

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Tiistai 25.2.1997 klo 10.00

Esityslista

9/1997 vp

1. Nimenhuuto
 2. Päätösvaltaisuus
 3. *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995 (K 9/1996 vp)*
 - *Jatkettu I käsittely*
Oikeusministeriön lisäselvitykset perustuslakivaliokunnan pyynnön johdosta.
 4. *HE 261/1996 vp laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*
 - *Jatkettu I käsittely*
Emeritusprofessori Jouko Paunio kirjallinen lausunto.
 5. *HE 263/1996 vp yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannuttamisesta*
 - *I käsittely*
Kuultavana:
 - Johtaja *Arvo Jäppinen*, Opetusministeriö
 - Hallitusneuvos *Juhani Saarivuo*, Opetusministeriö
 - OTT *Kauko Sipponen*
 - Professori *Kaarlo Tuori*Seuraava kuuleminen on 4.3.
- klo 11.00
6. *HE 242/1996 vp laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta*

Hallitusneuvos *Helena Korhonen*, Ympäristöministeriö
 - Professori *Mikael Hiden*
 - Professori *Ilkka Saraviita*Asiasta ei ole kutsuttu muita asiantuntijoita.
 7. Muut mahdolliset asiat.
 - PeV:n vierailu eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tänään klo 11.30.
 - PeV:n vierailu suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 -12, os. Punanotkon-katu2.
 8. Seuraava kokous on **torstaina 27.2.1997 klo 10.00.**

Kauko Sipponen : Lausunto hallituksen esityksestä 263/1997 yliopistolaisiksi ja laiksi yliopistolain voimaannuttamisesta

2§.

Yliopistojen kannalta tärkein yliopistolakiehdotuksen pykälästä on toinen pykälä, minkä mukaan yliopistoilla on itsehallinto. Eurooppalaisen yhteiskunnan erikoistuessa keskiajalla valtio ja kirkko saivat rinnalleen muita yhteiskunnan perusinstituutioita, jotka ovat pitkälle itsenäisiä. Näihin kuuluvat omana ryhmänään yliopistot. Yliopistolaki-ehdotuksessa itsehallintoa tai autonomiaa koskevia säännöksiä sisältyy 2 ja 6 pykälään sekä kolmanteen lukuun. Autonomia ja itsehallinto ovat käsitteellisesti niin lähellä toisiaan ja peittävät käsitteellisesti miltei täydelleen toisensa, että en ryhdy niitä käsitteellisesti erottelemaan toisistaan.

Hallitusmuodosta, Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteita koskevista laeista sekä perustuslakivaliokunnan antamista mietinnöistä ja lausunnoista ilmenee, mitä itsehallinnolla pääpiirteissään tarkoitetaan. Autonomia sisältyy myös eurooppalaisten yliopistojen Magna Chartaan vuodelta 1988. Yliopiston autonomiaan lasketaan yleisesti kuuluvaksi

- oikeus valita henkilökuntansa tai osallistua sen nimittämiseen, -oikeus valita opiskelijansa, -oikeus määrätä opetuksen sisältö, -oikeus määrätä tutkimuksen sisältö,
- rahoitus useista riippumattomista lähteistä,
- oikeus määrätä resursseistaan,
- oikeus valita johtohenkilönsä, sekä
- oikeus määrätä sisäisestä hallinnostaan.(Ks.Yliopisto ja valtiovalta, Helsinki 1995 ; Roger Broo,Vad menas egentligen med autonomi? Hbl 26.6.1996).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan yliopiston itsehallinnosta seuraavan, että yliopistoille on varattava niitä yksinomaan koskevia lakeja ja asetuksia valmisteltaessa tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa. Tuntuu oudolta, että tämä asia on jätetty yksinomaan perustelujen varaan, sillä asiaa koskeva säännös sisältyy nykyisiin yliopistolakeihin.

Yliopiston muun henkilökunnan kuin opettajien ja tutkijoiden sekä opiskelijoiden osallistuminen viralliseen päätöksentekoon vahvistaa yliopiston autonomiaa. Universitas-käsite sisältää koko henkilöstön ja opiskelijat, jotka eivät ole mitään sidosryhmiä vaan osa yliopistoa. Käsitys demokratiasta on laajentunut niin, että yleensä pidetään asiallisena jos henkilöt, joita organisaatiossa tehtävät päätökset erityisesti koskevat, pääsevät vaikuttamaan heitä itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tähän pyrkii myös hallitusmuodon 11 pykälän 3 momentti. Yliopistojen toiminnan autonomiaa korostaa hallitusmuodon 13 pykälän 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Tämä on varsin tärkeä uudistus, koska sillä itsehallintoon kuuluvista osista erotetaan yksityisen henkilön, tieteen tai taiteen harjoittajan, vapaus. Hallituksen esityksen perusteluissa määriteltyjä tieteen, taiteen ja opetuksen vapautta joudutaan täydentämään

ja tarkentamaan ; esimerkiksi tieteen vapaus edellyttää tieteen tulosten julkisuutta. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen suojaa lakiin perustuva yliopistojen itsehallinto.

Yliopistolain ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa itsehallintoa jatkamalla päätösvallan siirtämistä yliopistojen sisäisissä asioissa niille itselleen. Akateeminen vapaus on turvattu hallitusmuodon 13 pykälän 3 momentissa yksityiskohtaisesti kehiteltävänä perusoikeutena, mutta itsehallinnon toteutus on vielä jossain määrin puutteellista ja itsehallinnolle halutaan antaa lisää elinvoimaa lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvillä säännöksillä. Ne avaavat yliopistoille mahdollisuuden järjestää eri tavoin sisäisen hallintonsa.

Itsehallinnon muotoja yhdistää tietty riippumattomuus valtion keskitetystä hallinto-organisaatiosta. Monissa käytännön asioissa yliopistot ovat kuitenkin edelleen valtion keskushallinnon ohjauksen alaisia. Nykymuotoisen tulosohjauksen kautena yliopistosektoria tulosohjataan ja yliopistoja tulosjohdetaan. Yliopistojen tavoitteet esimerkiksi määritellään tärkeimmiltä osiltaan valtioneuvostossa, ja opetusministeriö sopii niistä melko yksityiskohtaisesti kunkin yliopiston kanssa tulossopimuksissa. Niin kauan kuin yliopistojen rahoituspohja rakentuu valtaosaltaan julkisesta rahoituksesta, ministeriö voi käytännössä määrätä pitkälle kulloisetkin sopimusehdot. Itsehallintoa ja autonomiaa ei vähennä se, että rahoittaja odottaa tuloksia sekä arviointia tuloksista. Tulosohjauksessa liitetään tavoitteet ja resurssit aikaisempaa kiinteämmin yhteen. Tulossopimuksessa yliopiston sisäiset tavoitteet yhdistetään valtakunnallisiin linjauksiin. Neuvotteluissa on tärkeää päästä lähelle aitoa dialogia. Menettely on yliopistoissa lisännyt ohjauksen uskottavuutta, kustannustietoisuutta ja tulosvastuullisuutta.

Tulossopimukseen liittyvistä tavoitteista määrällisiä ovat tutkinnoille, opiskelijavaihdolle ja aikuiskoulutukselle asetetut tavoitteet. Suurin osa tavoitteista on laadullisia ja prosessia kuvaavia. Yliopiston itsehallinnon ylläpitämiseen soveltuu samanlainen arviointitapa kuin kunnallisen itsehallinnon ylläpitämiseen: jos opetusministeriö pyrkisi määräämään laajalti ja syvästi tulossopimuksen avulla jostakin edellä luetellusta autonomian osasta, tätä ei voitaisi hyväksyä. Hallitusmuodon ja lain säännökset kulkevat valtioneuvoston ja ministeriöiden antamien hallintotoimintaa koskevien päätösten ja ohjeiden edellä. Kun Tampereen yliopiston kanslerina olen yrittänyt selvittää, säilyykö autonomia tulossopimuksissa, en ole löytänyt periaatteellisesti vakavasti huomautettavaa, vaikka ohjaus onkin tiukkakätistä. Tieteellinen tutkimus on elinehto innovaatioiden syntymiselle ja siten avainasemassa kansallisessa innovaatiojärjestelmässämme. Yliopistojen tulee vastata tiedon kysyntään tarjoamalla omaa asiantuntemustaan ympäröivän maailman herättämiä kysymyksiä ratkottaessa. Edistyäkseen tiede kuitenkin vaatii ympärilleen tietyn määrän rauhaa ja ajatusten koettelua. Ulkopuolisilta se edellyttää malttia odottaa lopullista sanomaa, tieteellistä tulosta (Juha Hakala, Hevoskuuri pakottaa yliopistot jalkautumaan. (Aamulehti 22.1.1995).

Jo valtion virkamieslakia uusittaessa havaittiin, että ei ole aivan yksinkertaista saada valmistelija ottamaan huomioon yliopistojen erikoislaatuinen asema asiantuntijaorganisaatioina. Yliopistot ovat lähemmäs parinsadantuhannen pitkälle koulutetun ihmisen opiskelu-, tutkimus- tai työpaikka. Luultavasti ne kykenevät parhaiten täyttämään oman monipuolisen ja vaativan tehtävänsä yhteiskunnassa ja yksilötasolla, jos niitä koskevassa ohjauksessa ja sääntelyssä uskotaan, että yliopistoja olisi johdettava toisella tavalla kuin valtion osakeyhtiötä tai makkaratehdasta. Olisi suureksi hyödyksi, jos valiokunta voisi lausunnossaan korostaa, että yliopistojen tulosohjauksessa olisi otettava huomioon yliopistojen erikoislaatuisuus mikä erottaa ne tuotantolaitoksista ja hallintopalveluja tuottavista laitoksista.

5§.

J

Itsearviointi saattaa olla oikea keino korkean laadun tavoittamiseen ; yliopistot panostavat jo voimakkaasti itsearviointiprosessiensa kehittämiseen toiminnan eri aloilla.

Pykälä on kuitenkin väärässä paikassa. Se koskee yliopiston sisäisiä toimintoja ja olisi sijoitettava yliopistoasetuksiin. Itsearviointi on tärkeää myös valtion virastoille ja laitoksille. Jos pykälä säilytetään paikallaan, se olisi sisällytettävä hallintokoneistoa koskeviin lakeihin valtioneuvostosta lähtien sitä mukaa kuin niitä uusitaan.

10§.

Kansleri voisi olla kahden tai useamman yliopiston yhteinen vain jos nämä antavat suostumuksensa. Eikö tämän ehdon tulisi ilmetä laista? Toisen momentin sanonta valvonnasta ei voine tarkoittaa minkään tietyn konkreettisen toimivallan antamista välittömästi kanslerille, mutta onko se luettavissa kehotuksena tai perustana itsenäisen valvontavallan antamiselle kanslerille asetuksella tai yliopiston omin määräyksin? Ehkäpä kanslerin tehtäviä koskevaa virkettä ei ole sen enempää pohdittu, vaan se on lainattu aikaisemmista säädöksistä, joita annettaessa kansleri oli vielä merkittävä hallintoviranomainen. Syntyykö päällekkäistä toimivaltaa, kun kansleri vahvistaa johtosäännöt toisen momentin mukaan ja yliopiston hallitus hyväksyy johtosäännöt 11 pykälän 4 kohdan mukaisesti?

11§.

1 momentin kolmannen kohdan mukaan hallituksen tehtävänä on antaa lausunnot yliopistoa koskevissa periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Ei kai tällä sanonnalla verrattuna 10 pykälään haluta poistaa hänelle vielä esimerkiksi Tampereen yliopistossa asetuksen perusteella kuuluvaa toimivaltaa eli valtaa antaa itsenäisesti lausunto periaatteellisesti tärkeissä asioissa?

41§.

Opiskelijat kuuluvat yliopistoyhteisöön, ja ylioppilaskunta on opiskelijoiden yhteenliittymänä osa yliopistoinstituutiota. Hallituksen esityksessä selostetaan in extenso miten ylioppilaskunnat suorittavat monia julkisoikeudellisia tehtäviä ja toimintoja. V. Merikoski on 1950-luvulla luonnehtinut ylioppilaskuntia julkisoikeudellisiksi korporatioiksi (Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. SLY B 62. Vammala 1954).

Julkisoikeudellisten yhdistysten sekä yleensä välillisen valtionhallinnon merkitys ja asema tuli mm. monin perustuslakivaliokunnan mietinnöin ja lausunnoin selvitettyksi jo ennen perusoikeusuudistusta. Ne otettiin erikseen huomioon uudistuksessa (HE 309/1993 s. 60 s.). Ei ole estettä perustaa vastaisuudessakin julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa. Pakkojäsenyys tällaisissa yhteisöissä ei ollut vakiintuneen käytännön mukaan vastoin hallitusmuodon 10 pykälää (PeVL 12/1957, 4/1963), 9/1990). Uusi 10a pykälä puoltaa kuitenkin pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Erityislainsäädäntöön perustuvat julkisoikeudelliset yhdistykset suorittavat siis julkisen vallan tehtäviä, ja niiden tarkoitus on määritelty lainsäädännössä. Ne ovat välillisen julkisen hallinnon yksiköjä. Yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä

tarkoitusta varten, sovelletaan yhdistyslakia vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty (Yhdistyslaki 503/89, 2 pykälän 2 mom.)

Ylioppilaskunnat ovat elinvoimaisia ja monipuolisia yhdistyksiä. Kun ne toimivat nimenomaan julkisluontoisia tehtäviä varten, niitä voidaan pakkojäsenyyden kannalta arvioida toiselta perustalta kuin esimerkiksi ylioppilaiden poliittisluontoisia tai tietyn harrastusalan yhdistyksiä. Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyteen on 1930-luvun lopulla sattunutta keskeytystä lukuun ottamatta totuttu, ja se on tavallaan hyväksytty. Ylioppilaskunnilla itsellään ei näytä olevan huomautettavaa pakkojäsenyyttä vastaan. Nimenomaan negatiivisen yhdistymisvapauden turvaava uusi hallitusmuodon 10a pykälä ei pakkojäsenyyttä välttämättä kiellä. Näissä oloissa valintatilanne on jotensakin avoin. Pakko-jäsenyyden sallimisen puolesta kertyy mielestäni siinä määrin perusteluja, että se on järjestettävissä tavallisella lailla niin kuin on ehdotettukin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla takaa yhdistymisvapauden. - Pellonpään mukaan (Euroopan ihmisoikeussopimus. Toinen painos. Jyväskylä 1996 s. 420 s) julkisoikeudelliset yhdistykset ja vastaavat eivät kuulu sopimusmääräyksen sovellutuspiiriin. Pakkojäsenyys ruotsalaisessa ylioppilaskunnassa on hyväksytty sopimuksen mukaiseksi (valitus 6094-/73Yhdistys X v. Ruotsi, päätös 6.7.1977, DR 9).Päätöksellään 12.4.-1991 ihmisoikeustoimikunta jätti ilmeisen perusteettomana tutkittavaksi ottamatta valituksen (16501/90 Halfon v. Yhdistynyt kuningaskunta), joka koski pakkojäsenyyttä Exeterin yliopiston ylioppilaskunnassa. Ylioppilaskunta on osa yliopistoa. Yliopisto on julkinen laitos. Pakollinen jäsenyys ylioppilaskunnassa ei millään tavoin loukkaa ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on selkeästi osoitettu ylioppilaskunnan tarkoitus, mikä on myös yleisesti tiedossa. Eikö julkisoikeudellisen yhdistyksen tarkoitus olisi kuitenkin määriteltävä myös laissa? Riittääkö nimike "ylioppilaskunta" osoittamaan julkisen tarkoituksen? Pakkojäsenyyden ylioppilaskunnassa oikeuttaa näet julkinen tehtävä, ja jollei tätä julkista tehtävää määritellä laissa, niin miten ylioppilaskunta on erotettavissa niistä ylioppilaiden yhdistyksistä, joilla ei ole julkista tehtävää eikä myöskään pakkojäsenyyttä? Ilmeisesti on totuttu siihen, että ylioppilaskorporaatioita säännellään kaikin osin asetuksin, mutta tämä ei enää perusoikeuksien uudistuksen jälkeen riitä.


44§.

Yliopistolain nojalla on tarkoitus antaa kaikkia yliopistoja koskeva asetus sekä kaikkia ylioppilaskuntia koskeva asetus. Toiminnan luonteen ja yliopistojen koon asettamat toisistaan poikkeavat vaatimukset puhuvat kuitenkin sen puolesta, että asetukset olisivat yliopistokohtaisia. Erityisen tärkeää tämä on Helsingin yliopiston kohdalla.

Voimaanpanolain 5§.

Kanslereita ja rehtoreita kohdellaan pykälässä eri tavoin. Syynä on ilmeisesti se, että kansleri on nimitetty mutta rehtori yksinomaan valittu. Ohjaukseksi monia muita vastaavanlaisia tapauksia varten olisi hyödyksi, jos erilaisen kohtelun syy ilmenisi asiakirjoista.

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 1997


Kauko Sippinen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaantulusta (263/1996 vp).

1. Yliopistojen itsehallinto

Ennen kuin perusoikeusuudistus tuli voimaan 1.8.1995, muilla korkeakouluilla kuin Helsingin yliopistolla ei ollut perustuslain tasolla nimenomaisesti suojattua itsehallintoa. Saatettiin tosin esittää argumentteja sellaisen kannan puolesta, että 77 §:n itsehallintosäännösten rajoittuminen vain Helsingin yliopistoon johtui siitä, että Helsingin yliopisto oli hallitusmuodon säätämisaikaan ainoa yliopisto ja että korkeakoululaitoksen laajennuttua sekä yliopistojen ja erityiskorkeakoulujen rajan hämärryttyä myös muiden korkeakoulujen itsehallinnon voitiin katsoa saavan HM 77 §:stä tiettyä suojaa. Åbo Akademia lukuunottamatta muiden korkeakoulujen itsehallintoa koskevat nykyiset lain tasoiset säännökset ovat kuitenkin sisällöllisesti tyhjiä: niissä tyydytään ainoastaan säätämään, että yliopistolla (korkeakoululla) on sisäisissä asioissaan itsehallinto siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Korkeakoulujen itsehallintoa perustelevat ennen muuta tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisesta kohoavat vaatimukset. Nykyisin korkeakoulujen itsehallinnon perustuslain suoja voidaan nojata HM 13.3 §:ään, jonka mukaan "tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu". Tässä säännöksessä tarkoitettussa vapaudessa voidaan erottaa yhtäältä yhteisöllinen tai kollektiivinen ja toisaalta yksilöllinen puolensa. Ensin mainittu aspekti viittaa juuri itsehallinnon vaatimukseen.

Hallituksen esityksessä onkin yllä olevan kanssa yhdenmukaisesti todettu, että "yliopistojen ja korkeakoulujen autonomian suurin ON merkitys ja opetuksen vapaudessa, joka on taattu hallitusmuodon 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleen uuden 13 §:n 3 momentin säännöksellä", ja että säännöksessä tarkoitetun vapauden "toteuttaminen edellyttää, että yliopistoilla on itsehallinto" (s. 9 ja 12).

Itsehallinnon kannalta myönteisenä piirteenä esityksessä on todettava pyrkimys siirtää hallinnon tarkempi säännöstäminen yliopistoille itselleen, johtosääntöjen tasolle. Itsehallinnon kannalta ongelmallisina kiinnitän kuitenkin huomiota eräisiin lakiehdotuksen kohtiin.

(1) Lakiehdotuksen mukaan yliopiston monijäsenisiin hallintoelimiin voitaisiin valita jäseniksi myös yliopiston ulkopuolisia henkilöitä (12.3 sekä 15.1 ja 15.3 §). Ulkopuolisten jäsenten mukaantulo muodollisiin päätöksentekuelimiin soveltuu nähdäkseni huonosti yliopiston itsehallintoon, ja tarvittava yhteistyö esimerkiksi elinkeino- tai kulttuurielämän kanssa on organisoitavissa muutoinkin kuin muodollisen päätösvallan käyttämiseen osallistumisen kautta. Kun Helsingin yliopistoa lukuunottamatta päätösvalta siitä, avataanko monijäseniset hallintoelimet yliopiston ulkopuolisillekin jäsenille, kuuluisi yliopistolle itselleen, en pidä ehdotusta kuitenkaan näiltä osin HM 13.3 §:ään nojattavan itsehallinnon vastaisena. Helsingin yliopiston osalta palaan ulkopuolisten jäsenten ongelmaan jäljempänä.

(2) Lakiehdotus mahdollistaa sen, että rehtoriksi valittaisiin yliopiston ulkopuolinen henkilö (13.2 §). Pidän myös tällaisen mahdollisuuden toteutumista yliopiston itsehallinnon kannalta ongelmallisena: ulkopuolelta valittu rehtori ei olisi enää nykyiseen tapaan yliopistoyhteisön omasta keskuudestaan valitsema luottamushenkilö. Tässäkin tapauksessa kuitenkin päätösvalta jäisi yliopistoille itselleen, yliopiston eri henkilöstöryhmistä koostuvalle vaalikollegiolle, eikä ristiriidasta perustuslain suojaaman itsehallinnon kanssa voida näiltäkään osin puhua. Val-tiosääntöargumentaatiosta irrottautuen totean kuitenkin mielipiteenäni, että rehtorin sen paremmin kuin monijäsenisten hallintoelinten jäsentenkään valitsemista yliopiston ulkopuolelta ei pitäisi laissa mahdollistaa.

(3) Yliopistojen itsehallinnosta ja sitä perustelevasta tieteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta voidaan tehdä tiettyjä johtopäätöksiä myös suhteessa yliopiston sisäiseen hallintoon. Helsingin yliopistoa käsittelevässä kirjallisuudessa esimerkiksi V. Merikoski on puolestaan pitänyt mahdollisena, että "eräitten hallintoelinten k o l l e g i a a l i n e n organisaatiomuoto, joka yliopiston hallinnossa edustaa itsehallinnolle yleensä ominaista demokraattisuutta yksistään ylhäältä käsin johdetun hallinnon vastakohtana, myös kuuluu yliopiston itsehallinnon peruseriaatteisiin" (Merikoski, V.: Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema, Vammala 1954, s.).

Merikosken tarkoittamaa kollegiaalista organisaatiomuotoa itsehallinnon edellytyksenä perustelee itsehallinnon tarkoitus, tutkimuksen ja siihen perustuvan korkeimman opetuksen riippumattomuuden takaaminen. Kuten usein on korostettu, tiede on luonnostaan demokraattinen instituutio, jonka elinehtona on vapaa, tasa-arvoinen ja julkinen keskustelu. Tämä ei koske pelkästään tutkimustulosten arviointia vaan myös tutkimuksen edellytyksiä kuten tutkimuksen painopisteiden valintaa, tutkimuksen aineellisten ja henkilövoimavarojen suuntaamista jne. Yliopisto ei ole tutkimuksen ja opetuksen makrosubjekti, vaan se jakautuu tiedekuntiin, tieteenaloihin ja oppiaineisiin sekä yksittäisiin tutkijoihin ja opettajiin. Itsehallinnon tarkoitus, tutkimuksen ja opetuksen riippumattomuus, ei voi toteutua, ellei yliopiston sisäinen organisaatio kunnioita tiedeinstituution luonteesta kumpuavia tasa-arvoisen ja julkisen keskustelun ja päätöksenteon vaatimuksia. Hierarkkinen johtajavaltaisuus, joka saattaa sopia valtion hallintovirastoihin, on ristiriidassa yliopiston perustehtävistä seuraavan yhteisöllisyyden kanssa.

Korkeakoulujen hallinnon uudistamisessa on jo ennen nyt käsiteltävää lakiehdotusta ollut suuntauksena vahvistaa hallinnon eri tasoilla (keskushallinto, tiedekunnat, laitokset) päällikkö-valtaisuutta monijäsenisten elinten aseman kustannuksella. Kehitystä on vahvistanut tulosohjausjärjestelmä, jossa tulossopimukset hierarkkisesti ylemmän tason kanssa solmii yksilöjohtaja, koko yliopiston osalta rehtori.

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei suoranaisesti sääntele tulosohjausta - lukuunottamatta ehkä 5 §:n säännöksiä arvioinnista - eikä tulosohjauksen yhteensopivuus perustuslain suojaaman

itsehallinnon kanssa tule siksi lakiehdotuksen yhteydessä välittömästi arvioitavaksi. Päällikkö-valtaisuuden ilmentymänä voidaan sen sijaan pitää 13.1 §:n säännöstä rehtorin yleistoimivallasta. Kun lakiehdotus kuitenkin tämän lähtökohdan puitteissa mahdollistaa hallituksen tehtävien lisäämisen asetuksella ja johtosäännöllä (11.2 §), rehtorin yleistoimivallan ei voitane katsoa merkitsevän suoranaista ristiriitaa perustuslain edellyttämän itsehallinnon ja siihen liittyvän "kollegiaalisen organisaatiomuodon" vaatimuksen kanssa. Jälleen valtiosääntöisestä argumentaatiosta irtautuen esitän kuitenkin kannanottonani, että yliopiston itsehallinnon vahvistamiseksi yleistoimivalta tulisi palauttaa monijäseniselle hallintoelimelle.

2. Helsingin yliopiston asema

Muista yliopistoista poiketen Helsingin yliopiston itsehallinnosta on vanhastaan nimenomaisesti säädetty hallitusmuodossa. HM 77.1 §:n mukaan "Helsingin yliopistolle pysytetään itsehallinto-oikeus". HM 77.2 § taas kuuluu seuraavasti:

"Uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla, mutta tarkemmat yliopistoa koskevat säännökset asetuksella, sittenkun kummassakin tapauksessa sen konsistori on asiasta antanut lausuntonsa."

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 6/1969 vp ottanut kantaa siihen, mitä kuuluu lailla säänneltäviin "yliopiston järjestysmuodon perusteisiin";

"Jotta Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista sisältyisi lakiin hallitusmuodon mukaiset säännökset, olisi lain säännöksillä perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan määriteltävä, paitsi yliopiston tehtävä, sen hallintoelimet, niiden kokoonpano ja keskinäiset suhteet sekä miten muutoksenhaku eri hallintoelinten päätöksistä on järjestetty, millaisia virkoja ja toimia yliopistossa voi olla ja miten ne täytetään sekä tarpeelliset määräykset yliopiston kielisuhteista. Edelleen olisi laissa myös määriteltävä, keitä kuuluu Helsingin yliopistoon."

Sittemmin perustuslakivakiokunta on virkamieslainsäädännön uudistamisesta antamassaan lausunnossa (13/1985 vp) katsonut, että myöskään Helsingin yliopiston viroista ei enää tarvitse säätää lailla.

Ilmeisestikin HM 77.2 §:stä ja perustuslakivaliokunnan lailla järjestettävistä asioista esittämästä kannanotosta osaltaan johtuu, että Helsingin yliopistosta lakiehdotukseen on sisällytetty Helsingin yliopistoa koskevia erityissäännöksiä. Katson, että lakiehdotus, jota vielä täydentävät professorien ja apulaisprofessorien nimittämisestä annetun erityislain säännökset, täyttää yleisesti ottaen hallitusmuodon 77.2 §:stä johdettavat vaatimukset. Ongelmallisena pidän kuitenkin ehdotuksen 14.2 §:n säännöstä mahdollisuudesta perustaa hallituksen (konsistorin) päätöksellä "opetuksen ja tutkimuksen hallintoa varten koko yliopistolle yhteinen monijäseninen hallintoelin". Tämän elimen mahdollinen toimivalta (esimerkiksi suhteessa rehtoriin ja hallitukseen/konsistoriin) jää ehdotuksessa näet täysin avoimeksi.

Hallituksen esityksessä on lähdetty tulkinnasta, jonka mukaan HM 77.2 § paitsi pidättää tietyistä asioista säätämisen lain tasolle, myös edellyttää Helsingin yliopiston osalta asetustasoa joiltakin säännöksiltä, jotka muissa yliopistoissa voidaan antaa sisäisillä johtosäännöillä. Niinpä muista yliopistoista poiketen tarkemmat säännökset monijäsenisten hallintoelinten samoin kuin vaalikollegion kokoonpanosta olisi sisällytettävä johtosäännön sijasta asetukseen (12.4 ja 38.2 §). Lakiehdotuksen 12.4 § merkitsisi muun muassa, että asetuksella voitaisiin säätää, että Helsingin yliopistossa niin konsistorissa kuin tiedekunta- ja laitostason hallintoelimissäkkin kolmasosa jäsenistä valittaisiin yliopistoyhteisön ulkopuolelta.

En pidä asetustasoa koskevaa tulkintaa oikeana. HM 77.2 §:n taustana on hallitusmuodon säätämistä edeltänyt tilanne, jossa Helsingin yliopistoa koskevat asiat kuuluivat kokonaisuudessaan hallitsijan ns. taloudellis-hallinnolliseen lainsäädäntövaltaan. Säännöksen rationa oli rajoittaa asetuksenantajan valtaa suhteessa eduskunnan lainsäädäntövaltaan, varmistaa kansanedustuslaitoksen päätösvalta tärkeimmissä yliopistoa koskevissa sääntelykysymyksissä. Sen sijaan säännöksellä ei lainkaan pyritty vaikuttamaan asetustason ja yliopiston omassa päätösvallassa olevien johto- yms. sääntöjen väliseen normeerauskompetenssin jakoon. Säädöshierarkiaa koskevan säännöksen ainoa normatiivinen viesti asetustasoon nähden onkin, että se osoittaa

yliopiston järjestysmuodon perusteiden jäävän asetuksenantajan kompetenssin ulkopuolelle. Tulkinta, jonka mukaan säännös pidättäisi tietyt säätelykysymykset asetustasolle ja estäisi niiden järjestämisen yliopiston sisäisillä säännöillä, on sen sijaan säännöksen ration valossa virheellinen.

Kantaani tukee myös se, että arvostelemani tulkinta saattaa johtaa 77.1 §:ssä omaksutun lähtökohdan eli yliopiston itsehallinto-oikeuden kanssa ristiriitaisiin päätelmiin. Itsehallinnon kärki kohdistuu nimenomaan valtion toimeenpanovaltaan eli siihen tahoon, jonka hyväksi tulkinta yliopiston normeerauskompetenssia rajoittaa. Säädöshierarkiassa juuri asetustaso -ymmärrettynä laajasti siten, että se kattaa myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätökset, joilla asetuksia tulevaisuudessa mahdollisesti myös voitaisiin antaa - on yliopiston itsehallinnon kannalta kaikkein ongelmallisin normitaso. Tulkinta johtaisi myös siihen yllättävään lopputulokseen, että nykyisin Helsingin yliopiston itsehallinto olisi eräässä olennaisessa suhteessa rajoitetumpi kuin muiden yliopistojen HM 13.3 §:stä suojaa saava itsehallinto: Helsingin yliopisto ei voisi muille yliopistoille sallituin tavoin itse päättää hallintonsa tarkemmasta järjestämisestä!

Sinänsä on tietysti valtiosääntöisesti mahdollista delegoida hallinnon tarkempaa säännöstämistä yliopiston sisäisten johtosääntöjen sijasta asetustasolle, jos tätä pidetään tarkoituksenmukaisena. Toinen mainitsemistani Helsingin yliopistoa koskevista erityisistä delegointisäännöksistä mahdollistaa kuitenkin tilanteen, jota pidän suorastaan Helsingin yliopistolle HM 77.1 §:ssä pysytetyn itsehallinto-oikeuden vastaisena. Tarkoitan mahdollisuutta säätää asetuksella, että enintään kolmasosa monijäsenisten hallintoelinten jäsenistä valitaan yliopiston ulkopuolisista henkilöistä. Katsoin edellä, että säännöksiä ulkopuolisista jäsenistä ei muiden yliopistojen osalta voida pitää niiden perustuslailla suojatun itsehallinnon vastaisina, koska ne itse päättävät johtosäännöillään hallintoelintensä kokoonpanosta. Helsingin yliopiston kohdalla tämä argumentti ei päde, koska edellä arvostelemastani HM 77.2 §:n tulkinnasta käsin hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan, että Helsingin yliopiston monijäsenisten hallintoelinten kokoonpanosta, muun muassa osan jäsenistä valitsemisesta yliopiston ulkopuolisista henkilöistä, säädettäisiin asetuksella. Kantaani ei muuta se, että yliopiston konsistorilla olisi tätä oikeus

antaa lausuntonsa tätä tarkoittavasta asetusehdotuksesta. Konsistorin lausunto ei näet ole asetuksenantajaa sitova.

3. Eräitä yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä

Lakiehdotuksessa on kaksi opiskelijavalintaa koskevaa säännöstä, joilla on liittymäkohtia hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksiin. Tarkoitan 18.2 §:n säännöstä, jonka mukaan "jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa", ja 26 §:n säännöstä ruotsin kieltä taitavien pyrkijöiden ns. kiintiöjärjestelmästä Helsingin yliopistossa.

Helsingin yliopistossa mahdollista kiintiöjärjestelmää koskeva säännös on ymmärrettävä HM 14.2 §:ssä säädettyä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttavaksi. HM 14.2 § edellyttää, että "julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan". Tähän toimeksiantoon viittaavaksi voidaankin tulkita lakiehdotuksen kiintiösäännöstä edeltävä 26 §:n säännös, joka edellyttää, että "otettaessa opiskelijoita niille aloille, joiden opetusta annetaan ruotsiksi vain Helsingin yliopistossa, on huolehdittava siitä, että ruotsin kieltä taitavia henkilöitä voidaan kouluttaa riittävä määrä maan tarpeisiin".

HM 14.2 §:n säännöksen huomioon ottaen on nähdäkseni selvää, että Helsingin yliopiston kiintiöjärjestelmää koskevaa säännöksessä on kysymys sellaisesta hyväksyttävästä perusteesta, jonka nojalla eri asemaan asettaminen on HM 5.2 §:n mukaan sallittua muun muassa kielen perusteella. Säännöstä sovellettaessa on tietysti huolehdittava siitä, että kiintiö ei muodostu niin suureksi eivätkä eri ryhmiin sovellettavien valintaperusteiden erot niin merkittäviksi, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta tinkimistä ei voida enää perustella HM 14.2 §:stä ilmenevillä perusteilla.

Kaikkia yliopistoja koskeva 18.2 § ei sen sijaan 26 §:n tavoin sido yhdenmukaisista valintaperusteista poikkeamista hallitusmuodon kielellisiä ja kulttuurisia ryhmiä koskeviin perusoikeussäännöksiin ja on siksi HM 5 §:n kannalta ongelmallisempi. Tämän nimenomaisen kytken

puuttumisesta huolimatta säännöksen tarkoittamaa rajoitettua muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista voidaan perustella 14.3 §:ssä säädetyllä perusoikeudella, jonka sisältönä on saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tässäkin tapauksessa kieleen perustuvaan eri asemaan asettamiseen on HM 5.2 §:ssä edellytetty hyväksyttävä syy. Ehdotuksen 18.2 §:nkin soveltamisessa, varsinkin ilmauksen "rajoitetusti" tulkinnassa, on kuitenkin huolehdittava siitä, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta ei poikkea siinä määrin, että poikkeusta enää voida pitää hyväksyttävänä.

4. Opiskelun vapaus

Kuten myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 15-16) todetaan, perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1995 vp) HM 13.3 §:ssä turvattuun ylimmän opetuksen vapauteen luettiin myös oikeus opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista. Kun pyrkijöitä on enemmän kuin opiskelupaikkoja, opiskelijoita otettaessa joudutaan soveltamaan valintamenettelyä, jota ei sinänsä nähdäkseen voida pitää perustuslailla suojatun opiskelun vapauden vastaisena. Opiskelun vapauden kannalta ongelmallisempana voi sen sijaan pitää lakiehdotuksen 18.1 §:n säännöstä, jonka mukaan opiskelija voisi samana vuonna ottaa käyttöönsä vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan, vaikka olisi valintamenettelyissä tullut hyväksytyksi useampaankin koulutusohjelmaan. Kun tätäkin rajoitusta voidaan perustella opiskelupaikkojen niukkuudella ja kun voidaan argumentoida, että rajoitus palvelee muiden henkilöiden opiskeluoikeuden turvaamista, en katso säännöksen olevan ristiriidassa perusoikeutena suojatun opiskelun vapauden kanssa.

5. Ylioppilaskuntien ns. pakkojäsenyys

Lakiehdotuksen 41.1 §:n mukaan "kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan". Olen Suomen ylioppilaskuntien liiton pyynnöstä selvittänyt ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden sallittavuutta perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta 26.11.1996 päivätyssä lausunnossani. Tässä lausunnossani olen päättänyt siihen, että pakkojäsenyys ei ole HM 10a §:ssä nimenomaisesti suojatun ns. negatiivisen yhdistymisvapauden vastainen. Perusteluni vastaavat

pitkälti hallituksen esityksen säätämijärjestystä koskevassa kohdassa mainittuja näkökohtia.

Lausunnossani olen selostanut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten käytäntöä ja todennut, että sen valossa pakkojäsenyys on sopusoinnussa myös tämän sopimuksen 11 artiklan määräysten kanssa.

Oheistan Suomen ylioppilaskuntien liitolle antamani selvityksen tämän lausunnon liitteeksi.

Porthaniassa 25.2.1997

Kaarlo Tuori

LIITE

SUOMEN YLIOPPILASKUNTIEN LIITOLLE

Esitän pyynnöstä seuraavan oikeudellisen asiantuntijalausannon siitä tasosta, jolla ylioppilaskuntia koskevat säännökset valtiosääntömme mukaan tulisi antaa.

Maamme korkeakoulujen ylioppilaskunnat perustuvat niin sanotulle pakkojäsenyydelle: ylioppilaskuntiin kuuluvat kaikki asianomaisessa korkeakoulussa alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat. Ylioppilaskuntasäännösten antamistasoon liittyvät oikeudelliset ongelmat aiheutuvat tästä pakkojäsenyydestä ja sen suhteesta hallitusmuodossa perusoikeutena turvattuun yhdistymisvapauteen (HM 10a §; aikaisemmin HM 10 §).

Nykyisin säännökset muista ylioppilaskunnista kuin Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta on annettu asetuksella. Perussäännös Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta on yliopistosta annetun lain (854/91) 36.1 §:ssä, jonka mukaan "yliopiston opiskelijat muodostavat ylioppilaskunnan". Pykälän 3 momentin mukaan "ylioppilaskunnalla... on oikeus itsehallintoon, siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään". Tarkemmat säännökset sisältyvät nykyisin v. 1972 annettuun asetukseen (756/72).

Taustaksi ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden suhdetta hallitusmuodon 10a §:ään koskevalle kannanotolleni (jakso 5.) tarkastelen ensin yleisesti negatiivisen yhdistymisvapauden perustuslainsuojaa (jakso 1.), ns. julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja niiden pakkojäsenyyden valtiosääntöistä sallittavuutta (jakso 2.), ylioppilaskuntien pakkojäsenyydestä esitettyjä oikeudellisia kannanottoja (3.) sekä pakkojäsenyyttä koskevia Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten ratkaisuja (jakso 4.).

1. Negatiivisesta yhdistymisvapaudesta

Negatiivisella yhdistymisvapaudella tarkoitetaan vapautta olla liittymättä yhdistykseen ja erota siitä. Kysymys siitä, suojasiko hallitusmuodon alkuperäinen 10 § myös negatiivisen yhdistymisvapauden, oli pitkään epäselvä. Oikeuskirjallisuudessa V. Merikoski katsoi vielä v. 1935 julkaisemassaan väitöskirjassa, että hallitusmuodon säännös yhdistymisvapaudesta suojasi ainoastaan positiivista yhdistymisvapautta.¹

Myös perustuslakivaliokunta totesi v. 1957 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, että "hallitusmuodon 10 §:ssä on kansalaisille nimenomaisesti turvattu ainoastaan positiivinen yhdistymisvapaus". Valiokunta kuitenkin lisäsi että tämän periaatteen ohella "voidaan samasta hallitusmuodon säännöksestä johtaa myös ns. negatiivisen yhdistymisvapauden periaate, jolla tarkoitetaan kansalaisten oikeutta olla perustamatta yhdistyksiä ja olla liittymättä niihin sekä oikeutta erota yhdistyksen jäsenyydestä". Valiokunta katsoikin "tarpeelliseksi korostaa, ettei valtiosääntömme yleisesti salli tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyillä lailla velvoittaa Suomen kansalaista kuulumaan tiettyyn yhdistykseen". (PeVL 12/1957 vp)

Käsitys, jonka mukaan myös negatiivinen yhdistymisvapaus nauttii perustuslain suojaa, vakiintui vähitellen sekä oikeuskirjallisuudessa että valtiokäytännössä. Merikoski oli v. 1974 julkaisemassaan teoksessa muuttanut aikaisempaa kantaansa ja katsoi nyt, että vaikka "hallitusmuodon perusoikeusluettelossa ei tätä nykyä ole mainintaa negatiivisesta yhdistysvapaudesta", "sen on kuitenkin jo nykyisin katsottava olevan oikeusjärjestyksemme turvaama, sillä se johtuu loogillisella välttämättömyydellä positiivisesta rinnakkaisvapaudestaan".² Myös oikeuskansleri totesi eräässä v. 1975 antamassaan ratkaisussa, että "hallitusmuodon 10 §:n turvaama yhdistymisvapaus merkitsee, paitsi oikeutta perustaa yhdistyksiä ja liittyä niihin jäseneksi, toisaalta myös oikeutta olla liittymättä yhdistykseen ja erota siitä" (OKa 1975, s. 68 ss.). Eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan muotoili kantansa negatiiviseen yhdistymisvapauteen yhdistyslakiesitystä koskevassa lausunnossaan 6/1988 vp seuraavasti:

¹Merikoski, V.: *Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta*, Vammala 1935, s. 68 ss.

²Merikoski, V.: *Kansa ja kansanvalta*, Keuruu 1974, s.

"Hallitusmuodon turvaamaan yhdistymisvapauteen kuuluu paitsi laissa nimenomaan mainittu oikeus perustaa yhdistyksiä myös esimerkiksi yhtäältä oikeus liittyä yhdistyksiin ja toisaalta oikeus olla kuulumatta niihin. Yhdistymisvapauden sisällön laaja-alaisuuden korostamiseksi on valiokunnan mielestä aihetta erikseen huomauttaa siitä, että Suomen kansalaista ei saa pakottaa liittymään yhdistykseen eikä häntä myöskään saa pakottaa olemaan liittymättä yhdistykseen."

Käsitystä negatiivisenkin yhdistymisvapauden nauttimasta perustuslainsuojasta voidaan siten pitää vakiintuneena jo ennen elokuun alussa 1995 voimaan tullutta perusoikeusuudistusta. Hallitusmuodon uudessa perusoikeusluvussa yhdistymisvapautta koskevat säännökset sisältyvät 10 a.2-3 §:ään. Uusissa säännöksissä on aiemmasta HM 10 §:stä poiketen nimenomaisesti mainittu myös negatiivinen yhdistymisvapaus:

"Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan".

2. Julkisoikeudelliset yhdistykset ja niiden pakkojäsenyys

Vuoden 1919 yhdistyslain soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin yhdistykset, jotka "lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten järjestetään" (1.2 §). Uudessa yhdistyslaissa (503/88) näistä ns. julkisoikeudellisista yhdistyksistä puolestaan todetaan, että "yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, tätä lakia sovelletaan vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty" (2.2 §).

Yhdistyslain ulkopuolelle jätetyille, lakisääteisiä tehtäviä toteuttaville julkisoikeudellisille yhdistyksille on usein ominaista pakkojäsenyys sekä pakollinen jäsenmaksu tai vastaava jäsenten maksuvelvollisuus. Tällaisia yhdistyksiä ovat olleet esimerkiksi metsänhoitoyhdistykset, paliskunnat, kalastuskunnat ja riistanhoitoyhdistykset. Pakkojäsenyys tämänkaltaisissa yhdistyksissä on ollut eräitä kertoja perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Edellä jo lainaamassani v. 1957 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (12/1957 vp) perustuslakivaliokunta erotti yhdistyslain mukaisesta, sekä positiivisen että negatiivisen yhdistymisva-

pauden periaatteille rakentuvasta järjestelmästä "lakisääteiset, julkisen edun vuoksi tai julkisten tarkoituserien toteuttamiseksi luodut muodostelmat, jotka rakentuvat pakollisen jäsenyyden pohjalle, vaikka ne järjestysmuodoltaan muistuttaisivatkin vapaita yhdistyksiä". Valiokunnan mukaan "julkisoikeudellisia pakkoyhdistyksiä" voidaan eräin edellytyksin perustaa tavallisen lain säätämisyhteisöissä käsitellyllä lailla. Saman kannan valiokunta toisti v. 1963 kalastuslaitosten yhdistymää käsitelleessä lausunnossaan (4/1963 vp).

Hallitusmuodon aiemman 10 §:n voimassa ollessa vakiintunut kanta pakkoyhdistyksen julkisoikeudellisissa yhdistyksissä on todettavissa vuoden 1989 yhdistyslakia koskevista eduskunta-asiakirjoista. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 64/1988 vp, s. 15) kanta ilmaistiin seuraavasti:

"Aatteellisista yhdistyksistä ja yhdistymisvapaudesta on erotettava julkisoikeudelliset yhdistykset,... joiden olemassaolo perustuu erityislainsäädäntöön. ... Tällaisten yhteisöjen toimintaan kuuluu usein julkisen vallan tehtävien täyttämistä ja niiden tarkoitus on jo lainsäädännöllä määritelty. Kysymys ei ole aatteellisen tarkoituksen toteuttamiseksi tapahtuvasta yhteistoiminnasta, jonka vapautta perustuslaissa turvataan, eikä pakkoyhdistyminen näissä yhteisöissä siten myöskään muodosta poikkeusta yhdistymisvapauden periaatteesta."

Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa 3/1990 vp negatiivinen yhdistymisvapaus kytkettiin niin sanottuun aatteelliseen yhdistystoimintaan. Paliskunnassa, jonka pakkoyhdistyksen valiokunta arvioi, oli kuitenkin kysymys "elinkeinojen harjoittamiseen kytkeytyvästä julkisoikeudellisesta yhdistyksestä". Valiokunta katsoi, että "koska poroelinkeinojen erikoisluonne vaatii jonkinasteista järjestettyä yhteistoimintaa, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja, voidaan ehdotettu pakkoyhdistyminen hallitusmuodon 10 §:n estämättä toteuttaa tavallisella lailla".

Hallitusmuodon uuden 10.2 §:n tulkinnasta julkisoikeudellisten yhdistysten pakkoyhdistyksen sallittavuuden kannalta ei vielä ole käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Asiaan otettiin kuitenkin kantaa hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (HE 309/1993 vp), johon perustuslakivaliokunnalla ei näiltä osin ollut huomauttamista. Esityksen perusteluissa (s. 60) pakkoyhdistyksestä todettiin seuraavaa:

"Perustuslain turvaamana yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti yhdistyslain (503/89) tarkoittamia niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Ehdotus ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa mutta yhdistymisvapautta koskevan perustuslainsäädännön voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen."

3. Ylioppilaskuntien oikeudellista asemaa ja pakkojäsenyyttä koskevia kannanottoja

Ylioppilaskuntia on vakiintuneesti tarkasteltu aiemman yhdistyslain 1.2 §:ssä ja nykyisen yhdistyslain 2.2 §:ssä tarkoitettuina julkisoikeudellisina yhdistyksinä. Oikeuskirjallisuudessa Merikoski luonnehti v. 1954 julkaisemassaan teoksessa Helsingin yliopiston ylioppilaskuntaa "pakkoyhdyskunnaksi, lainsäätäjän määrätynlaisia tehtäviä varten järjestämäksi julkisoikeudelliseksi korporaatioksi" ja katsoi sen kuuluvan vuoden 1919 yhdistyslain 1.2 §:n mukaisiin "lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten järjestettyihin yhdistyksiin", jotka jäivät yhdistyslain soveltamisalan ulkopuolelle.³

Perustuslakivaliokunnan ministerisyyteasiassa v. 1972 valtiopäivillä antamassa mietinnössä kiinnitettiin huomiota siihen, että "kaikki ylioppilaskunnista annetut säännökset on rakennettu sille pohjalle, että yliopiston tai korkeakoulun opiskelijat yhdessä muodostavat sen ylioppilaskunnan ja että he tulevat ylioppilaskunnan jäseniksi samalla kun kirjoittautuvat oppilaitokseen". Valiokunnan mukaan

"ylioppilaskuntaa, jonka olemassaolo perustuu siitä laissa, asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä olevaan säännökseen, ei voida pitää 4 päivänä tammikuuta 1919 yhdistyksistä annetun lain alaisena yhdistyksenä, vaan sellaisena lainsäädäntötoimenpitein järjestettynä, luonteeltaan julkisoikeudellisena yhteisönä, jotka yhdistyslain 1 §:n 2 momentin mukaan jäävät sanotun lain soveltamispiirin ulkopuolelle. Siten yhdistyslaki, jolla on annettu tarkemmat säännökset hallitusmuodon 10 §:ssä säädetyistä yhdistymisvapaudesta, ei sellaisenaan koske julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi muodostettuja ylioppilaskuntia."

³Merikoski, V.: Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema, Vammala 1954, s. 65.

Mietinnössään perustuslakivaliokunta katsoi, että pakkojäsenyydestä teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnassa oli hallitusmuodon 10 §:n estämättä voitu säätää asetuksella. (PeVM 17/1972 vp)

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden suhde hallitusmuodon aiemman 10 §:n suojaamaan yhdistymisvapauteen oli 1970-luvun alusta alkaen useita kertoja myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen arvioitavana. Oikeusasiamies tiivisti 14.2.1990 antamassaan päätöksessä (DN:o 814/4/89) ylimpien lainvalvojien aiemmissa ratkaisuisaan (OKa:n päätökset 2296/22.10.1973 ja 502/4.2.1988 sekä EOa:n päätös 1774/18.12.1974) noudattaman linjan seuraavasti:

"Näissä kannanotoissa on pidetty yliopistojen ja korkeakoulujen ylioppilaskuntia julkisoikeudellisina yhteisöinä, joiden jäseniä ovat kaikki yliopiston tai korkeakoulun kirjoissa olevat opiskelijat. Koska ylioppilaskunnat, joiden olemassaolo perustuu laissa, asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä olevaan säännökseen, eivät niin ollen ole yhdistyslaissa tarkoitettuja yhdistyksiä, ne jäävät yhdistyslain ja hallitusmuodon 10 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden soveltamispiirin ulkopuolelle."

Oikeuskirjallisuudessa V. Merikoski on kärkevimmin arvostellut ylioppilaskuntien pakko-jäsenyyttä valtiosääntöisin argumentein. Merikosken 1970-luvulla julkaisema arvostelu perustui olennaisesti käsitykseen ylioppilaskuntien tehtävien ja toiminnan luonteen muuttumisesta. Hän mukaansa "aikaisemmin ovat korkeakoulujen pakolliset ylioppilaskorporaatiot olleet asianomaisen korkeakoulun yhteyteen kuuluvia, seurallisen toiminnan ohessa tiettyä *julkista tehtävää täyttäviä*, julkisoikeudellista pakkovaltaa käyttäviä ja korkeakoulujen hallintoelinten valvonnan alaisia yhteisöjä". Julkisenä, pakkovaltaa käyttävänä ja korkeakoululta siirrettynä tehtävänä Merikoski mainitsee erityisesti opiskelijoiden käytöksen valvonnan ja siihen liittyvän rankaisutoimivallan. Pakkojäsenyyden perustana Merikoski puolestaan piti niin sanottua laitosvaltaa, joka satoi ylioppilaskorporaation korkeakoulun. Sitä olivat ilmentäneet muun muassa velvollisuus ilmoittaa etukäteen rehtorille ylioppilaskunnan hallintoelimissä käsiteltävät asiat, rehtorin oikeus kieltää jonkin asian esille ottaminen, velvollisuus ilmoittaa ylimmissä hallintoelimissä tehdyt päätökset korkeakoulun hallintoviranomaisille sekä näiden oikeus kieltää päätösten täytäntöönpano.

Merikoski katsoi ylioppilaskuntien menettäneen entisenlaisen julkisoikeudellisen tehtävänsä ja toimivaltansa. Samoin oli hänen mukaansa hallinnollinen alistus- ja valvonnanalaisuussuhde korkeakouluun kokonaan katkaistu. Näin "jäljelle on jäänyt vain pakkojäsenyys ja jäsenmaksu". Merikoski kiinnitti niin ikään huomiota ylioppilaskuntien tehtävämäärityksen ylimalkaisuuteen ja katsoi kaiken siihen sisältyvät olevan luonteeltaan sellaista, mitä yhdistyslain alaiset yksityisoikeudelliset kansalaisjärjestötkin voivat tehdä. Ylioppilaskuntien tehtävät eivät olleet Merikosken sillä tavoin tiukasti rajatut kuin yhdistyslain tarkoittamissa julkisoikeudellisissa "pakkoyhdistyksissä" oli asianlaita. Kun ylioppilaskuntien tehtävät oli määritelty väljästi, seurauksena oli, että "oikeudellisin keinoin eli valitukseen turvautumalla ei voida pakottaa ylioppilaskuntia pitäytymään vain jäsentensä yhteisten asioiden hoitamiseen eikä estää niitä - kuten käytännössä on tapahtunut - muodostumasta puoluepoliittisen toiminnan välikappaleiksi". Näin korkeakoulun opiskelija "pakotetaan kuulumaan yhteisöön, joka saattaa käyttää pakkojäsenyyteen perustuvaa arvovaltaansa ja vaikutusvoimaansa hänen poliittisen vakaumuksensa ja yksittäistapauksellisen mielipiteensä vastaisella tavalla", ja "taloudellisesti tukemaan tällaista toimintaa".

Merikosken johtopäätöksenä olikin, että ylioppilaskuntien pakkojäsenyys oli lakiinkin perustuvana perustuslainvastainen.⁴

4. Ihmisoikeussopimukset ja pakkojäsenyys

Vuoden 1995 elokuun alussa voimaan tuleen perusoikeusuudistuksen keskeisiä tavoitteita oli lähentää perusoikeusjärjestelmäämme Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin (HE 309(1993 vp, s. 15 ja 39). Ihmisoikeussopimukset ja niiden soveltamiskäytäntö on uudistuksen esitöiden mukaan otettava huomioon myös perusoikeus-säännösten tulkinnessa. Niinpä perusoikeuksiin tavallisella lailla toteutettavat rajoitukset eivät perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

⁴Merikoski, V.: *Kansa ja kansanvalta*, s. 79 ss.

Yhdistymisvapaus on turvattu sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (KP-sopimus) että yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus). KP-sopimuksen 22 artiklan mukaan "jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa" (1 kappale) ja "tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ('ordre public') takia taikka terveydenhoidon, moraalien tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi" (2 kappale). Vastaava oikeus on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklassa ja myös oikeuden sallitut rajoitusperusteet (11(2) art.) vastaavat KP-sopimuksen määräystä.

Soveltamiskäytäntöä, jolla on merkitystä arvioitaessa ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä hallitusmuodon uuden 10a §:n kannalta, on kertynyt erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklasta.⁵ Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut osoittavat, että artikla suojaaa tietyssä laajuudessa myös negatiivista yhdistymisvapautta. Nimenomaisesti tämä on todettu tuomioistuimen päätöksessä tapauksessa *Sigurjórison v. Iceland* (30.6.1993, A 43). Tuomioistuin pidättäytyi kuitenkin ottamasta kantaa siihen "whether this right is to be considered on an equal footing with the positive right".

Pakkojäsenyyttä koskevissa päätöksissään ihmisoikeustoimikunta ja ihmisoikeustuomioistuin ovat antaneet ratkaisevan merkityksen sille, onko kulloinkin kysymyksessä oleva yhdistys ollut luonteeltaan yksityis- vai julkisoikeudellinen. Soveltamiskäytännössä omaksutun tulkintalinjan sopimuksen 11 artiklassa yhdistyksillä tarkoitetaan yhteisen päämäärän vuoksi vapaaehtoisesti perustettuja yhteenliittymiä, eivätkä julkisoikeudelliset yhdistykset siksi kuulu artiklan alaan. Tällä perusteella tuomioistuin esimerkiksi katsoi v. 1981, että belgialainen *Ordre des médecins* -järjestö ei ollut 11 artiklan tarkoittama yhdistys, eikä lääkärin velvollisuus kuulua siihen ollut vastoin kyseistä artiklaa edes olettaen, että sen katsottaisiin turvaavan myös negatiivista

⁵Ks. käytännöstä vuoteen 1991 asti yleisesti Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Jyväskylä 1991, s. 332-333.

yhdistymisvapautta.⁶ Sen sijaan yllä mainitussa v. 1993 antamassaan päätöksessä tuomioistuin katsoi, että islantilainen taksiautoilijoiden järjestö *Frami* oli pääasialliselta luonteeltaan yksityisoikeudellinen järjestö ja siten 11 artiklan tarkoittama yhdistys. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi, että taksinkuljettajan velvollisuus kuulua järjestöön rikkoi 11 artiklaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöstä on osoitettavissa myös kaksi suoraanaisesti ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä koskevaa tapausta. Näissäkin tapauksissa ratkaiseva merkitys annettiin ylioppilaskuntien julkisoikeudellisen luonteen arvioimiselle. Ruotsia koskevassa tapauksessa ihmisoikeustoimikunta totesi, että 11 artikla "offers protection only in respect of private associations and trade unions but not in respect of public institutions". Toimikunta katsoi, että ylioppilaskuntaa ei voida pitää ammatillisena tai työmarkkinajärjestönä vaan osa yliopistoa, erityisesti muodollinen tapa järjestää opiskelijoiden osallistuminen yliopiston hallintoon. Kun yliopisto puolestaan on julkinen laitos, artikla 11 ei toimikunnan mielestä soveltunut tapaukseen.⁷ Toisessa, Exeterin yliopiston ylioppilaskuntaa koskevassa päätöksessä toimikunta jätti samoilla perusteilla ottamatta tutkittavaksi pakkojäsenyydestä tehdyn valituksen.⁸

5. Ylioppilaskuntienpakkojäsenyyden suhde hallitusmuodon 10a §:ään

Nykyisin on jo hallitusmuodon 1 Oa.2 §:n sanamuodon nojalla riidatonta, että yhdistymisvapaus sisältää myös negatiivisen yhdistymisvapautta. Tämä kanta saa lisätukea jo ennen perusoikeusuudistusta vakiintuneesta hallitusmuodon aikaisemman 10 §:n tulkinnasta samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöstä.

Yhtä riidatonta on, että yhdistymisvapaus ei ainakaan täydessä laajuudessaan ulotu ns. julkisoikeudellisiin vaan tarkoittaa ensisijaisesti yhdistyslain alaisia aatteellisia yhdistyksiä. Näin

⁶*Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, 23.6.1981, A 43)

⁷Tapaus 6094/73, päätös 6.7.1977.

⁸Tapaus 16501/90, päätös 12.4.1991.

tulkittiin jo yhdistymisvapaudesta aikaisemmin säätänyttä hallitusmuodon 10 §:ää ja tämä kanta ilmaistiin myös hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi. Kanta vastaa niin ikään Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöä.

Toisaalta hallituksen esityksestä perusoikeusuudistukseksi on pääteltävissä, että yhdistymisvapauden perustuslainsuoja ei ole täysin vailla merkitystä arvioitaessa julkisoikeudellisten yhdistysten sääntelyä. Hallituksen mukaanhan yhdistymisvapautta koskevan perustuslainsäädännön voidaan niiden yhteydessä katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen. Lausumaa ei kuitenkaan voida tulkita siten, että hallitusmuodon 10a § ehdottomasti edellyttäisi pakkojäsenyydestä säättämistä perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla.

Ratkaisevaa pakkojäsenyyden sallittavuuden arvioinnissa on kulloinkin kysymyksessä olevan yhteenliittymän tehtävien luonne, se, voidaanko tehtäviä pitää sillä tavoin julkisina, että yhteenliittymän irrottaminen yhdistyslain alaisten yhdistysten järjestelmästä on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltavissa. Niinpä hallituksen esityksessä todettiin, että ehdotus uudeksi hallitusmuodon 10a §:ksi "ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten" (allev. KT). Tehtävien julkinen luonne on ollut ratkaiseva kriteeri myös pakkojäsenyyttä koskevassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä. Tehtäväkriteeriin tukeutui 1970-luvulla niin ikään V. Merikoski ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden valtiosääntöisessä arvostelussaan.

Euroopan ihmisoikeustoimikunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ylioppilaskunnat ovat osa yliopistoa, ja yliopisto puolestaan on julkinen instituutio. Nämä luonnehdinnat soveltuvat myös Suomen ylioppilaskuntiin ja korkeakouluihin. Korkeakoululakien vakiosäännöksen (esim. L Helsingin yliopistosta 3 §) korkeakouluun kuuluvat sen opettajat, tutkijat, muu henkilökunta ja opiskelijat. Ylioppilaskunnat organisoivat korkeakoulujen erään henkilöryhmän. Ylioppilaskuntien välityksellä opiskelijat osallistuvat myös korkeakoulujen hallintoon: korkeakoululakien ja -asetusten nojalla opiskelijaedustajien valinta monijäsenisiin hallintoelimiin on annettu ylioppilaskuntien tehtäväksi.

Myös muutoin ylioppilaskuntien tehtävät osoittavat niiden asemaa yliopistoinstituution osana. Esimerkiksi Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta annetun asetuksen (756/72) 2.2 §:n

mukaan "ylioppilaskunnan tarkoituksena on olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä pyrkimyksiään". Ylioppilaskunnilla on tärkeä merkitys korkeakoulujen yleisten tehtävien toteuttamisessa. Korkeakoulujen tehtäväksi on säädetty paitsi edistää vapaata tutkimusta ja tieteellistä sivistystä sekä antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta myös "kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa". Erityisesti viime mainitun tehtävän toteuttamisessa ylioppilaskunnilla on merkittävä asema.

Merikoski oli 1970-luvulla oikeassa siinä, että ylioppilaskuntien tehtävät ovat muuttuneet ja että esimerkiksi opiskelijoiden käytöksen valvonta ja siihen liittyvä rankaisutoimivalta on menettänyt merkityksensä. Merikoski on kuitenkin virheellisesti arvioinut tehtävien julkista luonnetta yksinomaan julkisen pakkovallan käyttöoikeuden näkökulmasta: tehtävät voivat olla julkisia, vaikka niihin ei liittyisikään oikeutta käyttää pakkovaltaa. Niinpä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytännössä pakkovallan käytölle ei ole annettu yksinomaista merkitystä, kun tuomioistuin tai toimikunta ovat arvioineet yhteenliittymän julkisoikeudellista tai julkista luonnetta. Esimerkiksi ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä koskevissa päätöksissä tähän kriteeriin ei lainkaan viitata.

Merikoski viittasi myös siihen, että aiempi alistussuhde asianomaiseen korkeakouluun, mitä oli ilmentänyt esimerkiksi korkeakoulun viranomaisten oikeus kieltää jonkin asian esille ottaminen ja jo tehdyn päätöksen täytäntöönpano, oli ylioppilaskunnista annetuissa uusissa säännöksissä katkaistu. Tällekin seikalle ei nähdäkseni voida antaa merkitystä arvioitaessa ylioppilaskunnan asemaa osana yliopistoinstituutiota ja sen tehtävien julkista luonnetta. Muutokset heijastavat yleisempiä muutoksia opiskelijan asemassa, opiskelijoiden muuntumista säännöstenkin tasolla yliopistoyhteisön täysivaltaisiksi jäseniksi ja opiskelijoiden oikeusaseman sellaisista rajoituksista luopumiseen, jotka aikanaan nojattiin nyttemmin oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa yksiselitteisesti hylättyyn laitosvaltakonstruktion.

Merikosken kritiikkiä arvioitaessa on vielä muistettava, että ylioppilaskunnilla ei vielä tuolloin ollut nykyisiä hallintoelinten opiskelijaedustajien valintaan liittyviä tehtäviä. Nämä tehtävät korostivat entisestään sitä, että myös opiskelijat kuuluvat korkeakouluuyhteisöön ja että myös ylioppilaskunta opiskelijoiden yhteenliittymänä on osa korkeakouluinstituutiota. Samalla ne

edellyttävät opiskelijoiden yhteenliittymältä sellaista edustavuutta, jonka voi taata vain kaikkien opiskelijoiden kuuluminen siihen.

Jos kaikkia korkeakouluja koskevaan yliopistolakiin otetaan - samaan tapaan kuin lakia Helsingin yliopistosta v. 1991 säädettäessä meneteltiin - yleinen säännös opiskelijoiden kuulumisesta ylioppilaskuntaan, tämä ilmentää selvästi ylioppilaskunnan olevan osa yliopistoa siten kuin Euroopan ihmisoikeustoimikunta on päätöksissään todennut.

Vaikka hallituksen perusoikeusuudistusta koskevaan esitykseen otetulle lausumalle pidättyvästä suhtautumisesta pakkojäsenyyteen julkisoikeudellisissa yhdistyksissä annettaisiinkin valtiosääntöoikeudellista merkitystä, ylioppilaskuntien kohdalla pakkojäsenyys on -perusteltavissa niiden julkisilla tehtävillä ja niiden asemalla osana korkeakouluinstituutiota. Pidänkin selvänä, että hallitusmuodon uusi 10a § ja sen tulkinnassa huomioon otettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytäntö eivät anna aihetta muuttaa sitä perustuslakivaliokunnan sekä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen 1970-luvulta lähtien antamissaan kannanotoissa johdonmukaisesti seuraamaa tulkintaa, jonka mukaan ylioppilaskuntien pakkojäsenyys ei ole ristiriidassa perustuslain suojaaman yhdistymisvapauden kanssa.

Toisaalta pidän myös selvänä, että korkeakoululainsäädäntöä uudistettaessa säännös pakkojäsenyydestä on annettava lain tasolla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin, että perusoikeuksien käyttämistä koskevat säännökset on annettava lailla. Tätä vastaavasti myös 10a §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyssä 3 momentti, jonka mukaan "tarkempia säännöksiä... yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla". Vaikka pakkojäsenyys ei olekaan ristiriidassa yhdistymisvapauden perustuslainsuojan kanssa, se liittyy kuitenkin yhdistymisvapauteen niin läheisesti, että asetuksetasoinen sääntely ei enää riitä.

Helsingissä 29.11.1996

Kaarlo Tuori
Hallinto-oikeuden professori