

KIRJALLINEN TODISTE 4

L A U S U N T O

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan (jäljempänä KY) hallituksen puheenjohtaja Jenni Laakso on pyytänyt minua lausumaan käsitykseni siitä, voiko KY perustaa rekisteröidyn säätiön ja siirtää sinne omaisuuttaan joko kokonaan tai osaksi. Tehtävän täyttämistä varten olen keskustellut Jenni Laakson kanssa 24.9.2007, PRH:n säätiöasioita käsittelevän lakimiehen, varatuomari Jyrki Ahdeojan kanssa 5.10.2007 sekä oikeustieteen lisensiaatti Juha Viertolan kanssa 3.10.2007. Jenni Laaksoilta olen saanut suullisen selvityksen siitä, millainen haviteltu säätiö olisi. Viertolan kanssa keskusteltuaamme olemme päätyneet lausuttavana olevassa asiassa samaan lopputulokseen. Laadimme kuitenkin kumpikin oman lausuntomme. Viertola tarkastelee ylioppilaskuntalainsäädäntöön perustuvia kysymyksiä ja minä yhteisö- ja säätiöoikeuden yleisiä kysymyksiä.

1. Taustakysymyksiä

Saamani toimeksianto liittyy ns. innovaatioyliopiston perustamishankkeeseen. Tavoitteena on yhdistää kolme pääkaupunkiseudulla toimivaa korkeakoulua yhdeksi innovaatioyliopistoksi, jonka oikeudellinen muoto olisi yksityisoikeudellinen säätiö. Hanke on kunnianhimoinen ja vaativa myös oikeudellisen totentuksen osalta. Säätiölakia ei ole kirjoitettu silmällä pitäen tällaista hallintomuotoa, jossa julkinen tehtävä kuuluu yksityisoikeudelliselle säätiölle. Hanke ei kuitenkaan kariudu tähän oikeudelliseen kysymykseen. Siksi voidaan tarkastelua jatkaa lähtien siitä, että säätiömuotoinen innovaatioyliopisto on perustettu.

Esitetyn taustan vuoksi on seuraavaksi aiheellista kysyä, millainen ylioppilaskuntamalli innovaatioyliopistoa varten rakennetaan. Jos mitään erityisjärjestelyä ei tehdä, innovaatioyliopistoa varten tulee yksi ylioppilaskunta, joka on oikeudelliselta rakenteeltaan julkisoikeudellinen yhdistys sillä tavoin kuin nykyisetkin ylioppilaskunnat eli sillä on myös julkinen tehtävä. Jos tapahtuu, uudelle ylioppilaskunnalle siirretään nykyisten ylioppilaskuntien omaisuus suoraan lainsäädäntötoimin, ellei ryhdytä erityisjärjestelyihin. Jos KY:llä harkitaan säätiön perustamista, on toimiin ryhdyttävä ennen uuden ylioppilaskunnan lainsäädännöllä tapahtuvia perustamistoimia, koska muutoin KY:llä ei ole enää mahdollisuuksia toimia tässä asiassa.

Mahdollista on myös se, että julkisoikeudelliselle ylioppilaskunnalle perustetaan alaylioppilaskuntia. Lainsäädäntötoimin näin voidaan tehdä vain, jos näille alaylioppilaskunnille tulee julkinen tehtävä. Jää kysymään, miten tämä olisi mahdollista tehdä, jos "yläylioppilaskuntakin" olisi lainsäädäntötoimin perustettu eli silläkin olisi julkinen tehtävä. Olisi

hieman outoa, jos julkinen tehtävä voisi olla yliopiston yksiköissä toimivilla yhteisöillä hieman suorasuoraista vertausta käyttäen samaan tapaan kuin KY:n ainekerhoilla olisi. Tämä riippuu kuitenkin osaltaan siitä, millainen "oma" hallinto tulee olemaan innovaatioyliopiston nykyisillä perusyksiköillä, kolmella korkeakoululla. Alayksiköjä varten voidaan tietenkin perustaa myös yksityisoikeudellisia yhdistyksiä, mutta tämä ei voi tapahtua lainsäädäntötoimin, eikä niille siirtyisi siten julkisoikeudellisten ylioppilaskuntien omaisuutta muuten kuin yksityisoikeudellisin luovutustoimin, ei lainsäätäjän toimin.

2. Säätiön perustamisen peruskysymyksiä

Säätiö on määrätarkoitukseen sijoitettu omaisuusmassa. Säätiössä säätäjä laatii säätiölle säännöt, luovuttaa sille omaisuuden ja huolehtii perustamistoimista. Säätiön perustaminen on Suomessa luvanvaraista. Viranomaisen toimii PRH, jossa on säätiöasioihin keskittyvä toimintayksikkö.

Säätiön perustajan on oltava oikeussubjekti, yksityinen henkilö tai ns. oikeushenkilö. Tätä KY kiistatta on. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että esimerkiksi Helsingin kauppakorkeakoulu ei voisi samalla tavalla perustaa säätiötä, koska se ei ole oikeussubjekti. Se on nykytilanteessa vain valtion tilivirasto, jolla ei ole "omaa" omaisuutta toisin kuin privilegioiden ansiosta Helsingin yliopistolla. Mahdollisten lahjoitusvarojen säätiöiminen voi olla eri asemassa.

Vaikka KY on julkisoikeudellinen oikeussubjekti, se ei tarvitse miltään viranomaiselta etukäteistä lupaa säätiöimistöimiin. Eri asia on, että yhteydenpito OPM:n kanssa säätiöintiasiassa voi olla toimintapoliittisesti järkevää. KY voi perustaa säätiön "omalla vastuullaan". Säätiön edustaminen voi kuitenkin kariutua siihen, ettei viranomainen (PRH) anna siihen lupaa. Jos säätiön on saatu perustetuksi, on mahdollista, että jokin taho pääsee jälkikäteen puuttumaan siihen. Niinpä on mahdollista, että perustajayhteisön (KY) hallituksen jäseniä vastaan nostetaan vahingonkorvauskanne sen johdosta, että toimenpiteellä on aiheutettu yhdistykselle vahinkoa. Sekin on mahdollista, että itse toimenpiteestä tehdään jäsenten oikeusturvakeinoja käyttäen valitus. Jos tällaista on tapahtumassa perustamistoimien ollessa vireillä, on mahdollista, että PRH:ssa jäädytään odottamaan tapahtumien kulkua. Välttämätöntä tämä ei kuitenkaan ole.

Säätiön tarkoituksen on oltava hyödyllinen, jotta perustamislupa voidaan antaa. Jos KY perustaa sellaisen säätiön, josta on ollut puhetta, se olisi kiistatta hyödyllinen. Se olisi mitä ilmeisimmin myös yleishyödyllinen ja saisi näin tiettyjä veroetuja. Säätiötä ei saa perustaa välittömän taloudellisen edun hankkimiselle perustajaa varten. Tämä vaatimus tulisi tietenkin ottaa huomioon perustamistoimissa. Ylitsikäymätöntä ongelmaa se ei kuitenkaan aiheuttaisi.

Säätiön perustaminen olisi KY:ssä varsin merkittävä ratkaisu, jos kyseessä olisi muu kuin pieni stipendirahasto. Tunteamatta lähemmin KY:n sääntöjä esitän käsityksenäni sen, että perustamiseen tarvittaisiin edustajistopäätöstä. Hallituksen tehtävänä olisi asian valmistelu ja tähytn töönpano.

3. Säätiön toiminta

Säätiö ei toimisi välittömästi perustajansa hyväksi, jos sen pääoman tuottoa käytettäisiin kauppatieteen ylioppilaiden hyväksi, millä nimellä näitä innovaatioyliopistossa sitten

kutsuttaisiinkaan. Säätiö voisi PRH:ssa noudatetun käytännön mukaisesti määrätä säännöissään siitä, että se voisi käyttää 20 % tuotostaan perustajan eli KY:n hyväksi esimerkiksi maksamalla hallintokuluja. Jos KY:n toimitiloja siirrettäisiin säätiöön, olisi mahdollista, että säätiö vuokraisi ne KY:lle tai innovaatioylioppilaskunnalle. Vuokran ei edes tarvitsisi olla aivan käypä tasoa, mutta sen tulisi olla kuitenkin muu kuin symbolinen.

KY:n säätiön säännöissä tulisi määrätä tarkoituksesta ja toimintamuodoista. Nämä liittyisivät luonnollisesti kauppatieteen ylioppilaiden tukemiseen kuten harrastetoiminnan edistämiseen, yritysyhteistyön kehittämiseen ja stipendiohjelmaan. Myös sosiaalinen asuntotoiminta voisi tulla kysymykseen. Säätiön hallinto olisi järjestettävissä myös niin, että hallituksena olisi jonkin muun organisaation toimielin. Tässä tapauksessa tulisi kuitenkin ennakoida tulevaa tilannetta. Jos KY:tä ei enää olisi julkisoikeudellisena yhdistyksenä, KY:n hallitusta ei voitaisi määrätä säätiön hallitukseksi.

Säätiön perustaminen on hyvin lopullinen toimenpide. Säätiötä ei näet voida purkaa niin kuin yhdistystä tai osakeyhtiötä. Jos omaisuus säätiöidään ja sittemmin havaitaan, että jokin toinen ratkaisu olisi ollut tarkoituksenmukaisempi, ei mitään ole tehtävissä. Säätiö voidaan tosin perustaa määräajaksi, mutta se purkautuu määräajan kuluttua. Jos on tarkoitus perustaa säätiö pysyvää tarkoitusta varten, ei määräaikaisuus ole todellinen vaihtoehto. Säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa, mutta se edellyttää laissa mainittujen edellytysten täyttymistä. Ei riitä, että löytyy jokin vielä parempi tarkoitus kuin alkuperäinen tarkoitus on ollut. Tilanteiden muuttumisen varalta voisi olla tarkoituksenmukaista määrätä säännöissä vaihtoehtoinen tarkoitus esimerkiksi sen varalta, millä edellytyksillä säätiövarallisuutta voitaisiin käyttää (myös) innovaatioylioppilaskunnan hyväksi.

4. KY:n julkisoikeudellisuus ja säätiön perustaminen

KY on julkisoikeudellinen yhdistys. Tämä status vaikuttaa mahdollisuuteen perustaa säätiö. Se ei kuitenkaan sulje sitä kokonaan pois. Kysymys on siitä, millaisen säätiön julkisoikeudellinen yhteisö ja tässä tapauksessa erityisesti KY voi perustaa.

Julkisoikeudellisia yhteisöjä ovat kunnat. Kunnat ovat olleet perustamassa paljonkin säätiöitä. Esimerkkinä voidaan mainita Helsingin kaupunginteatteri ja (Helsingin) Stadionsäätiö. Myös Suomen valtio on ollut perustamassa säätiöitä. Kuntien osalta joudutaan selvittämään, kuuluuko tietyn säätiön perustaminen kunnan toimialaan. Mille tahansa alueelle ei kunta voi säätiötä perustaa. Erikseen on selvitettävä myös se, onko mahdollista säätiöittää kunnan lakisääteisiä tehtäviä.

Säätiön perustaminen liittyy KY:n autonomiaan ylioppilaskuntana. Jos KY:n olisi samanlainen lainsäädäntötoimin järjestetty yhdistys kuin esimerkiksi potilasvakuutusyhdistys (ks. potilasvahinkolaki 585/1986), se tulisi käyttää kaikki varansa julkisen tehtävän hoitamiseen. KY:llä julkinen tehtävä on varsin ohut ja se on hankkinut omaisuutta monella tavalla muutenkin kuin julkisen tehtävän harjoittamisen kautta. Toki on huomattava, että ylioppilaskuntien autonomia ei ole niin tukeva kuin esimerkiksi yliopistojen perustuslakiin tukeutuva autonomia. Tällä ei ymmärtääkseni ole kuitenkaan olennaista merkitystä esillä olevassa tapauksessa.

Vertailun vuoksi voidaan tässä viitata hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen sisäisen kuntoutusyhtiö Petrean muuttamisesta säätiöksi (HE 105/2006). Sinä on katsottu, että koska KELA:n sisäinen yhtiö Petrea on ollut osa eduskunnan valvonnan alaista kansaneläkelaitosta, on asiasta säädettävä lailla. KY ei ole tällainen "sisäinen yhteisö", vaan sillä on

merkittävä autonomia. Siksi se voi perustaa säätiön ilman lainsäädäntötoimia. Vertailun vuoksi voidaan myös mainita, miten Helsingin yliopisto on voinut perustaa oman rahastonsa saamistaan lahjoitusvaroista ilman, että tähän tarvittiin lainsäädäntötoimia toisin kuin vielä vuosikymmeniä sitten saatettiin ajatella. Käsitykset ovat tässä suhteessa avartuneet: kaikki se ei ole kiellettyä, mitä ei ole nimenomaisesti sallittu, vaikka julkinen toiminta onkin säännellympää kuin yksityinen.

Ylioppilaskorporaatiot ovat eri aikoina säätiöittäneet omaisuuttaan. Esimerkkinä voidaan mainita Hämäläis-Osakunta, joka on perustanut Hämäläisen ylioppilassäätiön, jolle on siirretty osakuntarakennuksen omistus. Osakunnat ovat niin ikään perustaneet säätiömäisiä stipendirahastoja. Ylioppilaskunnat - erityisesti HYY - ovat perustaneet yhtiöitä, joille on siirretty varsin huomattavastikin omaisuutta. Kun perustajana on julkisoikeudellinen yhteisö, ei eroa ole siinä, perustetaanko yhtiö vai säätiö.

5. Säätiön perustamisen reunaehdoja

KY:n säätiön perustaminen ei voi tulla julkisen tehtävän vuoksi kysymykseen, jos säätiön toiminta ei olisi sopusoinnussa KY:n oman toiminnan kanssa. Tämän mukaisesti KY ei voisi perustaa säätiötä tukemaan Helsingin yliopistoa ja sen opiskelijoita tai ylläpitämään teatteria Kuopiossa. Nyt suunnitteilla oleva hanke ei ole tältä osin ongelmallinen, kun säätiö palvelisi samoja tarkoituksia kuin nykyinen KY:kin. Oma kysymyksensä on, tulisiko ylioppilaskunnan julkisoikeudellisena yhdistyksenä toimia myös niin, että tuleva innovaatioylioppilaskunta voisi saada itselleen kaiken sen varallisuuden, jota KY:lle on kertynyt. Näin ei käsittäkseni ole asian laita.

KY:n varallisuus on karttunut eri tavoin. Se on saanut pakkojäsenyyden myötä jäsenmaksutuloja vuosikymmenien aikana paljonkin. Ne kaikki eivät tietenkään ole jääneet KY:n varallisuudeksi, vaan ne ovat kuluneet pääosin toimintaan, niin kuin on ollut tarkoituskin. KY on harjoittanut kannattavaa liiketoimintaa ja saanut lahjoituksia. Nykytilanteessa on tietenkin mahdotonta sanoa, millä tavoin KY:n omaisuus on kaiken kaikkiaan karttunut. Yksityiskohdilla ei olekaan merkitystä.

Käsitykseni mukaan olennainen rajanveto on siinä, että KY voi lähtökohtaisesti säätiöidä sitä omaisuuttaan, jota se ei tarvitse julkisen tehtävän harjoittamiseen nyt eikä tulevaisuudessa. Julkisen tehtävän, joka liittyy lähinnä korkeakoulu-yhteisöön. Tämä reunaehto ei estä säätiön perustamista, mutta se aiheuttaa sen, ettei koko omaisuutta voida säätiöidä. KY:n tulee voida toimia niin, että sillä on jatkossakin omat toimitilat, joita sen ei kuitenkaan tarvitse itse omistaa.

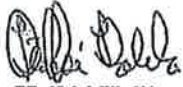
Toinen rajoitusperuste voidaan konstruoida pakkojäsenyyden kautta tulevista jäsenmaksuista. On arvioitava jotenkin sitä, kuinka paljon varallisuutta on tullut pakkojäsenyyteen perustuvien maksujen kautta. Edellä esitetty huomioon ottaen tämä erä ei voine olla kovin suuri. Jäsenmaksutuloja ei ole ilmeisestikään rahastoitu vaan käytetty toimintaan, joskaan jäsenmaksuvarat eivät ole korvamerkittyjä.

6. Päätelmiä

Esittämäni perusteella totean, etten näe estettä sille, että KY säätiöisi merkittävänkin osan – ainakin selvän pääosan – omaisuudestaan. Koko omaisuuttaan se ei kuitenkaan voi säätiöidä ja säätiön

sääntöjen tarkoituksen tulee olla palvelutoiminnan osalta samantyyppinen kuin KY:n toimintakin
nyttemmin on.

Helsinki 12.10.2007



Heikki Halila
professori
Helsingin yliopisto

Juha Viertola

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta
Hallituksen puheenjohtaja Jenni Laakso

NÄKÖKULMIA YLIOPPILASKUNNAN OMAISUUDEN SÄÄTIÖITTÄMISESTÄ

Taustaa

Opetusministeriö on valmistelemassa ns. innovaatioyliopistoa, joka muodostuisi kolmesta nykyisestä yliopistosta; Helsingin kauppakorkeakoulusta, Taideteollisesta korkeakoulusta ja Teknillisestä korkeakoulusta. Oikeudelliselta muodoltaan innovaatioyliopisto olisi tämän hetkisen näkemyksen mukaan säätiö.

Innovaatioyliopiston valmistelu on aiheuttanut tarpeen pohtia nykyisten kolmen yliopiston ylioppilaskuntien asemaa ja tulevaisuutta. Keskustelua on käyty siitä, mikä tulee olemaan tulevan innovaatioyliopiston opiskelijoiden järjestäytymismuoto. Käsitykseni mukaan melko suuri yhteisymmärrys on siitä, että innovaatioyliopistoon ollaan muodostamassa yhtä yhteistä ylioppilaskuntaa nykyisten yliopistojen ylioppilaskuntien tapaan. Tämän ylioppilaskunnan jäsenyys perustuisi nykyisten ylioppilaskuntien mukaisesti pääasiallisesti automaattiseen, pakolliseen jäsenyyteen.

Erityisesti Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan ("KY") piirissä on herännyt keskustelua siitä, miten nykyinen KY:n varallisuus liittyy tai liitetään tulevaan innovaatioyliopiston ylioppilaskuntaan ja onko mahdollista säilyttää KY:n nykyisen varallisuuden sidonnaisuus kauppaitieteitä opiskelevien opiskelijoiden piirissä ja hyväksi.

Olen keskustellut ylioppilaskunnan asemasta, roolista ja toimintamahdollisuuksista innovaatioyliopiston valmistelussa KY:n hallituksen pu-

puheenjohtaja Jenni Laakson kanssa 21.9.2007. Tällöin esitin, että KY:n omaisuuden mahdolliseen siirtämiseen tulevan innovaatioyliopiston ylioppilaskunnan ulkopuolelle liittyvistä kysymyksistä ("säätöittämisestä") voisi pyytää lausuntoa Helsingin yliopiston professori Heikki Halilalta.

KY:n hallituksen puheenjohtaja Jenni Laakso on pyytänyt professori Heikki Halilalta lausuntoa KY:n omaisuuden "säätöimiseen" liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Keskusteltuamme asiasta 3.10.2007 professori Halilan kanssa sovimme, että hän liittää omaan lausuntoonsa kirjallisesti laatimani lausunnon asiasta ylioppilaskuntia koskevien säädösten näkökulmalta.

Ylioppilaskunnan oikeudellisesta asemasta

Ylioppilaskunta on lainsäädännöllä perustettu yhteisö ja itsenäinen oikeushenkilö, jolle on annettu itsehallinto-oikeus. Ylioppilaskunnan asema itsenäisenä oikeushenkilönä perustuu yliopistolakiin ja ylioppilaskunta-asetukseen. Ylioppilaskunta on määriteltävissä julkisoikeudelliseksi yhteisöksi, julkisoikeudelliseksi aatteelliseksi yhdistykseksi. Ylioppilaskuntaan ei voida soveltaa yhdistyslakia eikä sitä voida pitää rekisteröimättömänä yhdistyksenä.

Julkisoikeudellisina yhteisöinä ylioppilaskuntien voidaan määritellä kuuluvan välilliseen julkishallintoon. Ylioppilaskuntien taloushallinto ei kuulu valtion tai kuntien välittämän budjettivallan taikka budjettitalouden piiriin.

Ylioppilaskuntien toiminta perustuu ylioppilaskunnan jäsenten itsehallintoon. Ylioppilaskuntien toiminta on itsenäistä suhteessa valtion- ja kuntahallintoon sekä yliopiston hallintoon. Ylioppilaskunnan itsehallintoa rajoittaa ylioppilaskunta-asetuksessa säädetty rehtorin asema ylioppilaskunnan sääntöjen ja jäsenmaksun vahvistajana.

Ylioppilaskunnan tarkoitus on määritetty yliopistolaissa. Ylioppilaskunnan tarkoitukseen ja toimialaan kuuluvat ainakin seuraavat toiminnot:

1. opiskelijoiden edunvalvonta
2. yliopistohallintoon osallistuminen ja vaikuttaminen
3. opiskelijoiden sosiaalityö
 - a. toimeentulo
 - b. terveydenhuolto
 - c. asuminen
 - d. muu
4. kansalaiskasvatus
5. harrastus-, liikunta- ja kulttuuritoimi

Ylioppilaskunnalla on julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaisille määrittelee, mitä on pidettävä ylioppilaskunnan julkisina hallintotehtävinä. Ylioppilaskunnan julkisia hallintotehtäviä ei toistaiseksi kuitenkaan ole riittävän täsmällisesti määritelty yliopistolaissa. Ylioppilaskunta käyttää julkista valtaa määrätessään jäsentensä jäsenmaksusta. Julkisen vallan käyttäminenä on myös pidettävä päätöstä, jolla muu yliopiston opiskelija kuin ylioppilaskuntaan automaattisesti yliopistolain perusteella kuuluva opiskelija hyväksytään ylioppilaskunnan jäseneksi, taikka jäsenyyttä hakeneen yliopiston opiskelijan jäsenhakemus hylätään. Ylioppilaskunnan muina julkisina hallintotehtävinä on pidettävä opiskelijaedustajien nimeämistä yliopiston hallintoelimiin, opiskelijoiden terveydenhuoltopalveluiden järjestämiseen osallistumista ja opintotukilautakunnan opiskelijaedustajien nimeämistä. Yleishallinto-oikeudellisten säädösten soveltaminen turvaa ylioppilaskunnan julkisten hallintotehtävien hoidossa oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista.

Toimialaan liittyy läheisesti myös taloudellisen päätösvallan käyttäminen ja talouden liittyminen yhteisön toimialaan. Ylioppilaskuntaasetuksen 4 §:n mukaan ylioppilaskunnan tarkoituksen toteuttamiseen soveltuvasta toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan ylioppilaskunnan omaisuudesta ja toiminnasta saaduilla tuloilla sekä jäsenmaksuilla. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ylioppilaskunnan jäsenmaksutulojen käyttöön, ottaessaan lausunnossaan kannan siitä, että ylioppilas-

kunnan julkiset tehtävät on määriteltävä laissa, jotta voidaan tämän perusteella määrittää missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia. Perustuslakivaliokunta liitti julkisten tehtävien määrittämisen pakkojäsenyyden ylläpitämiseen ja katsoi, että pakkojäsenyyteen kuuluu myös jäsenmaksuvelvollisuus. Tämä periaate tuotiin esiin myös perustuslakivaliokunnan mietintöön liitettyssä eriävässä mielipiteessä.

Ylioppilaskunnilla on pitkä perinne eri liiketoimintojen harjoittamisesta. Toimialaan liittyen on erityisesti otettava huomioon, että ylioppilaskunta-asetuksen säännös ylioppilaskunnan taloudesta (4 §) nimenomaisesti mahdollistaa ylioppilaskunnan varainhankinnan omaisuutensa kautta. Ylioppilaskunta-asetuksen säännös ja ylioppilaskuntien perinteet liiketoiminnan harjoittamisessa antanevat vapaampia toimintaraameja ylioppilaskunnan taloudelliseen toimintaan eli tulojen hankkimiseen kuin esim. kuntalaki antaa kunnille.

Ylioppilaskunnan jäsenyys perustuu pääosin automaattiseen, pakolliseen jäsenyyteen. Ylioppilaskunnan jäsenyydessä ei ole ristiriitaa perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden suojan kanssa. Suomen perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset mahdollistavat julkisoikeudellisten yhteisöjen pakollisen jäsenyyden, vaikkakin pakolliseen jäsenyyteen tulee suhtautua pidättyvästi. Ylioppilaskunnan jäsenyys liittyy yliopiston opiskelija -statukseen. Ylioppilaskunnan jäsenenä ei voi olla henkilöä, joka ei ole yliopiston opiskelija.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan edeltäjänä pidettävä Kauppakorkeakoulun Oppilasyhdistys on aloittanut toimintansa vuonna 1911, jolloin kauppakorkeakoulussa opiskelevat opiskelijat irtaantuivat kauppaopisto-opiskelijoiden opiskelijayhdistyksestä Suomen Liikemiesten Kauppaopiston Oppilaskunnan Yhdistyksestä. Kauppakorkeakoulun Oppilasyhdistyksen perustamiskokous pidettiin 7.10.1911. Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta perustettiin tämän oppilasyhdistyksen kokouksessa 14.4.1923, jolloin samalla oppilasyhdistys päätettiin lakkauttaa. Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on säädöksissä ensimmä-

mäisen kerran tunnustettu valtioneuvoston 8.10.1931 vahvistamalla Kauppakorkeakoulun perussäännöllä. Ylioppilaskunnasta on annettu ensimmäinen oma asetus 29.11.1974 (Asetus Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnasta 880/1974). Yhdistysrekisteristä on poistettu aikaisemmin rekisteröitynä yhdistyksenä yhdistysrekisteriin merkitty Kauppakorkeakoulun Ylioppilaskunta (Rek.nro 17.445).

Ylioppilaskunnan fuusioimisesta ja lakkauttamisesta

Ylioppilaskunnan fuusioimisesta tai lakkauttamisesta ei ole erityisiä säädöksiä eikä asiasta ole varsinaista oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kantoja.

Eläinlääketieteellisen korkeakoulun ylioppilaskunta lakkautettiin 1.8.1995. Ylioppilaskunnan lakkauttaminen tapahtui 30.6.1995 annetulla ja 1.8.1995 voimaan tulleella asetuksella (Asetus eläinlääketieteellisen korkeakoulun ylioppilaskunnasta annetun asetuksen kumoamisesta 924/1995).

Svenska social- och kommunalhögskolan -nimisen korkeakoulun ylioppilaskunta lakkautettiin 1.8.1984. Ylioppilaskunnan lakkauttaminen tapahtui 27.7.1984 annetulla ja 1.8.1984 voimaan tulleella asetuksella (Asetus Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolan -nimisestä yksiköstä 556/1984).

Kummankin ylioppilaskunnan lakkauttamisen taustana oli, että ko. korkeakoulu [yliopisto] yhdistettiin Helsingin yliopistoon. Ylioppilaskunnat eivät olleet erityisen suuria eikä niillä kummallakaan ollut merkittävää omaisuutta. Käsitykseni mukaan opetusministeriössä ei ole erityisemmin harkittu ylioppilaskunnan lakkauttamiseen tai fuusioimiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Ylioppilaskuntien jäsenet siirtyivät automaattisesti Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan jäseniksi ja kummankin ylioppilaskunnan varallisuus siirtyi Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan suostumuksella ns. tiedekuntajärjestöinä perustetuille rekisteröidyille yhdistyksille. Ylioppilaskunnan lakkauttamiseen ja fuusioimiseen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä voisi ainakin tehdä vertailua kuntaliitok-

sien osalta. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käsitellä tätä enemmälti.

Ylioppilaskunnan omaisuuden säätiöimisestä

Kuten edellä olen todennut, ylioppilaskunnalla on itsehallinto-oikeus. Lisäksi käsitykseni mukaan ylioppilaskunta-asetus ja ylioppilaskuntien perinteet liiketoiminnan harjoittamisessa antanevat vapaampia toimintaraameja ylioppilaskunnan taloudelliseen toimintaan ja sen järjestelyihin kuin muun muassa kuntasektorilla olisi mahdollista. Ylioppilaskunnan mahdollisuus täysin vapaasti määrätä omaisuudestaan on mielestäni rajallisempi jäsenmaksuilla kerättyjen varojen osalta. Lisäksi ylioppilaskunnan luonne julkisoikeudellisena yhteisönä luo varauksia ja voi myös tuoda rajoitteita sille, että ylioppilaskunnan omaisuutta siirrettäisiin täysin ylioppilaskunnan ulkopuolelle, ainakin jos tämä ei tue ylioppilaskunnan tarkoitusta ja toimialaa.

Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on pidetty mahdollisena, että julkisyhteisöt (kuten valtio ja kunnat) voivat perustaa yhtiöitä ja säätiöitä. Kuitenkin näissä on pääasiallisesti edellytetty että yhtiön tai säätiön toiminta tukee julkisyhteisön toimialaa. Lähtökohtaisesti siis on pidettävä mahdollisena, että ylioppilaskunta olisi mukana perustamassa ja omistamassa yhtiöitä ja myös säätiöiden perustamisessa ja hallinnossa. Tässä on kuitenkin otettava huomioon se, onko kyse ylioppilaskunnan omaisuudesta saatujen tulojen käytöstä vai jäsenmaksuilla kerätyistä varoista tai kenties lahjoituksina saaduista varoista ja näihin mahdollisesti liittyvistä lahjoittajan tekemistä käyttörajoituksista.

Ylioppilaskunnan julkisia hallintotehtäviä ei voi siirtää ylioppilaskunnan ulkopuolelle (säätiöön tai yhtiöön) ilman, että tämä siirto perustuisi lakiin. Tämä estää mahdollisuudet siirtää ylioppilaskunnan julkisoikeudelliseen luonteeseen kuuluvia "ydintehtäviä" ja rajoittaa näiden hoitamiseksi tarpeellisen varallisuuden siirtämistä ylioppilaskunnan ulkopuolel-

le. Mahdolliseen säätiöittämiseen ei siis voida liittää ylioppilaskunnan julkisia hallintotehtäviä. Säätiö voitaneen kuitenkin perustaa muihin ylioppilaskunnan tarkoitukseen ja toimialaan liittyviin toimintoihin liittyen.

Johtopäätöksiä

Oikeudellisia rajoja ylioppilaskunnan omaisuuden säätiöittämisestä on vaikea esittää ja asiaan liittyy oikeudellista epävarmuutta. Riskinä on säätiöittämisen täytäntöönpanijan (=hallitus) mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus. Voidaan kuitenkin todeta, että ylioppilaskunnan omaisuutta voidaan periaatteessa säätiöittää. Oikeudellinen epävarmuus kasvaa mitä suurempaa osaa ylioppilaskunnan varallisuudesta oltaisiin siirtämässä tai säätiöittämässä ylioppilaskunnan ulkopuolelle. Ylioppilaskunnan koko varallisuuden siirtämistä ylioppilaskunnan ulkopuolelle en pidä mahdollisena.

KY:n osalta omaisuuden mahdollisessa säätiöittämisessä on otettava huomioon myös se, miten mahdollinen säätiöitettävä varallisuus on kertynyt ja liittyykö sen käyttöön rajoitteita (esimerkiksi lahjoittajien tai testamentin tekijöiden toimesta). Vastaavasti katsoisin, että nämä varallisuuden käyttöön asetetut mahdolliset rajoitteet olisivat voimassa vastaavasti, miten yleisesti lahjoitusvarallisuuden käyttörajoitukset jatkuvat omaisuuden siirtyessä oikeushenkilöltä toiselle. Mikäli KY:n nykyinen omaisuus joko kokonaan tai osaksi siirtyisi innovaatioyliopiston ylioppilaskunnalle, tulisivat nämä mahdolliset omaisuuden käyttöön liittyvät rajoitukset ottaa huomioon ja selvittää myös innovaatioyliopiston ylioppilaskunnan toiminnan osalta.

Helsingissä 18. lokakuuta 2007

Juha Viertola
Oikeustieteen lisensiaatti

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa ylioppilaskunnan oikeudesta säätöidä omaisuuttaan. Lausuntopyyntö liittyy niin sanotun innovaatioyliopiston perustamista koskevaan hankkeeseen. Hankkeen yhteydessä innovaatioyliopistoksi yhdistettävien yliopistojen ylioppilaskunnat on tarkoitus lakkauttaa. Uuteen yliopistoon perustettaisiin yliopistolain 40 §:n edellyttämä ylioppilaskunta.

Olen tutustunut OTL Juha Viertolan 18.10.2007 ja professori Heikki Halilan 12.10.2007 asiasta antamiin lausuntoihin. Voin yhtyä näissä lausunnoissa esitettyihin käsityksiin sekä loppupäätelmien että perusteluiden osalta. Lisään lausunnoissa esitettyyn kuitenkin vielä seuraavaa.

Nykyisten ylioppilaskuntien lakkauttamisen ja uuden ylioppilaskunnan perustamisen yhteydessä joudutaan ratkaisemaan myös lakkautettavien ylioppilaskuntien varallisuuden siirtoa koskevat kysymykset. Olen aikaisemmin ilmaissut käsitykseni, että nämä kysymykset tulisi järjestää lailla. Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan piirissä on kuitenkin syntynyt keskustelua mahdollisuudesta säätöidä ennen mahdollista lakitasoista järjestelyä ainakin osa ylioppilaskunnan nykyisestä varallisuudesta ja näin turvata sen käyttäminen kauppatieteiden opiskelijoita palveleviin tarkoituksiin.

Ylioppilaskunta on itsenäinen oikeushenkilö, joka disponoi itsenäisesti varallisuudestaan. Tämä puoltaa ylioppilaskunnan oikeutta myös säätöidä varallisuuttaan. On kuitenkin huomattava, että ylioppilaskunta on erityislaatuinen oikeushenkilö. Se on lailla perustettu itsehallinnollinen julkisyhteisö, jolle kuuluu

julkisiksi hallintotehtäviksi luonnehdittavia tehtäviä, jolla on pakkojäsenyyteen liittyvä oikeus periä jäseniltään jäsenmaksuja ja jonka tehtävistä, järjestysmuodosta ja hallinnosta on säädetty lailla ja asetuksella. Itsehallinnon olennainen osa on jäsendemokratia, jäsenten demokraattiset vaikutus- ja valvontamahdollisuudet.

Ylioppilaskunnan erityislaatuinen asema itsehallinnollisena julkisyhteisönä asettaa tiettyjä rajoituksia sen oikeussubjektiuteen liittyvälle oikeudelle disponoida omasta varallisuudestaan ja esimerkiksi siirtää varallisuutta säätiölle. Varallisuuden siirtäminen säätiöön siirtää sen samalla itsehallinnollisen päätöksenteon sekä jäsenten demokraattisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien ulkopuolelle. Nähdäkseni on edellytettävä, että erityisesti julkisia hallintotehtäviä koskeva päätöksenteko säilyy myös varojen käytön osalta lain, asetuksen ja ylioppilaskunnan sääntöjen mukaisten menettelyjen piirissä. Sama koskee ylipäätään jäsenmaksuilla koottua varallisuutta. Lisäksi on edellytettävä, että perustettavan säätiön tarkoitus on sopuoinnussa ylioppilaskunnan yliopistolaissa (40.2 §) määritellyn tarkoituksen kanssa.

Oikeudellisia rajoituksia, joita ylioppilaskuntien asema itsehallinnollisina julkisyhteisöinä asettaa niiden oikeudelle säätiöidä omaisuuttaan, voidaan verrata kuntia koskeviin vastaaviin rajoituksiin. Myös kunnat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, mutta myös niiden oikeutta säätiöidä varallisuuttaan ja samalla siirtää sitä koskeva päätöksenteko kuntalain sääntelemien menettelyjen ulkopuolelle rajoittavat kunnille kuuluvat julkiset hallintotehtävät, niiden verotusoikeus sekä kunnallisen itsehallinnon sisältämä kunnallisen demokratian vaatimus.

Porthariassa 14.2.2008



Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori

Lausunto ylioppilaskunnan lahjotuspäätökseen liittyvästä escrow-sopimuksesta ja julkisuuslain soveltamisesta ylioppilaskunnan asiakirjoihin

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on pyytänyt oikeudellista arviotani seuraavista kysymyksistä:

1. Voidaanko ylioppilaskunnan päättämään lahjoitukseen liittyvää escrow-sopimuksen tekemistä pitää lahjotuspäätöksen täytäntöönpanona hallintolainkäyttölain tarkoittamassa merkityksessä?
2. Miten ylioppilaskunnan asiakirjojen julkisuus määräytyy 1.1.2010 alkaen, ja sovelletaanko uutta yliopistolakia tältä osin taannehtivasti ylioppilaskunnan asiakirjoihin.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Escrow-järjestelyn vaikutus lahjotuspäätöksen täytäntöönpanon kannalta

Lahjotuspäätöksen sisältö

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan (KY) edustajisto päätti vuonna 2008 lahjoittaa omaisuuttaan rekisteröidylle säätiölle ja yhdistykselle. Lahjoitus tehtiin muun muassa seuraavin ehdoin:

"2. Mikäli lainvoimaisessa tuomioistuimen päätöksessä lahjoitus on katsottu mitättömäksi tai muutoin lain taikka asetuksen vastaiseksi, palautuu Lahjoitettava omaisuus KY:lle tai sen sijaan tullee ylioppilaskunnalle, mikäli lainvoimaisessa tuomioistuimen päätöksessä ei muuta määrätä. Lahjoitettava omaisuus palautuu KY:lle tai sen sijaan tullee ylioppilas-

kunnalle kuitenkin vain siltä osin, kuin tuomioistuimen päätöksessä lahjoitus on katsottu mitättömäksi tai muutoin lain taikka asetuksen vastaiseksi.

3. Lahjoitus pannaan täytäntöön sen jälkeen, kun lahjoitusta koskeva päätös on saanut lainvoiman.

4. Mikäli KY lakkaa olemasta itsenäisenä kauppatieteen opiskelijoiden ylioppilaskuntana ennen kuin lahjoituspäätös on saanut lainvoiman, ei KY:n sijaan tulleella uudella ylioppilaskunnalla ole oikeutta käyttää ilman Yhdistyksen erillistä suostumusta Lahjoitettavaa omaisuutta tai sen tuottoa muutoin kuin omaisuuden hoitamisen välttämättömiin kustannuksiin. Omaisuuden tuotto on siltä osin kuin tuottoa ei ole tarvittu omaisuuden hoitamisen välttämättömiin kustannuksiin, sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla siihen saakka, kun lahjoituspäätös on saanut lainvoiman ja lahjoituspäätös laitettu täytäntöön.”

Lahjoitettuja rahasto-osuuksia koskevassa lahjakirjassa on lisäksi seuraavia ehtoja:

”Ennen kuin lahjoituspäätös on pantu täytäntöön, on KY:llä oikeus käyttää Lahjoitettavaa omaisuutta sen omaan normaaliin toimintaan ja omaisuuden hoitamiseen, kuitenkin enintään siihen saakka, kun KY toimii itsenäisenä kauppatieteen opiskelijoiden ylioppilaskuntana. Lahjoitettavan omaisuuden arvo ja rahasto-osuuksien lukumäärä voi siten olla vähäisempi tai suurempi lahjoituksen täytäntöönpanohetkellä kuin mitä se on lahjoituspäätöstä tehtäessä.

KY voi myös sijoittaa rahasto-osuuksia uudelleen, myydä niitä sekä ostaa myymillä varoilla uutta sijoitusomaisuutta hyvän omaisuudenhoidon edellyttämällä tavalla. Näin sijaan tullut omaisuus ja sen tuotto on tällöin lahjoituksen piirissä.”

Saamani tiedon mukaan KY:n edustajiston tekemään päätöksen on haettu muutosta valittamalla ja valitus on parhaillaan vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska edustajiston päätös saa lainvoiman korkeimman hallinto-oikeuden annettua päätöksensä asiassa, päätös on pantavissa täytäntöön vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Tätä tilannetta silmällä pitäen on suunniteltu escrow-sopimusta, jolla KY lahjanantajana ja lahjan-saajat (säätiö ja yhdistys) sopivat omaisuuden antamisesta escrow-agentin haltuun.

Escrow-sopimuksen sisältö

Escrow-sopimukseen on tarkoitus sisällyttää sopimusmääräys, jonka mukaan escrow-agentti voi luovuttaa omaisuuden vasta korkeimman hallinto-oikeuden

lainvoimaisen päätöksen jälkeen päätöksen mukaisesti. Järjestelyssä lahjoitettu omaisuus ei siirry lahjansaajan haltuun, vaan lahjanantaja siirtää sen kolmannen tahon hallintaan. Jos lahjoituspäätökset kumotaan lainvastaisina, escrow-agentti palauttaa lahjanantajan pyynnöstä omaisuuden KY:n sijaan tulleelle Aalto-yliopiston ylioppilaskunnalle. Jos taas lahjoituspäätöksiä koskevat valitukset hylätään ja päätökset pysyvät voimassa, escrow-agentti luovuttaa omaisuuden lahjansaajille.

Escrow-sopimuksen tekeminen ja lahjoituspäätöksen täytäntöönpano

Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi escrow-sopimusta on ensiksi arvioitava lähinnä siltä kannalta, että ylioppilaskunta-asetuksen (6.2.1998/116) 6 §:n mukaan ylioppilaskunnan edustajiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Valituksen tekeminen, käsittely ja oikeusvaikutukset määräytyvät hallintolainkäyttölain (26.7.1996/586) mukaisesti. Kyseisen lain 31 §:n 1 momentin sisältämän pääsäännön mukaan ylioppilaskunnan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Tämä merkitsee, että ylioppilaskunnan edustajiston päätöstä koskevan valituksen vireilläolo estää toistaiseksi valituksen kohteena olevan päätöksen toteuttamisen. Vastaa kun ylioppilaskunnan päätös on tullut lainvoimaiseksi – nyt arvioitavassa tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden annettua päätöksensä – päätös voidaan toteuttaa.

Kysymys on nyt siis erityisesti siitä, merkitseekö tai sisältääkö lahjoitettua omaisuutta koskevan escrow-sopimuksen tekeminen ja sopimuksen mukaan toimiminen sellaista KY:n edustajiston lahjoituspäätöksen täytäntöönpanoa, joka on kielletty hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentissa. Täsmällinen vastaus tähän kysymykseen saattaisi edellyttää tehtävän escrow-sopimuksen sisällön analyysia. Koska tällaista sopimusta ei vielä ole tehty, pidän arvioni lähtökohtana siitä, että sopimus noudattaa soveltuvilta osin Helsingin seudun kauppakamarin escrow-säilytyssopimuksen (Asiakirjaescrow) sopimusmallia (<http://www.helsinki.chamber.fi/files/478/asiakirjaescrow.doc> - tarkistettu 5.12.2009).

Tämän sopimusmallin mukaan toimien KY luovuttaisi lahjansaaajien suostumuksin lahjoitetut varat escrow-agentin hallintaan. Agentille annetaisiin myös peruuttamaton ilmoitus siitä, että varat ovat luovutettavissa vain korkeimman hallinto-oikeuden lopullisen päätöksen mukaisesti. Sikäli kuin varoihin kuuluva sijoitustoiminta on jatkuvaa, KY ja ylioppilaskuntien yhdistyttyä Aalto-yliopiston ylioppilaskunta voisivat kuitenkin antaa varainhoidollisia ohjeita sijoitustilin sisällä.

Arvioitaessa, sisältääkö näin kuvaillun escrow-menettelyn noudattaminen hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua lahjoituspäätöksen täytäntöönpanoa, on otettava huomioon täytäntöönpanon merkitys erityisesti valitusmenettelyn ja sitä sääntelevän hallintolainkäytön kannalta. Hallintolainkäyttölaissa ei tarkemmin määritellä, mitä hallintopäätöksen täytäntöönpanolla tarkoitetaan. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää vakiintunutta määritelmää, jonka mukaan hallintopäätöksen täytäntöönpano merkitsee päätökseen sisältyvän ratkaisun määrittelemien muutosten toteuttamista päätöksen kohteena olevaan oikeussuhteeseen kuuluvissa oikeuksissa, eduissa tai velvollisuuksissa. Myös täytäntöönpanon siirtyminen ja valituksen täytäntöönpanoa lykäävä vaikutus voivat kohdistua ainoastaan sellaisiin päätöksen toteuttamistoimiin, joilla on oikeusvaikutuksia päätöksen määrittelemässä oikeussuhteessa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että täytäntöönpanolla hallintolainkäyttölain 31 §:ssä tarkoitetaan lähinnä mahdollisuutta – päätöksentekijän toimivaltaa tai edunsaavan päätöksen saaneen oikeutta – toteuttaa päätöksessä määritellyt muutokset päätöksen kohteena olevan oikeussuhteen määrittelemissä eduissa, oikeuksissa tai velvollisuuksissa. Päätöksentekijä ei yleensä voi toteuttaa asettamaansa velvoitetta taikka myöntämänsä etua tai oikeutta, jos sitä koskeva valitus on vireillä. Toisaalta myöskään edun tai oikeuden päätöksen nojalla saanut yksityinen ei yleensä voi toteuttaa päätöksellä määriteltyjä oikeuksiaan, etujaan tai velvollisuuksiaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

Näiden hallintolainkäyttölakiin perustuvien lähtökohtien kannalta arvioituna voi kiinnittää huomiota siihen, että escrow-sopimuksen tarkoituksena ja oikeusvaikutuksena olisi ensisijaisesti se, että lahjoituspäätöksen oikeusvaikutuksia ei voida toteuttaa KY:n ja lahjoituksen saajien välisessä oikeussuhteessa ennen kuin lahjoituspäätös on lainvoimainen. Lahjoituspäätöstä ei siten escrow-sopimuksella miltei osin tai missään suhteessa panna täytäntöön hallintolainkäyttölain 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla ennen kuin korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksensä asiassa. KY voi näin ollen tehdä sen edustajiston lahjoituspäätöksen kohteena olevia varoja koskevan escrow-sopimuksen sen estämättä, että tuota edustajiston päätöstä koskeva valitus on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

2. Ylioppilaskunnan asiakirjojen julkisuus

Yliopistolain (24.7.2009/558) 30 §:n 2 momentin mukaan ylioppilaskunnan toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 21.5.1999/621) säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuna viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Yliopistolain voi-

maanpanolain (24.7.2009/559) 1 §:n 1 momentin mukaan yliopistolaki tulee voimaan 1.1.2010, josta alkaen siis julkisuuslain viranomaisia koskevia säännöksiä sovelletaan myös ylioppilaskunnan toiminnan julkisuuteen.

Julkisuuslain 2 §:n mukaan laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihtelovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Näin ollen julkisuuslaki tulee kokonaisuudessaan 1.1.2010 alkaen sovellettavaksi ylioppilaskunnan toimintaan.

Viranomaisen – ja siten myös ylioppilaskunnan – asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan ylioppilaskunnan hallussa olevaa asiakirjaa, jonka ylioppilaskunta tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu ylioppilaskunnalle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Ylioppilaskunnan laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu ylioppilaskunnan antaman toimeksianton johdosta, ja ylioppilaskunnalle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu ylioppilaskunnan toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät säännöksiä sellaisista asiakirjoista, jotka kuitenkin jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Koska julkisuuslakia sovelletaan kaikkiin ylioppilaskunnan toimintaan liittyviin asiakirjoihin 1.1.2010 alkaen, lakia sovelletaan myös ylioppilaskunnan ennen tätä ajankohtaa saamiin ja laatimiin asiakirjoihin, jotka ovat ylioppilaskunnan hallussa. Asiakirjan valmistumisen tai saapumisen ajankohta ei vaikuta sen julkisuuden arviointiin julkisuuslain kannalta. Tällaiseen asiakirjaan tulevat siten sovellettaviksi myös muun muassa julkisuuslain 24 §:ssä määritellyt asiakirjan salassapidon perusteet.

Yliopistolain voimaanpanolain (24.7.2009/559) 8 §:n 2 momentin mukaan yhdistyvien yliopistojen ylioppilaskunnat yhdistyvät uuden yliopiston ylioppilaskunnaksi 1 päivänä tammikuuta 2010. Tämä koskee myös Helsingin kauppa-
korkeakoulun ylioppilaskuntaa. Vaikka voimaanpanolaissa ei ole asiasta nimenomaista säännöstä, myös yhdistyvien ylioppilaskuntien asiakirjat ovat uuden ylioppilaskunnan asiakirjoja. Tämä koskee myös yhdistyvän ylioppilaskunnan ennen 1.1.2010 saamia tai laatimia, ylioppilaskunnan toimintaan liittyviä asiakirjoja, jotka ovat ylioppilaskunnan hallussa asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Oikeudellista tilannetta voidaan tämän sääntelyn perusteella luonnehtia myös niin, että julkisuuslaki tulee taannehtivasti sovellettavaksi uuden ylioppilaskunnan asiakirjoihin. Taannehtivuus ei tosin tarkoita, että julkisuuslailla olisi suoranaisia taannehtivia oikeusvaikutuksia. Lähtökohtana on kuitenkin, että kaikkien uuden ylioppilaskunnan hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja sallassapito määräytyy 1.1.2010 alkaen julkisuuslain mukaan siitä riippumatta, milloin asiakirja on laadittu tai toimitettu uuden ylioppilaskunnan muodostavalle ylioppilaskunnalle.

Helsingissä, joulukuun 5 päivänä 2009

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori