

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta (HE 26/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Maire Kolimaa, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Tarmo Miettinen
- hallintotieteiden tohtori Matti Muukkonen
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen lisensiaatti Juha Viertola.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ammattikorkeakoululainsäädäntö kokonaisuudessaan säätämällä uusi ammattikorkeakoululaki. Esityksen mukaan ammattikorkeakouluista muodostetaan osakeyhtiömuotoisia oikeushenkilöitä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi ammattikorkeakoulun toimielimistä, niiden kokoonpanosta ja valinnasta sekä tehtävistä osakeyhtiölakia täydentäen. Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin ehdotetaan poistettavaksi valtion vastatessa jatkossa kokonaisuudessaan ammattikorkeakoulujen rahoituk-

sesta. Valtioneuvosto päättää ehdotuksen mukaan edelleen ammattikorkeakoulutoimintaan myönnettävistä toimiluvista.

Esityksessä ehdotetaan ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenyyden muuttamista pakolliseksi kaikille ammattikorkeakoulussa tutkintoa opiskeleville opiskelijoille.

Lisäksi yliopistolakiin ehdotetaan tehtäväksi teknisuonteinen korjaus.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan automaatiojäsenyyttä on arvioitu perustuslain yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin kan-

nalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää suotavana, että ehdotuksista hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan jäsenyys

Ammattikorkeakoululakiehdotuksen 41 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta. Opiskelijakuntaan kuuluisivat suoraan pykälän 2 momentin nojalla ammattikorkeakoulun opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi tutkintoon johtavaan koulutukseen, lukuun ottamatta tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita.

Opiskelijakunnan pakkojäsenyyteen perustava ehdotus on merkityksellinen perustuslaissa turvattun yhdistymisvapauden kannalta. Yhdistymisvapautteen sisältyy perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain säännöksellä on siten nimenomaisesti turvattu myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Tästä huolimatta säännös ei sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 60) ehdottomasti estä perustamasta lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten eikä säätämistä lailla jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä. Toisaalta esitöissä todetaan yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäännöksen tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Valiokunta on perustuslain yhdistymisvapausääntelyn tulkinnassa (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohdanna tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuuksiin perustuva liittyminen yhdis-

tykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistyslailla julkista tehtävää varten.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan valiokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapausäännöksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Arvioidessaan voimassa olevan yliopistolain ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevaa sääntelyä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laissa ehdotetaan säädettäväksi erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämän kaltaiset tehtävät muodostivat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (PeVL 11/2009 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyttä kahdesti ja katsonut, etteivät säännösehdotukset opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä olleet sopuosinnassa perustuslaissa turvattun yhdisty-

misvapauden kanssa (PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp, samoin Saamelaisalueen koulutuskeskuksen oppilaskunnan pakkojäsenyyden osalta PeVL 40/2009 vp). Valiokunta on tarkastellussaan antanut merkitystä sille, ettei ammattikorkeakoulun opiskelijakunta muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia (PeVL 74/2002 vp, s. 4). Valiokunta katsoi myös, ettei opiskelijakunnalle ehdotetut julkiset tehtävät olleet sellaisia, joiden perusteella opiskelijakunnan järjestämistä pakkojäsenyyden varaan olisi voitu pitää hyväksyttävänä. Valiokunnan käsityksen mukaan muun muassa vaalin järjestäminen opiskelijoiden edustajien valitsemiseksi ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäsenisiin toimielimiin oli sinänsä opiskelijakunnalle soveltuva julkinen tehtävä. Sen hoitaminen ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Vaalin järjestäminen voidaan lailla säätää opiskelijakunnan tehtäväksi, vaikka jäsenyys siinä perustuisi yhdistymisvapauden lähtökohtien mukaisesti vapaaehtoisuuteen. Valiokunnan mielestä ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei täyttänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävä päämäärä — opiskelijanedustajien valitseminen — oli saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin (PeVL 74/2002 vp, s. 4/II, PeVL 39/2004 vp, s. 3/I).

Käsiteltävänä olevan 1. lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentti sisältää säännökset opiskelijakunnan tehtävistä. Ehdotus poikkeaa aikaisemmin valiokunnassa käsiteltävinä olleista ehdotuksista siten, että muiden tehtävien ohella opiskelijakunta nimeäisi edustajansa ammattikorkeakoulun opintotukilautakuntaan ja osallistuisi tarvittaessa opiskelijan perusterveydenhuoltoon koskevien tehtävien hoitamiseen. Säännösehdotus ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan julkisista tehtävistä vastaa asiallisesti sisällöltään yliopistolain 46 §:n sääntelyä ylioppilaskunnan tehtävistä. Ammattikorkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiden pakkojäsenyyttä opiskelijakun-

nassa perustellaan esityksessä (s. 36/II) erityisesti sillä, että ammattikorkeakouluissa on tarve mahdollistaa opiskelijaterveydenhuolto samalla tavoin kuin yliopistoissa. Opiskelijakunnan jäsenyys mahdollistaisi opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun keräämisen jäsenmaksun yhteydessä (s. 44/II). Yliopisto-opiskelijoiden lakisääteisiä opiskeluterveydenhuollon palveluita tuottaa korkeakouluopiskelijakuntien puolesta terveydenhuoltolain 17 §:n nojalla Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö (YTHS). Ammattikorkeakouluopiskelijat eivät kuulu YTHS:n toiminnan piiriin, vaan heidän terveyspalveluitaan tuottavat terveyskeskukset. Laajentamisesta on järjestetty alueellinen, määräaikainen järjestämistapakokeilu, jossa YTHS tuottaa myös ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluita. Käsiteltävänä olevaan esitykseen ei sisälly opiskeluterveydenhuollon järjestämistä koskevia ehdotuksia.

Opiskelijakunnalle ehdotetut uudet tehtävät ovat sinänsä opiskelijakunnalle soveltuvia julkisia tehtäviä. Niiden hoitaminen, tai opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun periminen, ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täytä perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä on näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta. Sääntelyä on siksi tarkistettava niin, että jäsenyys opiskelijakunnassa on ammattikorkeakoulun opiskelijalle vapaaehtoista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Opiskelijoiden aseman kehittäminen. 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 perusteetto-

PeVL 24/2014 vp — HE 26/2014 vp

masti poikkeaa toisistaan. Valiokunta pitää aiheellisena, että korkeakoululaitoksen — yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen — opiskelijoiden asemaa ja sääntelyä arvioidaan kokonaisuutena.

Henkilöstön palvelussuhteen muoto. Nykyään ammattikorkeakoulujen toimituksia on osakeyhtiöiden lisäksi kuntayhtymillä. Ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoulut ovat jatkossa osakeyhtiömuotoisia oikeushenkilöitä, jolloin nykyisin kunnallisessa virkasuhteessa olevan henkilöstön palvelussuhde muuttuu työsuhteeksi. Perustuslailla ei suoranaisesti suojata virka- tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan

muuttumattomana (ks. PeVL 64/2002 vp, s. 4/II). Valiokunta on arvioinut palvelussuhteen muuttumisen valtiosääntöoikeudellista merkitystä yliopistolain uudistuksen yhteydessä (PeVL 11/2009 vp, s. 6—7).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 41 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r (osittain)
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Kimmo Sasi /kok
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Harry Wallin /sd.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.