaatio oli siis riittävä kyseiselle perusoikeusrajoitukselle. Voidaan todeta, että terveydenhuoltotehtävien lisääminen ylioppilaskuntien tehtäviin verrattuna ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien tehtäviin oli jotain sellaista, että myös suhteellisuusvaatimus täyttyi: perustuslakivaliokunnan mukaan rajoitus oli siis välttämätön ja viimesijainen tapa toteuttaa opiskeluterveydenhuolto. Tämä siitäkkin huolimatta, että olin aiemmassa kirjoituksessani jo nostanut esiin senkin vaihtoehdon, että opiskeluterveydenhuolto olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi säätämällä vain pakollisesta terveydenhuoltomaksusta.⁶⁰ Tältä osin keskeinen ero minun ja perustuslakivaliokunnan näkemyksen välillä oli se, että vastoin kuin minä, valiokunta katsoi suhteellisuusvaatimuksen täyttyvän siitäkkin huolimatta, että hypoteettisesti erillistä terveydenhuoltomaksua koskeva järjestely olisi luotavissa. Tästä perustuslakivaliokuntaa ei toki voi kritisoidakaan, koska rinnakkaista esitystä ei tuolloin käsiteltävänä ollut ja todennäköisenä seurauksena olisi epävarmuus siitä, miten opiskeluterveydenhuolto tosiasiallisesti olisi tuon jälkeen hoidettu.

Lähes heti vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen eduskunnalle annettiin ehdotus sairausvakuutuslain (1224/2004) 13 luvun 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.⁶¹ Tuon lakiehdotuksen tavoitteena oli saattaa ammattikorkeakoulujen opiskelijat kokeiluluonteisesti YTHS:n palvelujen piiriin. Näin tapahtuikin lakimuutoksella 911/2011, joka oli voimassa lopulta vuoden 2015 kesäkuun loppuun saakka.

⁵⁶ PeVL 39/2004 vp, s. 3/I.

⁵⁷ SiVM 2/2005 vp, s. 3/I.

⁵⁸ HE 7/2009 vp, s. 70/I-II.

⁵⁹ PeVL 11/2009 vp, s. 6/I.

⁶⁰ Ks. Muukkonen Edilex 4/2008, s. 24–26.

⁶¹ Ks. HE 8/2011 vp.

Ennen kokeilun loppumista hallitus päätti tuoda eduskuntaan uuden samansisältöisen ehdotuksen, jolla kokeilun voimassaoloa jatkettiin vuodelle (L 980/2013).⁶² Kokeilun seurauksena saatiin luonnollisesti kokemuksia palvelun käytöstä ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden keskuudessa.

Kokeilun kestäessä poliittisessa prosessissa kypsyi myös ehdotus ammattikorkeakoululainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Se sisälsi jälleen kerran ehdotuksen opiskelijakuntien automaatio- ja pakkojäsenyydestä. Tällä kertaa ehdotetut tehtävät olivat samat kuin ne, joiden perusteella ylioppilaskuntien pakkojäsenyys oli uudessa yliopistolaissa vuonna 2009 katsottu hyväksyttäväksi.⁶³ Perustuslakivaliokunnan mukaan nämä olivat sinänsä opiskelijakunnalle soveltuvia tehtäviä, mutta niiden hoitaminen, tarkemmin sanottuna terveydenhuoltomaksun periminen, ei edellyttänyt automaatio- ja pakkojäsenyyttä. Näin ollen valiokunta päätyi toteamaan, ettei ehdotettu yhdistymisvapauden rajoitus täyttänyt perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska vastaava lainsäädäntötavoite oli mahdollista saavuttaa myös muilla, vähemmän perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Valiokunnan mukaan "[s]äännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä on näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta".⁶⁴ Kovin paljon suoremmin tätä ei olisi voinut enää todeta.

Automaatio- ja pakkojäsenyys ei siten taaskaan tullut kyseeseen ammattikorkeakoulun opiskelijakunnissa, huolimatta siitä, että tehtävät olivat identtiset sen suhteen, miten niistä oli ylioppilaskuntien osalta säädetty. Viimeinen peruste (terveydenhuoltoon osallistuminen), jolla vuoden 2009 yliopistolaissa automaatio- ja pakkojäsenyys oli vielä katsottu perustuslain näkökulmasta rajoitusedellytykset täyttäväksi, ei sitä enää ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien osalta ollut. Kun perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota vielä erikseen korkeakouluopiskelijoiden yhdenvertaiseen asemaan⁶⁵, voitiin havaita tarve tarkastella kysymystä kokonaan toisesta näkökulmasta. Käytännössä tie automaatio- ja pakkojäsenyyden säätämiseksi ammattikorkeakouluihin oli kuljettu loppuun. Seurauksia tulisi myös dualimallin toiselle puolelle eli yliopistojen ylioppilaskuntiin.

3.4 YHTS-LAKI MUUTTA ASETELMAA

Vuoden 2018 valtiopäivillä käsiteltäväksi tulikin ehdotus YTHS-laiksi. Tuon lakiehdotuksen keskeinen idea oli saattaa korkeakouluopiskelijat opiskeluterveydenhuollon järjestämisen ja siihen olennaisesti liittyvän terveydenhuoltomaksun osalta yhdenvertaiseen asemaan. Tämä esitettiin toteuttavaksi siten, että terveydenhuoltolain (1326/2010) 17 §:ssä tarkoitetun opiskeluterveydenhuollon *järjestämisvastuu* siirrettäisiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) vastuulle vuoden 2021 alusta lukien. Käytännössä ratkaisu avasi YTHS:n ovet pysyvästi kaikille lain 2.1 §:ssä⁶⁶ tarkoitetuille korkeakoulujen opiskeli-

⁶² Ks. HE 132/2013 vp.

⁶³ HE 26/2014 vp, s. 36/II-37/I.

⁶⁴ PeVL 24/2014 vp, s. 3/I-II; ks. myös Muukkonen Edilex 24/2014. Tässä yhteydessä on myös todettava, että olin itse perustuslakivaliokunnassa kuultavana asian johdosta. Kyseinen Edilexissä vuonna 2014 julkaistu artikkeli on muokattu versio lausunnostani valiokunnalle.

⁶⁵ "Valiokunta pitää 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 pitää aiheellisena, että korkeakoululaitoksen – yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen – opiskelijoiden asemaa ja sääntelyä arvioidaan kokonaisuutena" (PeVL 24/2014 vp, s. 3/II-4/I).

⁶⁶ Säännöksen mukaan "[k]orkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon on oikeutettu: 1) opiskelija, joka suorittaa yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettua alemmaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa; 2) opiskelija, joka suorittaa ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa; 3) opiskelija, joka suorittaa Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 14 §:ssä tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa; 4) opiskelija, joka suorittaa Maanpuolustuskorkeakoulusta annetussa laissa (1121/2008) tarkoitettuja muita kuin upseerin virkaan vaadittavia sotatieteellisiä ja sotilasammattillisia opintoja".

joille, sillä aiemmin kyseiseen palveluun eivät olleet oikeutettuja kuin yliopistolain 46.3 §:ssä tarkoitetut ylioppilaskunnan jäsenet.⁶⁷

Ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden näkökulmasta uusi sääntely aiheutti ongelmallisen tilanteen. Käytännössä vuoden 2021 alusta korkeakouluopiskelijat ovat kyllä keskenään yhdenvertaisessa asemassa terveydenhuoltomaksun suhteen, minkä lisäksi ylioppilaskunnan ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien tehtävät ovat käytännössä identtisiä,⁶⁸ mutta tästä huolimatta vain toisessa on automaattinen ja vailla eroamismahdollisuutta oleva jäsenyysjärjestely. Käsitellessään YTHS-lakia myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lakiuudistuksen potentiaaliseen vaikutukseen. Niinpä valiokunta sisällytti lausuntoonsa myös valtioneuvostolle osoitetun kehotuksen, jonka mukaan:

”[v]aliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä olisi syytä harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi”.⁶⁹

Kun lausumaa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön⁷⁰ valossa, voidaan sen keskeisen viestin maan hallitukselle katsoa olleen seuraava: *Jos ette ennen YTHS-lain voimaantuloa pysty esittämään uusia, valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita pakkojäsenyyden ylläpitämiseksi, olisi eduskuntaan syytä tuoda esitys, jolla pakkojäsenyys ylioppilaskunnissa poistetaan.* Tätä tulkintavaihtoehtoa on pidettävä ainoana mahdollisena, kun huomioidaan seuraavat seikat:

1. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin sallinut automaatio- ja pakkojäsenyyden *istuttamista* ammattikorkeakoululainsäädäntöön, tarkemmin ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntiin, ja on edellyttänyt korkeakouluopiskelijoiden saattamista yhdenvertaiseen asemaan keskenään⁷¹
2. Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden hyväksyttävänä perusteena on vuoden 2009 laissa pidetty kolmea tehtävää, joista yksi (opiskelijaedustajien valinta opintotukilautakuntaan) on poistunut jo aiemmin, jonka lisäksi yhtä (hallinnon opiskelijaedustajien valinta) ei

⁶⁷ Aiemmassa oikeustilassa vastuu opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä on ollut kaikkien opiskelijoiden osalta opiskelijan kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitetulla *kotikunnalla*. Terveyslainsäädännön 17.1 §:n (551/2017) mukaisesti tästä on kuitenkin voitu kunnan suostumuksella poiketa korkeakouluopiskelijoiden osalta. Edellytyksenä on, että järjestely on saanut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) hyväksynnän. Poikkeusta on sovellettu juuri yliopiston opiskelijoihin, joiden osalta YTHS on sopimusperustaisesti hoitanut opiskeluterveydenhuollon palvelutuotantoa. Ks. HE 145/2018 vp, s. 5–6. YTHS on vastannut yliopisto-opiskelijoiden terveydenhuollosta vuodesta 1954; ks. HE 7/2009 vp, s. 70/II. Yliopistoissa YTHS:n rahoitus on perinteisesti osaltaan järjestetty yliopistolain 46 §:ssä tarkoitettujen ylioppilaskuntien kautta. Konkreettisenä ratkaisuna on ollut sisällyttää säännöksen 4 momentissa tarkoitettuun ylioppilaskunnan jäsenmaksuun *terveydenhoitomaksu*, joka on vastannut sopimusperustaisesti YTHS:lle tilitettyä määrää; ks. HE 145/2018 vp, s. 11.

⁶⁸ Vuoden 2021 alusta lukien niin ammattikorkeakoululain 41.2 § (1368/2018) kuin yliopistolain 46.2 § (1367/2018) sisältää molemmille yhteisöille kaksi erityistä tehtävää: 1) opiskelijaedustajien nimeäminen oppilaitoksen toimielimiin sekä 2) osallistuminen ”tarvittaessa -- opiskeluterveydenhuoltoon koskevien tehtävien toteuttamiseen” (2 k., 699/2019 ja 698/2019). Sinänsä säännös ei sanamuodoltaan muuttunut kummassakaan tapauksessa aiemmasta kuin sairausvakuutuslakia koskevan viittauksen korvautumisella viittauksena YTHS-lakiin. Järjestämisvastuun siirto sekä erillisen terveydenhuoltomaksun luominen olivat kuitenkin merkittävä muutos aiempaan. Huomaa myös, että alun perin niin opiskelijakunnille kuin ylioppilaskunnille säädetty tehtävä valita opiskelijaedustajia myös opintotukilautakuntaan oli jo aiemmin poistettu lailla 1367/2018. Tuolloin syynä poistolle oli opintotukilautakuntien poistaminen lailla 559/2017; ks. HE 152/2018 vp, s. 41.

⁶⁹ PeVL 33/2018 vp, s. 6.

⁷⁰ Ks. PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp, PeVL 11/2009 vp ja PeVL 24/2014 vp.

⁷¹ Ks. erit. PeVL 24/2014 vp, s. 3/I ja 3/II–4/I.

vastaavasti ole pidetty riittävänä perusteena säätää ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntiin automaatio- ja pakkojäsenyyttä⁷².

3.5 HALLITUS REAGOI VAI REAGOIKO?

Koska YTHS-lain käsittely venyi eduskunnassa keväälle 2019, ei pääministeri *Juha Sipilän* hallitus enää reagoinut asiaan.⁷³ Edessä oli nimittäin jälkeen eduskuntavaalit huhtikuussa 2019. Vaalien jälkeen muodostetussa pääministeri *Antti Rinteen* tai tätä seuranneessa pääministeri *Sanna Marinin* hallituksen hallitusohjelmassa ylioppilaskuntien asemaa ei mainittu. Sen sijaan hallitusohjelmassa todettiin tarkoituksena olevan toteuttaa ”arviointi eri hallintomuotoisten yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimuksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia”.⁷⁴

Lähes kaksi vuotta perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) asetti selvittäjäryhmän arvioimaan yliopistojen hallinnollisen sääntelyn tilaa kesäkuun lopussa 2020. Tätä ennen vastauksissa kahteen kirjalliseen kysymykseen⁷⁵ tiede- ja kulttuuriministeri *Hanna Kosonen* viittasi syyskuussa 2019 aikeeseen sisällyttää ylioppilaskuntien jäsenyyjärjestelyn arviointi juuri hallitusohjelmassa linjattuun autonomiaselvitykseen.⁷⁶ Näin myös tapahtui, sillä ylioppilaskuntien jäsenyyjärjestelyn arviointia koskeva tehtävä sisällytettiin työryhmän toimeksiantoon, jonka suorittamisen määräajaksi päätettiin helmikuun loppu 2021.⁷⁷ Käytännössä ministeriön ratkaisu tarkoitti sitä, että työryhmän raportin valmistuminen siirtyi YTHS-lain voimaantulon jälkeiseen aikaan.

Oikeustieteellisesti syntyi varsin jännitteinen tilanne. Vuoden 2021 alusta voimassa on siis järjestely, jossa negatiiviseen yhdistymisvapauteen kohdistuva perusoikeusrajoitus on yliopistolain 46.3 §:ssä voimassa, mutta peruste (terveydenhuoltomaksun kerääminen), jolla rajoitus on tehty, ei enää kuulu ylioppilaskunnan tehtäviin. Tämä johtaa väistämättä kysymykseen siitä, onko ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden ylläpitämiselle edelleen valtiosääntöoikeudellisesti riittäviä perusteita 1.1.2021 alkaen.

Oikeustilaa jossain määrin mutkistaa toinen ajankohtainen asia. Turun hallinto-oikeus on nimittäin melko tuoreesti (3.11.2020) antanut ratkaisunsa asiassa, jossa Turun yliopiston opiskelija oli (28.10.2018) pyytänyt eroa ylioppilaskunnan jäsenyydestä vetoamalla juuri automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainvastaisuuteen. Asiaa koskevalla päätöksellään (15.11.2018) Turun yliopiston ylioppilaskunta (TYO) hylkäsi hakemuksen, jonka lisäksi myös päätös (29.11.2018) oikaisuvaatimukseen oli kielteinen. Hallintotuomioistuimien sijaan katsoi, ettei ylioppilaskunnalla olisi alun perinkään ollut toimivaltaa edes päättää asiasta. Niinpä hallinto-oikeuden ratkaisu oli jättää tutkimatta asiasta tehty valitus, poistaa ylioppilaskunnan asiaa koskeva valitusosoitus sekä käsitellä hallinto-oikeuteen saapunut asia hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:ssä (433/1999) tarkoitettuna *hallintoriita-asiana*.

Johtuen siitä, että hallinto-oikeus käsittelee asian hallintoriita-asiana, ei päätös tullut lainvoimaiseksi vielä tuossa vaiheessa, vaan asiassa oli mahdollista hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO). Mikäli hallinto-oikeus olisi käsitellyt valituksen, olisi sen päätös yliopistolain 86 §:n (960/2015) 1 momentissa säädetyn jatkovalituskiellon mukaan ollut lopullinen. KHO:sta 9.12.2020 saadun tiedon mukaan asiassa on haettu valituslupaa.

⁷² Ks. mts., s. 3/l.

⁷³ Eduskunta hyväksyi lain lopullisesti 1.3.2019 ja eduskunnan vastaus annettiin vaalien jälkeen 2.5.2019. Laki vahvistettiin 17.5.2019.

⁷⁴ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019, s. 171.

⁷⁵ KK 85/2019 vp ja 90/2019 vp.

⁷⁶ KKV 85/2019 vp ja 90/2019 vp.

⁷⁷ OKM:n tiedote 26.6.2020

4 QUID NUNC, YLIOPIILASKUNTA?

Esitin Tiedepolitiikka -lehden numerossa 3/2007 tämän luvun otsikon mukaisen kysymyksen ("mitä nyt, ylioppilaskunta"). Kysymys on syytä toistaa. Nähdäkseni tilanne valtiosääntöoikeudellisesti on muuttunut YTHS-lain myötä entisestään ongelmallisemmaksi. Siinä missä aiemmin vuoden 2009 yliopistolain säätämisen yhteydessä ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyttä pystyttiin vielä perustelemaan YTHS:n kautta, ei vastaavaa perustelua ole hyväksytty vuoden 2014 ammattikorkeakoululain säätämisen yhteydessä opiskelijakuntiin. Kun YTHS-lain myötä opiskeluterveydenhuolto koskeva tehtävä siirtyy Kelan järjestämisvastuulle ja terveydenhuoltomaksu sen kannettavaksi, poistuu viimeinen perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan välttämätön ja viimesijainen peruste ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden ylläpitämiseksi. Sen ohella, ettei perustetta rajoitukselle enää näyttäisi olevan, on asiassa myös huomioitava yhdenvertaisuus korkeakouluopiskelijoiden välillä. Mikäli yliopiston opiskelijat haluttaisiin asettaa eriarvoiseen asemaan ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden kanssa, tulisi tähän olla laissa säädetty hyväksyttävä syy. "Vanhastaan" -argumentti ei tässä enää kelpaa.

Yliopisto-opiskelijoiden ja ylioppilaskuntien sekä jopa yliopiston näkökulmasta vuodenvaihteessa syntyvä tilanne on hankala. Mikäli joku ylioppilaskunnan jäsen ilmoittaisi eroavansa ylioppilaskunnasta esimerkiksi juuri tammikuun ensimmäisenä päivänä, mitä tuolle ilmoitukselle pitäisi tehdä? Yliopistolain 46.3 §:n mukaan kaikki yliopiston alemmaa ja/tai ylempää korkeakoulututkintoa suorittamaan otetut opiskelijat tilauskoulutukseen otettuja ottamatta lukuun kuuluvat ylioppilaskuntaan. Voiko terveydenhuoltomaksua Kelalle maksava opiskelija siten vain ilmoittaa eroavansa ylioppilaskunnasta tai hakea sitä ja siten irtautua ylioppilaskunnan jäsenyydestä ja jäsenille yliopistolain 46.4 §:n mukaisesti määrätystä jäsenmaksusta, jonka määrän rehtori vahvistaa ja jonka maksamista yliopiston on säädetty valvovan?

Ennen Turun hallinto-oikeuden antamaa päätöstä, tilanne olisi nähdäkseni ollut melko selvä. Perustuslain 2.3 §:n laillisuusperiaatteesta johtuen, ylioppilaskunnan olisi tullut hylätä kaikki hakemukset yliopistolain 46.3 §:n vastaisina. Tämän jälkeen kielteisen hakemuksen saanut olisi voinut oikaisuvaatimuksen jälkeen valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka olisi voinut perustuslain 106 §:n mukaisesti arvioida sitä tulisiko yliopistolain 46.3 § jättää perustuslainvastaisena soveltamatta vai ei. Myötävaikutusopista johtuen lähtökohtana olisi ollut, ettei sääntely ole perustuslainvastaista, mutta tuomioistuin olisi joutunut ottamaan kantaa siihen, miten myötävaikutusoppi käyttäytyy tilanteessa, jossa perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset ovat muun lainsäädännön muuttumisen johdosta poistuneet. Nähdäkseni painavia perusteita jättää yliopistolain 46.3 § soveltamatta olisi tuolloin ollut.

Yliopistolain 46 §:ssä ei pakkojäsenyyden omaksumisen takia ole säännöksiä eroamisesta tai eroanomusten käsittelystä. Tätä voidaan pitää luonnollisena, koska jos ja kun lainsäätäjän tahto on ollut, ettei ylioppilaskunnasta voi erota, olisi epäloogista sisällyttää lakiin säännökset eroamismahdollisuudesta. Toisaalta lakiin ei sisälly säännöksiä myöskään siitä, että tilauskoulutukseen osallistuvat tai jatko-opiskelijat taikka muut yliopiston opiskelijat voisivat erota tai tulla erotetuksi ylioppilaskunnasta. Näistä ainakin eroamisoikeuden olemassaolo lienee itsestään selvää, koska säännös ei heidän osaltaan sisällä myöskään pakkojäsenyyttä osoittavaa velvollisuutta. Asiasta olisi mahdollista määrätä yliopistolain 46.6 §:ssä tarkoitetuissa ylioppilaskunnan säännöissä, mutta määräysten puuttuminen ei suoraan tarkoita sitä, etteikö jäseneksi hyväksytyillä olisi mahdollisuutta erota. Eroamisoikeutta puoltaa se, että heidän osaltaan perustuslain 13.2 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen luontaisesti sisältyvää oikeutta erota yhdistyksestä ei ole yliopistolaissa erikseen rajoitettu.⁷⁸ Yhdistyslain 13 § olisi sinänsä selvä, mutta johtuen yhdistyslain 2.2 §:stä, ei sitä sovelleta ylioppilaskuntiin, koska näin ei ole erikseen säädetty.⁷⁹

⁷⁸ Ks. myös PeVL 14/2007 vp, s. 3/1-II, jossa todettiin tilauskoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden jäsenyyden sääntelymallin olevan "hyvin sopusoinnussa" yhdistymisvapauden kanssa. Tämä viittaa siihen, että jäsenyyjärjestely kunnioittaa myös negatiivista yhdistymisvapautta ja siihen olennaisesti sisältyvää eroamisoikeutta.

⁷⁹ Ks. Halila – Tarasti 2017, s. 86 ja 198–207.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisusta kuitenkin voisi päätellä, että juuri tätä säännöstä on analogisesti sovellettu, siitä erikseen päätöksessä mainitsematta. Hallintotuomioistuimen rakentaman konstruktion mukaisesti asiassa asianosaisena ollut henkilö oli nimittäin tullut suoraan eronneeksi ilmoittamallaan siitä ylioppilaskunnalle. Hallinto-oikeuden kantana olikin se, ettei asianosaisen tekemä valitus siten ollutkaan valitus, vaan vahvistushakemus tälle eroamiselle.⁸⁰ Hallintoriita koskevassa menettelyssä se ei kuitenkaan hyväksynyt vahvistusta, vaan totesi asianosaisen olevan edelleen ylioppilaskunnan jäsen yliopistolain 46.3 §:n mukaisesti, koska kyseistä lakia ei tullut jättää perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta. Tässä yhteydessä hallinto-oikeus tosin myös katsoi, ettei asianosaisen voitukaan katsoa tulleen eronneeksi ylioppilaskunnasta.⁸¹

En tarkemmin aio tässä yhteydessä tarkastella sitä olisiko hallinto-oikeuden tullut käsitellä asia josain muussa järjestyksessä, koska tiedossani on tästä valmisteilla olevan toinen kirjoitus. Jos hallinto-oikeuden ratkaisu kuitenkin hyväksyttäisiin, nousee esiin joukko uusia kysymyksiä. Tärkeimpänä niistä on se, miten ylioppilaskuntien tulisi reagoida niille osoitettuihin eropyyntöihin tai -ilmoituksiin? Lienee selvää, että mikäli joku Suomen kolmentoista yliopiston ylioppilaskunnista hallinto-oikeuden kannasta poiketen päättäisi käsitellä hakemuksen, tulisi se ehdottomasti hylätä. Tämä johtuu siitä, ettei perustuslain 106 §:ssä tuomioistuimille annettua toimivaltaa jättää lain säännös soveltamatta ole annettu muille viranomaisille. Perustuslain 2.3 §:stä ja yliopistolain 46.3 §:stä siis edelleen johtuisi, ettei ylioppilaskunta voisi eroa hallintopäätöksellä myöntää. Jos ylioppilaskunta kuitenkin päätyisi Turun hallinto-oikeuden viitoittamalla tiellä ratkaisuun, jossa se jättäisi eroilmoituksen tutkimatta, niin olisiko kyseinen yliopiston opiskelija tuolloin edelleen jäsen vai ei? Mikään laki ei sinänsä nimittäin edellyttäisi yksittäistä eroilmoituksen jättänyttä jäsentä viemään asiaa vahvistettavaksi tuomioistuimeen. Näin ollen asiasta muodostuisi itseasiassa yliopiston ongelma. Yliopistolain 46.4 §:ssä sille on säädetty velvollisuus valvoa ylioppilaskunnan jäsenille määrätyn jäsenmaksun maksamista. Jos kuitenkin omalla ilmoituksellaan yliopiston opiskelija olisi eronnut ylioppilaskunnasta, ei hänelle pitäisi pystyä myöskään määräämään jäsenmaksua. Niinpä yliopisto joutuisi harkitsemaan sitä, miten se suhtautuisi tällaisen opiskelijan kelpoisuuteen kirjautua läsnäolevaksi opiskelijaksi.

Yliopistolle tilanne ei olisi helppo. Sen toimivalta nimittäin ulottuu ainoastaan jäsenten jäsenmaksun maksamisen valvontaan. Mikäli yliopisto ryhtyisi ottamaan kantaa siihen onko joku opiskelija edelleen ylioppilaskunnan jäsen vai ei, menisi se oman toimivaltansa ulkopuolelle. Toisaalta yliopisto joutuisi tässä yhteydessä harkitsemaan myös sitä saattaisiko se maksuvelvollisuutta koskevan asian hallintoriita-asiana tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta kysymys ei kuitenkaan tällöin olisi yliopiston ja sen opiskelijan välisestä oikeussuhteesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 20 §:n esitöissä viitataan siihen, kuinka hallintoriidassa kyse on oikeusriidasta oikeussuhteen osapuolten välillä.⁸² Näin ollen olisi kovin omituinen tilanne, mikäli oikeussuhteeseen kuulumaton yliopisto toimisi oikeusriidan osapuolena ja hallintoriita-asian vireille panijana. Näyttäisikin siltä, että niin kauan, kunnes jäsenyyden olemassaolo olisi vahvistettu, ei yliopistolla ole perustetta jättää ylioppilaskunnasta eronnutta opiskelijaa kirjaamatta läsnäolevaksi.

Entä sitten ylioppilaskunta? Jos ylioppilaskunnan jäsen on ilmoittanut eronneensa ylioppilaskunnasta, mutta ei ole vienyt asiaa hallintoriita-asiana vahvistettavaksi, on häntä käsittäkseni kohdeltava ei jäsenenä. Mikäli ylioppilaskunta kuitenkin haluaisi edelleen määrätä tälle jäsenmaksun ja ylipäätään pitää pakkojäsenyyden voimassa, tulisi sen hakea asialle vahvistus hallinto-oikeudesta hallintoriita-asiana. Epäselväksi tässä kuitenkin jää, velvoittaako yliopistolain 46.3 § näin sitä toimimaan. Vastaus on todennäköisesti laillisuusperiaatteesta johtuen myönteinen. Ylioppilaskunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että kaikki yliopistolain 46.3 §:n tarkoittamat pakkojäsenyyden piiriin kuuluvat opiskelijat ovat ylioppilaskunnan jäseniä. Tässä yhteydessä on huomioitava se, että hallintoprosessilain 21 ja 22 §:t johtavat siihen, että hallintoriita-asia tulee laittaa vireille siinä hallinto-oikeudessa, jossa opiskelijalla on kotipaikka. Tilanne on siten muodostumassa hyvin epäselväksi.

⁸⁰ Turun hallinto-oikeus 3.11.2020 dnro 01966/18/1305, s. 4.

⁸¹ Ks. Turun hallinto-oikeus 3.11.2020 dnro 01966/18/1305, s. 9.

⁸² Ks. HE 29/2018 vp, s. 90.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada ”asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hahmoteltujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti ”[p]erusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä”.⁸³ Viljasen mukaan tällä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen.⁸⁴ *Ilkka Saraviita* taas on todennut, että rajoituksen toteuttavan viranomaisen päätökseen on oltava jokin muutoksenhakukeino, kuten esimerkiksi valitus.⁸⁵ Ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden osalta oikeusturvavaatimuksen on katsottu täyttyvän, kun ennakkolisesta ja jälkikäteisestä oikeusturvasta on säädetty lailla.⁸⁶ Turun hallinto-oikeuden ratkaisun myötä epäselvää on, että onko tällainen jälkikäteinen oikeusturvaelementti säädettyinä siten kuin rajoitusperusteet edellyttävät. Mikäli ei ole, voitaisiin jo silläkin perusteella katsoa, ettei perusoikeusrajoitus täytä yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Kokonaisuudessaan nyt syntynyttä tilannetta voidaan tarkastella vuonna 2008 esittämäni näkemyksen pohjalta todeten seuraavaa:

- 1) lailla säätämisen vaatimuksen voidaan edelleen katsoa täyttyvän, kun jäsenyydestä on säädetty yliopistolaissa
- 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen voidaan edelleen katsoa täyttyvän niin henkilöpiirin kuin asiakokonaisuuksien osalta
- 3) rajoitusperusteet ovat edelleen hyväksyttävät osallistumisoikeuden edistämisen ja terveydenhuoltojärjestelmän turvaamisen osalta, joskaan jälkimmäisen osalta ylioppilaskunnan rooli ei ole oikeastaan enää missään määrin merkittävä
- 4) ydinalueen koskemattomuusvaatimus ei todennäköisesti täyty, koska oikeustieteellisessä tutkimuksessa on havaittu, että kuulumisoikeus sijoittuu yhdistymisvapauden ydinalueelle, minkä lisäksi aiemmasta poiketen negatiivisen yhdistymisvapauden on tunnustettu olevan positiivisen yhdistymisvapauden kääntöpuoli eli käytännössä sama asia
- 5) 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
- 6) oikeusturvavaatimuksen täyttymisen osalta on epävarmuutta Turun hallinto-oikeuden tuoreen ratkaisun jälkeen⁸⁷
- 7) ihmisoikeuksien noudattamisvaatimuksen täyttyminen on epäselvää, koska ylioppilaskunnat ovat itsehallinnostaan ja itsenäisestä rahoituksestaan johtuen irrallisia yliopistosta, minkä lisäksi on epäselvää, onko perusoikeusrajoitus mahdollista kyseenalaistaa tehokkaalla oikeusturvavaatimuksella.

Näin ollen näyttäisi siltä, ettei ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyys ole enää vuoden 2021 alun jälkeen perustuslain mukainen. Lienee täysin selvää, ettei ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyttä voida säilyttää ilman uusia tehtäviä. Johtopäätöksenä tulee siten olla, että lainsäädäntötilaa tulisi muuttaa. Toisaalta todennäköistä on, että vuoden 2021 alusta useissa ylioppilaskunnissa tullaan käsittelemään eronpyyntöjä, minkä seurauksena näiden jatkokäsittely tapahtuu hallinto-

⁸³ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II.

⁸⁴ Viljanen 2001, s. 251.

⁸⁵ Ks. Saraviita 1998, s. 102 ja 2000, s. 107.

⁸⁶ Ks. Muukkonen Edilex 4/2008, s. 28.

⁸⁷ Oikeusturvavaatimuksen osalta yleisemmän valtiosääntöoikeudellisen keskustelun piiriin jää, millaista oikeusturvaa tällainen perusoikeusrajoitus ylipäätään edellyttää.

oikeuksissa. Turun hallinto-oikeuden tuoreen ratkaisun mukaan asiaa ei kuitenkaan voitaisi käsitellä tavanomaisena valitusasiana, vaan hallintoriita-asiana. Kuten edellä olen tuonut esiin, nostaa oikeustilan muuttuminen esiin useita kysymyksiä, joita ylioppilaskunnissa ja jopa yliopistossa joudutaan pohtimaan. Asiasta on muodostumassa jonkinasteinen ”sotku”, joka ei kovinkaan helposti ole ratkaistavissa ylioppilaskunnissa. Niinpä kiinnostavaa on se, miten muiden toimijoiden tulisi reagoida tilanteeseen, jossa käytännössä pitäisi olla selvää, että oikeusjärjestyksessä on ilmenemässä akuutti perustuslain vastainen tila, johon ei ole reagoitu lainsäädäntöhankkeilla.

5 REAGOINTIVELVOLLISUUS

Perustuslaki tai muukaan lainsäädäntö ei suoraan sääntele sitä, miten eri tahojen tulisi asiaan reagoida. Lainsäädännöstä ei toisin sanoen löydy suoraa, yksiselitteistä sääntelyä, joka velvoittaisi automaattisesti reagoimaan esimerkiksi tilanteeseen, jossa tuomioistuin, erityisesti jompikumpi ylimmistä, jättäisi jonkin lain perustuslain 106 §:n nojalla tai lakia alemmanasteisen säännöksen perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta. Laista ei myöskään yksiselitteisesti ilmene, miten perustuslakivaliokunnan yksittäistapauksissa antamiin ohjeistuksiin ryhtyä arvioimaan tietyn lainsäädännön tilaa tulisi suhtautua. Käsittääkseni vakiintuneena käytäntönä on, että lainsäädännön muutostarpeita kyllä ministeriöissä esimerkiksi juuri perustuslain 106 §:n soveltamistilanteiden jälkeen ryhdytään arvioimaan ja joissain tapauksissa annetaan myös lakiehdotuksia, kuten tapahtui esimerkiksi Helsingin hovioikeuden 2018:4 ratkaisun jälkeen.⁸⁸ Yleisenä näkemyksenä kuitenkin lienee, ettei suoranaista velvollisuutta toimenpiteisiin ryhtymiseen kuitenkaan olisi.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta ilmaisi seuraavan näkemyksen:

”Valiokunnan mielestä lainsäädännön tarkistustyöhön on ryhdyttävä pikaisesti oikeusministeriön johdolla niissä tapauksissa, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voidaan epäillä ilmenevän. Valiokunta huomauttaa perustuslainmukaisuusnäkökohtien tulevan väistämättä selvitettäväksi silloin, kun aiempia lakeja muutetaan osittain tai uusitaan kokonaan”.⁸⁹

Näkemyksessään perustuslakivaliokunta otti kantaa sekä lainsäädännön uusimista koskeviin tilanteisiin että tilanteisiin, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voitaisiin epäillä ilmenevän. Käytännössä tämä tarkoittaa, että aina kun uutta lainsäädäntöä tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi, tulee sen perustuslainmukaisuutta arvioida etukäteen, jonka jälkeen perustuslakivaliokunta

⁸⁸ Ks. PeVL 59/2018 vp, s. 4 ja siihen liittyvä HE 139/2018 vp, s. 5, 10 ja 19. Perustuslain uudistamista koskeneessa lakivaliokunnan lausunnossa todettiin seuraavaa: ”Valiokunta katsoo myös, että silloin, kun tuomioistuin joutuu soveltamaan pykälää, sen on samalla syytä harkita, voiko käsillä ollut tilanne siten toistua, että sen johdosta on syytä muuttaa lakia. Jos näin on, tuomioistuimen on syytä tehdä valtioneuvostolle esitys lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymisestä” (LaVL 9/1998 vp, s. 9/II). Tämän voitaneen katsoa puhuvan vastaan yleistä tuomioistumien päätöksistä aiheutuvaa reagointivelvollisuutta. Jos valtioneuvostolla katsottaisiin olevan velvollisuus jo suoraan ratkaisun perusteella toimia, voitaisiin esittää kysymys siitä, että miksi erillisiä esityksiä tarvittaisiin. Toisaalta perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp, s. 13/I) sisällytti perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin näkemyksen, jonka mukaan ”[v]aliokunta korostaa tämän säännöksen erityistä tärkeyttä perusoikeuksien toteutumiseksi käytännössä. Perustuslakiehdotuksen 106 ja 107 § voivat olla merkityksellisiä perusoikeuksien kannalta yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Lisäksi on aiheellista uudistaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä jo esitetty vaatimus siitä, että ”lainsäädännön tarkistustyöhön on ryhdyttävä pikaisesti oikeusministeriön johdolla niissä tapauksissa, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voidaan epäillä ilmenevän”. Perusoikeusjärjestelmän valvonnan kannalta voisi kuitenkin olla perusteltua, että asiaa jossain vaiheessa vielä selkeytettäisiin.

⁸⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 6/II-7/I. Huomaa, että kannanotto sisältyy kuitenkin ainoastaan mietinnön perusteluihin, eikä sitä ole esimerkiksi toimitettu valtioneuvoston tietoon lausumana. Nykyään valiokunta muotoilee ponsilausumat tarkemmin tyypillisesti siten, että valiokunta edellyttää esimerkiksi juuri valtioneuvoston tekemän jotain. Tässä yhteydessä kyse on mielipiteestä, jota voitaneen pitää jossain määrin lievempanä. Näiltä osin valtiosääntöoikeudessa on syytä jatkaa keskustelua millaisin sanamuodoin perustuslakivaliokunnan tulisi valtioneuvoston toimintaa ohjata.

suorittaa ennakkollista valvontaa perustuslain 74 §:n mukaisesti. Perustuslakivaliokunta voi ottaa kantaa perustuslainmukaisuutta koskeviin kysymyksiin myös silloin, jos asia tulee sen käsiteltäväksi muutoin kuin eduskunnalle annettuna lakiehdotuksena. Toki käytännön varassa on, mitkä lakiehdotukset perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ylipäätään päätyvät.⁹⁰

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lausuttu viittaa jonkinasteiseen, sinänsä täysin johdonmukaiseen ajatukseen siitä, että kaiken lainsäädännön pitäisi olla perustuslain mukaista. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tilanne oli luonnollisesti se, että perusoikeussäätelyn tiukkeneminen johti tilanteeseen, jossa muuta oikeusjärjestystä jouduttiin tarkastelemaan uuden valtiosääntöisen kehikon läpi. Perustuslakivaliokunnan ilmaisema kantaa ei kuitenkaan pitäisi voida tulkita siten, että kyse olisi vain ainutkertaisesta tapahtumasta. Olisi hyvin epäjohdonmukaista, jos perustuslakivaliokunnan ilmaisema tulkittaisiin siten, että perusoikeusuudistuksen jälkeiset oikeustilan muutokset, jotka johtavat epäilyyn säätelyn ristiriitaisuudesta perusoikeussääntösten kanssa, eivät aiheuttaisi vastaavaa reagoitivelvollisuutta.

Jos tällaisen normin katsotaan olevan olemassa, on syytä tarkemmin tarkastella, kenelle vastuu ryhtyä asiassa toimiin lopulta kuuluu. Eduskunnan sisällä on omia menettelyjä koskien esimerkiksi eduskunta-aloitteiden käsittelyä ja esimerkiksi eduskunnan perustuslain 47 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta. En kuitenkaan tässä yhteydessä tarkastele esimerkiksi sellaista hypoteettista tilannetta, että nykyisen säätely- ja lausuntohistorian tunteva kansanedustaja tekisi ylioppilaskunnan automatio- ja pakkojäsenyyden lakkauttamisesta lakiehdotuksen, vaan keskityn lähinnä valtioneuvoston reagoitivelvollisuuteen.

Näkemykseni mukaan reagoitivelvollisuus havaittuun perustuslainvastaisuutta koskevaan epäilyyn, jollaista perustuslakivaliokunta perusoikeusuudistuksen yhteydessä tarkoitti, kuuluu ensisijaisesti hallitusvallalle.⁹¹ Valtiosäännöstä tai muustakaan lainsäädännöstä ei nimittäin ole löydettävissä tukea sellaiselle ajatukselle, että eduskunnan tulisi omatoimisesti ryhtyä aktiiviseksi havaitsemisissaan epäilyissä. Näkisin niin, että eduskunta on hyväksyessään perustuslakivaliokunnan mietinnön perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä hyväksyessään perustuslakiuudistusta koskevassa mietinnössä samaisen kannan uudistamisen, tullut velvoittaneeksi nimenomaan valtioneuvostoa, oikeusministeriön johdolla ryhtymään toimiin tällaisissa tilanteissa.⁹²

”Oikeusministeriön johdolla” -muotoilu ei kuitenkaan tule tulkita suppeasti siten, että vastuu olisi nimenomaan oikeusministeriöllä. On toki niin, että valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1.1,3 §:ssä tarkoitettun oikeusministeriön toimialaan ja siten tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14.1 §:n mukaisesti lainvalmistelu muun muassa valtiosääntöoikeuden alalla (1 k.) ja valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Tästä huolimatta juuri tässä kyseisessä tapauksessa näyttää siltä, että vastuu kanavoituu pikemminkin valtioneuvostosta annetun lain 1.1,7 §:ssä tarkoitettulle opetus- ja kulttuuriministeriölle, jonka toimialaan ohjesäännön 18 §:n (309/2010) 1.1,1 §:n (1736/2015) mukaisesti kuuluvat tiede, koulutus ja varhaiskasvatus. Ylioppilaskuntien voidaan katsoa kuuluvan nimenomaan tiedettä koskevaan kokonaisuuteen, koska asiasta on säädetty yliopistolaissa, joka taas opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (359/2014) 11 §:n mukaisesti kuuluu ministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle. Työjärjestyksen 11.1,5 §:n mukaan osasto vastaa muun muassa säädösvalmistelusta alallaan.

Voidaanko siis sanoa, että korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto, sen päällikkö tai joku yksittäinen lainvalmistelija olisi reagoitivelvollinen syntyvään tilanteeseen? Näkemykseni mukaan tähän on vastattava kielteisesti. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat 1) perustuslaissa sille säädetty tehtävät, 2) muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka sille on säädetty sekä myös 3) kaikki muutkin

⁹⁰ Ks. HE 1/1998 vp, s. 126/l.

⁹¹ Perustuslain esitöissä (mts., s. 38/II, 63/I ja 107/II) korostetaan valtioneuvoston tehtävänä olevan johtaa lainsäädäntötyötä.

⁹² Huomaa myös valtioneuvoston oikeuskanslerin 28.8.2015 esittämä kanta, jonka mukaan valmistelevan lainsäädännön tulee olla perustuslainmukaista. Ks. myös Lainkirjoittajan opas, l. 3.3.

hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole säädetty tasavallan presidentin tai muun viranomaisen hoidettaviksi.⁹³ Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n (1137/2014) 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään puolestaan lailla tai asetuksella. Toimialajaosta onkin säädetty valtioneuvoston ohjesäännöllä, joka on säädösluonteeltaan asetus. Sen 10.1 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöihin siten kuin ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Näin ollen asian käsittelyvastuu on siis sillä ministeriöllä, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu. Edellä esitetyn mukaisesti vastuu ylioppilaskuntia koskevasta lainsäädännöstä on opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentin (160/2015) mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa lainvalmisteluasiat sekä toimialansa kehittämistä ja seuranta koskevat asiat. Ohjesääntöä koskevassa alkuperäisessä esittelymuistiossa säännöksen sisältöä ei juuri avata muutoin kuin toteamalla, että siinä on pyritty luettelemaan kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät, jottei niitä erikseen tarvitse toistaa ministeriökohtaisina tehtävämäärittelyinä.⁹⁴ Siihen mitä tehtävän olemassaolosta ministeriölle velvoitteina aiheutuu ei kuitenkaan tarkemmin puututa.⁹⁵ Käsittäakseni lainsäädännössämme ei ole yleisesti ja yksiselitteisesti säädetty siitä lähtökohtaisesti ilmiselvästä asiasta, että tietyn (valtion) viranomaisen tulee myös hoitaa vastuullaan olevat tehtävät. On kuitenkin selvää, että olisi hyvin epä johdonmukaista suhteessa suoraan virkamiehille säädettyihin tehtäviin, mikäli näin ei olisi. Valtion virkamieslain (750/1994) 14.1 §:n mukaan virkamiehen on nimittäin suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti sekä viivytyksettä. Vastaavasti niin perustuslain 21 §:stä kuin perustuslain 118 §:n virkavastuusaantelystä tällainen velvollisuus on kuitenkin johdettavissa.

Ministeriössä eri tehtävien toteuttamisesta vastaavat ministeri (laki valtioneuvostosta 4 §) sekä virkamiehet (laki valtioneuvostosta 7 §). Tarkemmin työnjaosta on säädetty edellä mainitulla ohjesäännöllä, jonka 44 §:ssä on säädetty (poliittisen) valtiosihteerin tehtävistä sekä 45 §:ssä (1401/2004) kansliapäällikön tehtävistä. Näistä jälkimmäisen ”tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa: 2) huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä” (1 mom.). Asiaa koskevassa esittelymuistiossa todetaan sääntelyllä ilmaistavan kansliapäällikölle kuuluvat tehtävät. Edelleen muistion mukaan ”[k]ansliapäälliköllä olisi vastuu siitä, että ministeriön tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tuloksettaasti”. Hänen tehtäväkseen muistiossa tunnustetaan myös velvollisuus valvoa ministeriössä tapahtuvaa asioiden valmistelua sekä *inter alia* huolehtia lainvalmistelun laadusta, kuten itse säännöksessäkään todetaan. Muistiossa korostetaan – johtuen säädösvalmistelua kohtaan 2000-luvun alussa esitetystä toistuvasta arvostelusta – kuinka nimenomaan kansliapäälliköllä on vastuu siitä, että säädösvalmistelun laatuvaatimukset täyttyvät siten, ettei esimerkiksi hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa turhaan vaikeudu.⁹⁶

Kunkin ministeriön omassa työjärjestyksessä on säädetty tarkemmin vastuunjaosta ministeriön sisällä. Esimerkiksi juuri opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksessä säädetään niin ministeriön johtamisesta (2 §) kuin kansliapäällikön (30 §), osaston päällikön (31 §) ja osaston vastualueen ja yksikön sekä osaston ulkopuolisen toimintayksikön päällikön tehtävistä (32 §). Edelleen työjärjestyksen 7 luvussa säädetään asioiden valmistelusta ja 8 luvussa niiden ratkaisemisesta. Näistä säännöksistä on nostettava esiin työjärjestyksen 30.1,4 §, jonka mukaan kansliapäällikön tehtäviin kuuluu ”seurata ja arvioida kehitystä ministeriön hallinnonalalla sekä tehdä tarpeellisia aloitteita lainsäädännöllisiksi ja muiksi uudistuksiksi”. Vastaavasti työjärjestyksen 31.1,4 §:n mukaan osaston päällikön tehtäväksi kuuluu ”seurata ja arvioida kehitystä osaston toimialalla ja tehdä tarvittavia aloitteita”. Lisäksi työjärjestyksen 43 §:ssä on säädetty osaston ja osaston ulkopuolisen toimintayksikön velvollisuudesta ilmoittaa ministerille ja kansliapäällikölle toimialalla esille tulevista asioista.

⁹³ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 116/I-II.

⁹⁴ Ks. Esittelymuistio 1.4.2003, s. 16.

⁹⁵ Myöskään päivitetäessä kyseistä säännöstä nykymuotoonsa, asiaa ei lainsäädäntöasioiden osalta selvennetty; ks. Esittelymuistio 10.2.2015, s. 3–4.

⁹⁶ Esittelymuistio 1.4.2003, s. 36. Vuoden 2015 ohjesäännön muutoksella lähinnä tarkastettiin tehtävien järjestystä ja täydennettiin sääntelyä muilta kuin nyt käsiteltävältä osin; ks. Esittelymuistio 17.12.2004, s. 2.

Edellä esitetyn perustella näyttäisi siltä, että osaston päällikkö sekä kansliapäällikkö viime kädessä ovat vastuussa siitä, että epäilyistä ristiriidoista ministeriön vastuulla olevan lainsäädännön ja perustuslain, erityisesti perusoikeusjärjestelmän kanssa, laaditaan selvitys ja käynnistetään lainvalmistelu. Voitaisiin toki ajatella niin, että reagoitivelvollisuus rajautuisi ainoastaan velvollisuuteen tehdä aloitteita, mutta tätä tulkintaa voitaisiin pitää jossain määrin epä johdonmukaisena suhteessa perustuslakivaliokunnan esittämiin näkemyksiin. Olisi myös oikeusjärjestelmän kannalta hyvin epäloogista, että perustuslain 22 §:ssä säädetään kaikille julkisen vallan instituutioille velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mutta perustellun epäilyn syntyessä kenelläkään ei olisi velvollisuutta ryhtyä korjaamaan havaittuja ristiriitoja.

Jos asiaa tarkastellaan vielä siitä näkökulmasta, mitä asian suhteen on tapahtunut, voidaan huomata, että taustalla on pitkäaikainen ”dialogi” opetus- ja kulttuuriministeriön ja perustuslakivaliokunnan välillä. Huolimatta siitä, että perustuslakivaliokunta on useita kertoja pysäyttänyt hankkeet ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien automaatio- ja pakkojäsenyyden aikaansaamiseksi sekä viime vaiheessa YTHS-lain säätämisen yhteydessä melko selkeästi ilmaissut valtioneuvostolle eli ministeriölle, että asiassa tulisi ryhtyä toimiin, ollaan tilanteessa, jossa lainsäädäntö hyvin todennäköisesti on käännyttäessä perustuslain vastaiseksi. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, voiko asiaan mitenkään puuttua. Kuten jo edellä toin esiin, olisi kansanedustajilla ja perustuslakivaliokunnalla sinänsä mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta toimia. Myöskään valtioneuvostolla tai ministerillä ei suoranaisesti näyttäisi olevan velvollisuutta puuttua kansliapäällikön tai osaston päällikön toimimattomuuteen asiassa. Voidaan myös todeta, että ministeriön työjärjestyksen 7 §:n mukaisesti sisäisestä valvonnasta taas vastaa juuri kansliapäällikkö.

Perustuslain 108 § ja 109 §:ssä on säädetty niin valtioneuvoston oikeuskanslerin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä. Heidän tehtäviinsä kuuluu valvoa sitä, että niin viranomaiset kuin virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin myös kuuluu tehtävänsä hoitaessaan valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näyttäisikin siltä, että epäily lakien perustuslainmukaisuudesta johtaisi myös ylimpien laillisuusvalvojien reagoitivelvollisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaisi oma-aloitteista ilmoitusta vuosikertomuksen yhteydessä asiasta. Toisaalta koska molemmilla laillisuusvalvojilla on myös itsenäinen oikeus ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 197/2002, 4 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista, 192/2000, 3.1 §), puoltaa se näiden velvollisuutta ryhtyä selvittämään asiaa, kun heille mistä tahansa lähteestä syntyy epäily tarpeesta ryhtyä valvontatoimiin.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä on se, että ylioppilaskuntien automaatio- ja pakkojäsenyys muuttui 1.1.2021 perustuslain vastaiseksi. Perustuslakivaliokunta on asiasta YTHS-lain käsitelyn yhteydessä huomauttanut ja edellyttänyt valtioneuvostoa eli opetus- ja kulttuuriministeriötä ryhtymään lainsäädännön tarkastamistoimiin, ja jos uusia perusteita automaatio- ja pakkojäsenyydelle ei voida esittää, tulisi ministeriön tuoda valtioneuvoston yleisistuntoon ehdotus järjestelyn kumoamiseksi. Ministeriö kuitenkin viivytteli asiassa siten, ettei sen asettama työryhmä saanut mietintöään asiassa valmiiksi ennen kuin YTHS-laki tuli voimaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuoden 2021 alusta Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy normi, jota ei voida pitää yhteensopivana perusoikeusjärjestelmän kanssa.

Tuore Turun hallinto-oikeuden ratkaisu muodostaa asiassa merkittävän oikeusturvaongelman. Kun hallinto-oikeus linjasi, ettei asiasta voi tehdä hallintopäätöstä eikä siten myöskään hakea muutosta, ovat ylioppilaskunnan jäsenet, jotka halusivat käyttää perustuslain takaamaa oikeuttaan olla kuulumatta ylioppilaskuntaan, ikään kuin eräänlaisessa ansassa. Jos ylioppilaskunnat noudattavat Turun hallinto-oikeuden ratkaisua, ne voivat jättää eronpyynnöt tutkimatta. Toisaalta jos Turun hallinto-oikeuden ratkaisua luetaan tarkasti, jo eronpyyntö itsessään tarkoittaa yhdistysoikeuden yleisen jär-

jestelmän mukaisesti sitä, että eroa pyytävä tulee tuolla hetkellä eronneeksi, minkä jälkeen pohdittavaksi tulee, onko asiassa haettava vahvistusta hallintoriita-asiana hallinto-oikeudelta. Ja kenen tätä vahvistusta tulee hakea?

Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyydellä on pitkä historia, mutta perustuslakivaliokunnan viimeisen noin 20 vuoden lausuntokäytäntö johtaa väistämättä siihen, ettei sääntelyn voida enää katsoa täyttävän perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Korkeakouluopiskelijat ovat myös – huolimatta siitä, että lainsäädäntö on tismalleen samanlainen – eriarvoisessa asemassa keskenään. Siinä missä ammattikorkeakoulujen opiskelijat ovat vapaaehtoisen jäsenyyden piirissä, on ylioppilaskunnan jäsenillä velvollisuus kuulua yhteisöön. Asia olisi selkeintä ratkaista lainsäädäntötoimin, joiden valmisteluun perustuslakivaliokunnan aikaisempien kantojen perusteella näyttäisi valtioneuvostolla olevan velvollisuus. Virkavelvollisuuksien osalta näyttää siltä, että erityinen reagointivelvollisuus on opetus- ja kulttuuriministeriön, valmisteluvastuussa olevan osaston päälliköllä sekä kansliapäälliköllä ja jos he ovat passiivisia, ylimmillä laillisuusvalvojilla.

LÄHTEET

de Almeida Melo, José Tarcízio, Direito constitucional do Brazil. Del Ray editora 2008.

Costa Netto, José Carlos, Sujeitos de direitos autorais e gestao coletiva. Teoksessa Abrao, Eliane Y. (toim.): Propriedade imaterial. Direitos autorais, propriedade industrial e bens de personalidade. Editora SENAC Sao Paolo 2006, s. 209–220.

De Ridder-Symoens, Hilde, Chapter 4, Management and Resources. Teoksessa De Ridder-Symoens, Hilde (toim.), A History of the University in Europe vol. II. Cambridge University Press 1996, s. 154–209.

Halila, Heikki, Lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset. Teoksessa Nuolimaa, Risto et al. (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Jyväskylä 2004, s. 36–48.

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 263/1996 vp yliopistolain laiksi yliopistolain voimaannpanosta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_263+1996.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 206/2002 vp ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_206+2002.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 24/2004 vp laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_24+2004.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 7/2009 vp yliopistolain laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_7+2009.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 8/2011 vp laiksi sairausvakuutuslain 13 luvun 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_8+2011.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 132/2013 vp laiksi sairausvakuutuslain 13 luvun 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_132+2013.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 135/2013 vp laeiksi metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta ja metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_135+2013.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_29+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 145/2018 vp laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_145+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 152/2018 vp laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta. Saatavilla osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_152+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 139/2018 vp laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_139+2018.pdf.

Kirjallinen kysymys 85/2019 vp. Saatavissa osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_85+2019.pdf.

Kirjallinen kysymys 90/2019 vp. Saatavissa osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_90+2019.pdf.

Klinge, Matti, Kuninkaallinen Turun Akademia 1640–1808 (Helsingin yliopisto 1640–1990/I). Otava 1987.

Kulla, Heikki – Rosas, Allan, Medelbar offentlig förvaltning: Begreppsutredning och problemområden. Åbo Akademi, Rättsvetenskapliga institutionen 1981.

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Verkkojulkaisu 4.3.2016 päivytyksen mukaisessa muodossa. Saatavissa osoitteesta <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

Lakivaliokunnan lausunto 9/1998 vp. Saatavissa osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/lavl_9+1998.pdf.

Letto-Vanamo, Pia, Oikeuden Eurooppa. Oikeushistorian julkaisuja 1. Helsingin yliopisto 1995.

Meri, Otto – Muukkonen, Matti, KKO 2020:68 – Yhdistyksen lainvastainen toiminta ja oikeuksien väärinkäytön kieltä. Lakimies 7–8/2020, s. 1297–1308.

Merikoski, Veli, Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Suomalainen lakimiesyhdistys 1954.

Merikoski, Veli, Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus. Suomen Lakimiesliiton kustannus 1973.

Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo, Uusi yliopistolainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 2009.

Muukkonen, Martti, The Familiar Unknown. Introduction to Third Sector Theories. Julkaisematon liseniaatintutkimus. Joensuun yliopisto, ortodoksisen ja läntisen teologian laitos 2000.

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

Muukkonen, Matti, Quid nunc, ylioppilaskunta? Tiedepolitiikka 3/2007, s. 41–50.

Muukkonen, Matti, Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuus. Edilex 10.4.2008/4, s. 1–36. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5132.pdf>.

Muukkonen, Matti, Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden taustasta. Hallinnon tutkimus 4/2008, s. 12–21. Saatavissa osoitteesta: <http://elektra.helsinki.fi/se/h/0359-6680/27/4/ylioppil.pdf>.

Muukkonen, Matti, Oikeudesta kuuluu yhdistykseen. Oikeus 3/2008, s. 322–344. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakikirjasto/5404.pdf>.

Muukkonen, Matti – Sajama, Seppo: Seuraako negatiivinen yhdistymisvapaus loogisesti negatiivisesta yhdistymisvapaudesta? Oikeus 1/2009 s. 49–55. Saatavissa osoitteesta:

<https://www.edilex.fi/lakikirjasto/5972.pdf>.

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010, s. 396–417. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeus/7518.pdf>.

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Itä-Suomen yliopisto/Edilex 2012. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8545.pdf>.

Muukkonen, Matti, Ammattikorkeakoulun opiskelijat – kadotettu vai pelastettu? Edilex 18.11.2014/24, s. 1–16. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/14413.pdf>.

Muukkonen, Matti – Sajama, Seppo, Seuraako negatiivinen yhdistymisvapaus loogisesti positiivisesta yhdistymisvapaudesta? Oikeus 1/2009, s. 49–55. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeus/5972.pdf>.

Myllymäki, Arvo – Tetri, Eija, Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Kunnallissalan kehittämissäätö 2001. Saatavissa osoitteesta: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2009/10/tutkimus32.pdf>.

Myllymäki, Arvo, Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä. Tampereen yliopisto 2003.

Mäenpää, Olli, Yliopistolaki. Talentum 2009.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.

Nykänen, Eeva, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajina. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457.

Oikeuskanslerin päätös 28.8.2015 dnro OKV/7/50/2014. Saatavissa osoitteesta: http://www.okv.fi/media/uploads/ratkaisut/ratkaisut_2015/okv_7_50_2014.pdf.

Ojanen, Tuomas, Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopisto 2003.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Selvittäjäryhmä arvioimaan yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa. Tiedote 26.6.2020. Saatavissa osoitteesta: <https://minedu.fi/-/selvittajaryhma-arvioimaan-yliopistojen-hallinnollisen-autonomian-tilaa>.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1957 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/1963 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1990 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_3+1990.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1997 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_3+1997.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1998 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_1+1998.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 74/2002 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_74+2002.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/2004 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_39+2004.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2007 vp. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_14+2007.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_11+2009.pdf.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2010 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_48+2010.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2014 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_24+2014.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2018 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_33+2018.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 59/2018 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_59+2018.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_10+1998.pdf.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Saatavissa osoitteesta:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ranta, Jaakko, Ylioppilaskuntien oikeudellinen asema. Edilex 12.7.2006. Saatavissa osoitteesta:
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3408.pdf>.
- Saraviita, Ilkka, Suomen perusoikeusjärjestelmä. Pandecta 1998.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 9/1997 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_9+1997.pdf.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 19/2002 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_19+2002.pdf.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 2/2005 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_2+2005.pdf.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 6/2009 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_6+2009.pdf.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 10/2014 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_10+2014.pdf.
- Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston ohjesäännön uusiminen. Muistio 1.4.2003.
- Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston ohjesäännön muutos. Muistio 17.12.2004.
- Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen. Muistio 10.2.2015.
- Vastaus kirjalliseen kysymykseen 85/2019 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_85+2019.pdf.
- Vastaus kirjalliseen kysymykseen 90/2019 vp. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_90+2019.pdf.
- Viertola, Juha, Ylioppilaskunnasta julkisyhteisönä. Suomen ylioppilaskuntien liitto 2006.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström 2001.