

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 39/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ammattikorkeakoulu-  
lain muuttamisesta**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 16 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 24/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Rajakylä, opetusministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan ammattikorkeakoululakiin lisättäväksi säännökset ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta. Tarkoitus on järjestää opiskelijakunta lailla julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi, johon kuuluvat suoraan lain nojalla ammattikorkeakoulun päätoimiset opiskelijat. Opiskelijakunnalla on oikeus määrätä jäsenmaksu jäsentensä suoritettavaksi. Jäsenmaksun suuruuden vahvistaa ammattikorkeakoulun rehtori.

Laki on ollut tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2004.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 13 §:ssä turvattua yhdistymisvapauden näkökulmasta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Opiskelijakunta*

*Pakkojäsenyys.* Ammattikorkeakoulussa on opiskelijakunta, johon 42 a §:n 1 momentin perusteella kuuluvat ammattikorkeakoulun päätoimiset opiskelijat. Opiskelijakunnalla on 3 momentin nojalla oikeus määrätä jäsentensä suoritettavaksi jäsenmaksu, jonka suuruuden vahvistaa ammattikorkeakoulun rehtori.

Opiskelijakunnan pakkojäsenyyteen perustava ehdotusta on arvioitava 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 säätämästä lailla jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä. Toisaalta esitöissä todetaan yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Valiokunta on perustuslain yhdistymisvapausääntelyn tulkinna (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuu perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

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 yhdistymisvapausääntöksen 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. — Valiokunta on sittemmin huomauttanut, ettei yliopistolaki nyky muodossaan asianmukaisella tavalla täytä valiokunnan edellä mainitussa lausunnossa asetettuja vaatimuksia (PeVL 74/2002 vp, s. 4/I viite 1).

Ehdotetut säännökset ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia. Sanamuodoltaan aatteellisen yhdistyksen säännöille ominaista yleispiirteisyyttä vastaava säännös opiskelijakunnan tarkoitukselta ei valiokunnan tuolloisen arvion mukaan muodostanut riittävää perustetta opiskelijakunnan pakkojäsenyydelle. Valiokunta katsoi lisäksi, ettei opiskelijakunnan osallistuminen tuolloisen esityksen mukaisesti tutor-toimintaan, kansainväliseen opiskelijavaihtoon ja urarekrytointiin merkinnyt sellaista julkista tehtävää, jota perustuslakivaliokunta oli vuoden 1997 lausunnossaan tarkoittanut. Näillä perusteilla valiokunta arvioi ehdotuksen opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä perustuslaissa turvattun yhdistymisvapauden vastaiseksi ja asetti sääntelyn tarkistamisen tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi.

Käsiteltävänä oleva ehdotus sisältää aikaisempaan esitykseen verrattuna uudet maininnat opiskelijakunnan tehtävistä järjestää opiskelijoiden edustajien vaali ammattikorkeakoulun hallitukseen ja muihin monijäsenisiin toimielimiin sekä osallistua ammattikorkeakoulun muuhun toimintaan sen mukaan kuin koulun säännöissä määrätään.

Ammattikorkeakoulun muulla toiminnalla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan tutor-, urasuunnittelu- ja rekrytointitoimintaa. Opiskelijakunnan osallistumisesta tällaiseen toimintaan ei ehdotuksen perusteella säädetä lailla, vaan siitä määrätään koulun säännöissä. Asiallisesti kysymys ei kuitenkaan ole sellaisista julkisista tehtävistä, joiden perusteella opiskelijakunnan järjestämistä pakkojäsenyyden varaan voitaisiin valiokunnan aikaisemman kannan perusteella pitää hyväksyttävänä.

Vaalin järjestäminen opiskelijoiden edustajien valitsemiseksi ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäsenisiin toimielimiin on sinänsä opiskelijakunnalle soveltuva julkinen tehtävä. Sen hoitaminen ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Vaalin järjestäminen voidaan lailla säätää opiskelijakunnan tehtäväksi, vaikka jäsenyys siinä perustuisi yhdistymisvapauden lähtökohdan mukaisesti vapaaehtoisuuteen. Esimerkiksi ammattikorkeakoulun hallituksessa edustettuina olevien muiden ryhmien vaaleja varten ei ole järjestetty pakkojäsenyyteen perustuvia yhdistyksiä. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täytä perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävä päämäärä — opiskelijaedustajien valitseminen — on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Säännös pakkojäsenyydestä 42 a §:n 1 momentissa 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.

*Rajoituksen kohteena oleva henkilöpiiri.* Valtioneuvoston asetuksella säädetään 42 a §:n 1 momentin nojalla siitä, keitä on pidettävä ammattikorkeakoulun päätoimisina opiskelijoina eli opiskelijakunnan jäseninä. "Päätoiminen opiskelija" on valiokunnan mielestä siinä määrin tarkka yleiskielen ilmaisu, että sääntelyn kohteena olevan henkilöpiiriin voidaan katsoa il-

menevän laista riittävän täsmällisesti. Valtuuslainsäädännön sanamuoto on kuitenkin syytä tarkistaa lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

*Julkisoikeudellinen yhdistys ja sen itsemääräämisoikeus.* Opiskelijakunta on sellainen yhdistyslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhteisö, joka on "lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten". Siihen sovelletaan yhdistyslakia "vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty". Käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei sisällä säännöksiä yhdistyslain mahdollisesta soveltamisesta opiskelijakuntaan.

Lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten ei valiokunnan aikaisemman kannan mukaan tarvitse lähtökohtaisesti nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslilla säänneltävien yhdistysten. Toisaalta lailla järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei ole asiallista rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä niiden lakisääteisten tehtävien kannalta (PeVL 1/1998 vp, s. 4/II). Tästä näkökulmasta ei valiokunnan mielestä esimerkiksi ole tarpeen säätää ammattikorkeakoulun rehtorille opiskelijakunnan jäsenmaksun suuruuden vahvistamistehtävää (vrt. 42 a §:n 3 mom.).

Opiskelijakunnan hallinnosta annetaan 42 a §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ja tarkempia määräyksiä opiskelijakunnan säännöillä. Valtuutuksen tällainen päällekkäisyys ja erittelemättömyys ei ole asianmukaista (PeVL 43/2000 vp, s. 3/I, PeVL 58/2001 vp, s. 3/I). Erikseen on syytä arvioida, onko ehdotettu asetuksenantovaltuus lainkaan tarpeen.

Samoin on syytä arvioida, tuleeko opiskelijakunnan muut kuin julkisten tehtävien hoitamisessa tehdyt päätökset rajata ehdotetun muutoksenhakusäännöksen ulkopuolelle (42 a §:n 5 mom.).

#### *Muita seikkoja*

*Perustuslain 124 §.* Opiskelijaedustajien vaalin järjestäminen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen on julkinen hallintotehtävä. Tällainen tehtävä voidaan

perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta kysymyksessä on opiskelijakunnalle soveltuva tehtävä. Muutoksenhakusäännös lakiehdotuksen 42 a §:n 5 momentissa on oikeusturvan kannalta merkityksellinen. Selvyyden vuoksi on syytä täydentää ammattikorkeakoululain 41 §:ää niin, että siinä mainittuja hallinto-oikeuden yleislakeja noudatetaan opiskelijakunnan toiminnassa sen käsitellessä ammattikorkeakoululain perusteella sille kuuluvaa hallintoasiaa.

*Lakiehdotuksen 13 a §.* Laissa ei ole säädösten hierarkkisten suhteiden takia asianmukaista maininta asetuksentasoisia säädöksiä (PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Maininta on syytä poistaa pykälästä. — Pykälässä käytetty ilmaisu "sen lisäksi, mitä säädetään" on epäselvä, minkä vuoksi säännöksen kieliasua on syytä kohentaa.

#### *Vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva sääntely*

Ammattikorkeakoulussa on perusteltua olla opiskelijakunta. Valiokunta kuitenkin toistaa aikaisemman kantansa, jonka mukaan opiskelijakunnan aseman järjestämiseksi ja toiminnan turvaamiseksi on välttämätöntä etsiä muita kuin pakkojäsenyyteen ja pakolliseen jäsenmaksuun perustuvia järjestelyjä (PeVL 74/2002 vp, s. 4/II). Valiokunta pitää tärkeänä, että oppilaskunnista, niiden asemasta ja tehtävistä tiedotetaan opiskelijoille.

Valiokunnan tämä kanta liittyy perustuslakiuudistuksen yhteydessä vakiinnutettuun periaatteeeseen välttää uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslain voimassaolo on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23, PeVL 25/2004 vp, s. 3/II, PeVL 26/2004 vp, s. 5/II). Nämä edellytykset eivät täyty käsiteltävänä olevassa esityksessä.

Valiokunta korostaa, että vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuvasta ammattikorkeakoulun opiskelijakunnasta samoin kuin vaalin järjestämistehtävän ja muiden julkisten tehtävien antamisesta sille on mahdollista säätää lailla. Opiskelijakunta on tällaisessakin tapauksessa yhdistyksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhteisö, jonka sääntelyssä on otettava huomioon, mitä edellä on sanottu julkisoikeudellisesta yhdistyksestä ja sen itsemääräämisoikeudesta samoin kuin julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos valiokunnan sen 42 a §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Leena Harkimo /kok	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Irina Krohn /vihr	Astrid Thors /r
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Risto Kuisma /sd
	Annika Lapintie /vas	Veijo Puhjo /vas
	Outi Ojala /vas	Tapani Tölli /kesk.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.