

5 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti arvioituna kysymys on siis valituskelpoisesta päätöksestä. Lahjoituspäätöksen valituskelpoisuutta arvioidessa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon, että lahjaa ja lahjoitusta koskeva päätös on oikeudellisessa systematiikassa vakiintuneesti luokiteltu yksityisoikeudelliseksi oikeustoimeksi. Hallintovalitusta ei yleensä ole katsottu voitavan tehdä yksityisoikeudellista oikeustointia koskevasta päätöksestä, koska tällaista päätöstä ei pidetä hallintoasiassa tehtynä päätöksenä. Koska hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa tämän lain mukaisesti, lahjoituksen oikeudellinen luokittelu viittaisi siihen, että ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskeva ylioppilaskunnan edustajiston päätös ei olisi valituskelpoinen.

Edustajiston lahjoituspäätöksen valituskelpoisuutta voidaan edellä esitetty huomioon ottaen pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Päätöksen valituskelpoisuutta määrittelevän hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan tällainen edustajiston päätös on valituskelpoinen, mutta oikeudellinen systematiikka ja doktriini voivat problematisoida tätä lähtökohtaa. Hallintovalituksen soveltamisalaa koskevia doktriinipohjaisia lähtökohtia ei tosin voida aivan sellaisenaan soveltaa ylioppilaskunnan luonteisen yhteisön toiminnassa, jossa muun muassa valvonnalliset näkökohdat ja ylioppilaskunnan jäsenen valitusoikeus puoltavat valituskelpoisuuden laajempaa – tai ainakin hallintolainkäyttölain 5 §:n sanamuodon mukaista – tulkintaa. Merkitystä on tältä kannalta myös sillä, että lahjoitettava omaisuus kuuluu itsehallinnolliselle julkisyhteisölle, jolla on myös julkisia hallintotehtäviä

Kokonaisuutena arvioiden kysymys ei kuitenkaan ole tilanteesta, jossa edustajiston lahjoituspäätökseltä kiistattomasti ja selvästi puuttuisi valituskelpoisuus. Viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi kuuluu, voiko se tutkia tällaisesta päätöksestä mahdollisesti tehtävän valituksen. Nähdäkseni ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskeva päätös on näin ollen sellainen hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, jota ei kyseisen säännöksen mukaan saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Omaisuuden lahjoittamista koskeva edustajiston päätös voidaan kuitenkin valituksen vireilläolon estämättä panna täytäntöön, mikäli siihen on jokin hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa säädetyistä perusteista. Tältä osin voidaan todeta, että välittömän täytäntöönpanon sallivaa lain tai asetuksen tasoista erityissäännöstä ei tässä tapauksessa ole voimassa. Omaisuuden lahjoittamista koskevaa päätöstä on lisäksi hyvin vaikea pitää luonteeltaan sellaisena, että se olisi pantava heti täytäntöön. Myöskään yleisen edun ei voitane katsoa edellyttävän lahjoituspäätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Näin ollen ei nähdäkseni ole olemassa hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä perusteita poiketa lähtökohdasta, jonka mukaan lahjoituspäätös on pantavissa täytäntöön vasta, kun se on saanut lainvoiman.



Täydentävästi on vielä paikallaan kiinnittää huomiota hallintotuomioistuimen toimivaltaan antaa valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä. Kun valitus on tehty, hallintotuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Jos valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdytty valituksen ollessa vireillä, hallintotuomioistuin voi siis kieltää täytäntöönpanon jatkamisen, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa muun päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Tällainen määräys voi periaatteessa olla myös positiivinen eli täytäntöönpanon salliva, joskin oikeuskäytännössä positiivisten täytäntöönpanomääräysten antamiseen on suhtauduttu pidättyvästi.

Valituksen kohteena olevaan päätökseen kohdistetun täytäntöönpanomääräyksen antaminen on hallintotuomioistuimen harkinnassa. Harkintavallan käyttämiseen vaikuttavat lähinnä oikeusturvan vaatimukset ja yleisen edun suojaaminen. Täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen tulee käytännössä kysymykseen etenkin, jos valituksen käsittely kävisi päätöksen täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos päätöksen täytäntöönpano aiheuttaisi vahinkoa tai olennaista haittaa.

3. Ylioppilaskunnan lakkaamisen ja sen oikeuksien siirtymisen vaikutus hallintoprosessiin ja päätöksen täytäntöönpanoon

Valmisteilla olevan yliopistolain voimaantulolain mukaan tarkoituksena olisi, että yhdistyvien ylioppilaskuntien varallisuus siirtyisi lain nojalla uudelle ylioppilaskunnalle 1.1.2010. Mikäli Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan edustajiston päätöstä koskeva valitus olisi tuolloin vireillä hallintotuomioistuimessa, hallintoprosessissa tapahtuisi asianosaisseuraanto. Tämä merkitsee, että Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan sijaan vireillä olevassa hallintoprosessissa tulisi 1.1.2010 alkaen uusi ylioppilaskunta, joka käyttäisi prosessissa Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle kuulunutta puhevaltaa. Myös hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset kohdistuisivat uuteen ylioppilaskuntaan.

Mikäli lahjoitusta koskeva päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi 1.1.2010, uusi ylioppilaskunta voi myös luopua päätöksen täytäntöönpanosta. Jos lahjoituspäätös kuitenkin on pantu täytäntöön 1.1.2010 mennessä, uudella ylioppilaskunnalla ei ilmeisesti ole mahdollisuutta oikeudellisesti tehokkaalla tavalla yksipuolisesti peruuttaa lahjoitusta, vaikka lahjoituspäätöstä koskeva valitus olisi edelleen vireillä.

Hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset voivat olla luonteeltaan vain julkisoikeudellisia. Mikäli lahjoitusoikeustoimi on toteutettu ennen hallintotuomioistuimen päätöstä, lahjoituspäätöksen kumoamisella ei olisi

– ainakaan välitöntä – oikeudellista vaikutusta päätöksen kohteena olevan lahjoitusoikeustoimen pätevyyteen. Lahjoituksen pätevyyttä koskevat oikeudelliset arviot tulisivat sen sijaan tehtäviksi lahjaa ja yleisemmin yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevien säännösten ja periaatteiden mukaisesti. Sikäli kuin arviot olisivat riidanalaisia, ne tulisivat mahdollisesti ratkaistaviksi yleisen lainkäytön järjestyksessä.

4. Päätöksen välittömän täytäntöönpanon aiheuttamat oikeudelliset seuraamukset

Valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen tai toimielimen on oma-aloitteisesti noudatettava hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvää täytäntöönpanokieltä. Mikäli toimielin laiminlyö tämän velvollisuuden noudattamisen panemalla päätöksensä täytäntöön valituksen ollessa vireillä, asianosaisella on oikeus vaatia tästä aiheutuvan vahingon korvaamista.

Mikäli hallintotuomioistuin kumoaa päätöksen, jolla edustajisto on päättänyt lahjoittaa osan ylioppilaskunnan omaisuudesta säätiölle, tämä sisältää samalla arvion siitä, että edustajiston päätös on pätemätön julkisoikeudelliselta kannalta arvioituna. Hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan ulotu lahjoitusoikeustoimen pätevyyden arviointiin yksityisoikeudelliselta kannalta.

Jos lahjoitus on toteutettu, lahjoitusoikeustoimi ei näin ollen kumoudu tai peräydy pelkästään sillä perusteella, että hallintotuomioistuin on kumonnut lahjoitusta koskevan päätöksen. Potentiaalista korvausvastuuta ajatellen on siis mahdollista, että edustajiston jäsenet, jotka ovat kannattaneet sittemmin lainvoimaisella päätöksellä kumottua lahjoituspäätöstä, ovat velvollisia korvaamaan ylioppilaskunnalle vahingon, joka aiheutuu siitä, että lahjoitusta ei voida peruuttaa.

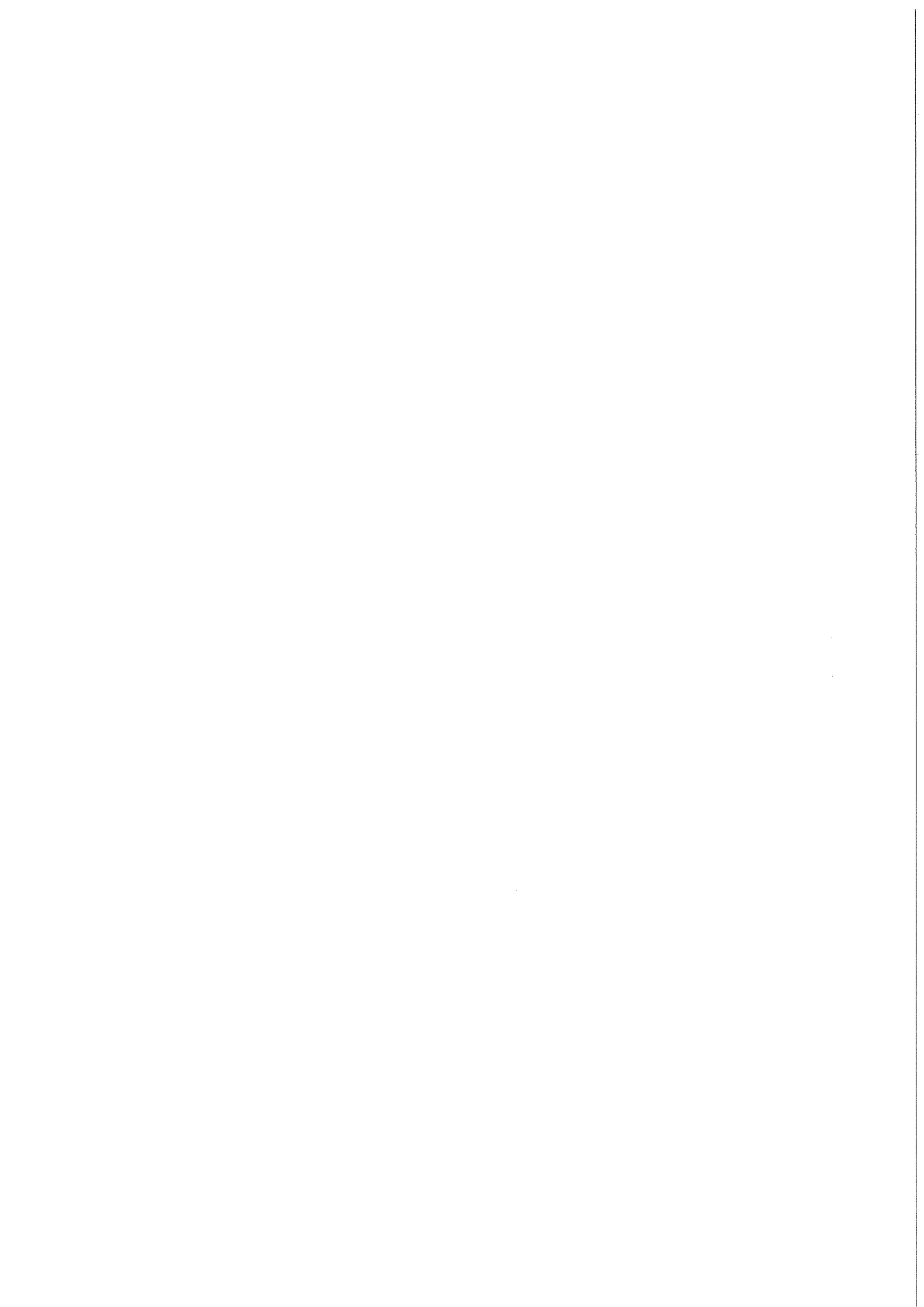
Mikäli edustajiston päätös pannaan täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen on periaatteessa mahdollista, sikäli kuin voidaan katsoa, että tällaiseen päätöksentekoon kohdistuu virkavastuu. Myös virkavastuun kohdistumista arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa se, että lahjoitettava omaisuus kuuluu itsehallinnolliselle julkisyhteisölle, jolla on myös julkisia hallintotehtäviä. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvän täytäntöönpanokiellon noudattamatta jättäminen tulisi arvioidavaksi lähinnä rikoslain 40 luvun 9-10 §:ssä määriteltynä virkavelvollisuuden rikkomisena, mikäli virkavastuun voidaan katsoa kohdistuvan ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskevaan päätöksentekoon. Rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin vastaisen päätöksen välittömän täytäntöönpanon johdosta on kuitenkin käytännössä erittäin harvinaista.



Jos hallintotuomioistuin lainvoimaisella päätöksellään hylkää lahjoituspäätöstä koskevan valituksen tai jättää tällaisen valituksen tutkimatta, päätöksen välitön täytäntöönpano voi tuskin aiheuttaa korvattavaa vahinkoa. Rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen tällaisessa tilanteessa soveltuvat edellä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä, elokuun 12 päivänä 2008

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori





Lausunto muutoksenhaun vaikutuksesta ylioppilaskunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on pyytänyt oikeudellista arviotani mahdollisen muutoksenhaun vaikutuksista ylioppilaskunnan edustajiston päätökseen, jolla edustajisto päättäisi lahjoittaa osan ylioppilaskunnan omaisuudesta säätiölle. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Helsingin kauppakorkeakoulun, Teknillisen korkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyessä uudeksi Aalto-korkeakouluksi lakkaavat korkeakoulujen ylioppilaskunnat itsenäisinä oikeushenkilöinä. Valmisteltavana olevan yliopistolain voimaanpanolain mukaan tarkoituksena on, että ylioppilaskunnat yhdistyisivät 1.1.2010 uuden korkeakoulun ylioppilaskunnaksi.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on valmistelemassa omaisuutensa osan lahjoittamista Helsingin kauppatieteiden ylioppilaiden säätiölle. Omaisuuden lahjoittamista koskeva päätös on tarkoitus tehdä ylioppilaskunnan edustajistossa.

Ylioppilaskunta on tähän taustaan liittyen pyytänyt lausuntoani erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Voidaanko edustajiston päätös omaisuuden lahjoittamisesta säätiölle panna täytäntöön välittömästi päätöksenteon jälkeen?
2. Mikä vaikutus mahdollisella omaisuuden lahjoituspäätökseen kohdistuvalla valituksella on päätöksen täytäntöönpantavuuteen?
3. Mikä vaikutus ylioppilaskunnan lakkaamisella tai lainsäädäntöteitse oikeuksien siirtymisellä uudelle ylioppilaskunnalle mahdollisen vali-

tusprosessin aikana on hallintotuomioistuinprosessiin sekä päätöksen täytäntöönpantavuuteen?

4. Millaisia mahdollisia oikeudellisia seuraamuksia kohdistuu päätöksen täytäntöönpanijoihin, mikäli omaisuuden luovutus päätös pannaan täytäntöön ja mikäli hallintotuomioistuin myöhemmin kumoaa tehdyn päätöksen?

1. Päätöksen välitön täytäntöönpano päätöksenteon jälkeen

Muutoksenhausta ylioppilaskunnan päätökseen säädetään ylioppilaskunta-asetuksen (6.2.1998/116) 6 §:ssä. Säännös on seuraavan sisältöinen:

Ylioppilaskunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla [hallinto-oikeuteen niin kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, ylioppilaskunnan jäsen saa hakea muutosta ylioppilaskunnan edustajiston ja hallituksen sekä 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sillä perusteella, että päätös on syntynyt laista, asetuksesta tai ylioppilaskuntaa koskevista määräyksistä poikkeavassa järjestyksessä tai on muuten lain, asetuksen taikka ylioppilaskuntaa koskevien määräysten vastainen.

Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää vakiintuneella tavalla muotoillun muutoksenhakua koskevan viittaussäännöksen. Säännös merkitsee, että ylioppilaskunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja sekä valituksen tekemiseen että sen käsittelyyn hallinto-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (26.7.1996/586). Koska hallintolainkäyttölaki sääntelee hallintovalituksen tekemistä, muutoksenhaussa on näin ollen kysymys hallintovalituksesta, ja siihen sovelletaan muutenkin lähinnä hallintovalitusta koskevia yleisiä lähtökohtia ja periaatteita.

Säännöksen toinen momentti laajentaa hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan määräytyvää valitusoikeutta niin, että valitusoikeus kuuluu myös ylioppilaskunnan jäsenelle. Ylioppilaskunnan jäsenen tekemän valituksen käsittelyyn sovelletaan niin ikään hallintolainkäyttölakia, joten kysymys on tähtäkin osin hallintolainkäyttölain sääntelemästä hallintovalituksesta.

Hallintovalituksen vaikutusta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen säännellään hallintolainkäyttölain 31 §:ssä. Valituskelpoista hallintopäätöstä ei hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin sisältämän pääsäännön mukaan saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Säännös merkitsee käytännössä, että valituksen tekeminen ja vireilläolo estävät toistaiseksi – päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen asti – valituksen kohteena olevan päätöksen toteuttamisen. Hallintovalituksella on toisin sanoen siirtävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon.



Hallintovalituksen täytäntöönpanoa siirtävästä vaikutuksesta voidaan kuitenkin poiketa kolmella eri perusteella, joista säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa. Päätöksen tekijä voi säännöksen mukaan panna päätöksensä täytäntöön valituksen käsittelyn ollessa vireillä, 1) jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, 2) jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava heti täytäntöön tai 3) jos sen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Kun arvioidaan kysymystä siitä, voidaanko edustajiston päätös omaisuuden lahjoittamisesta säätiölle panna täytäntöön välittömästi päätöksenteon jälkeen, on otettava huomioon päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat hallintolainkäyttölain 31 §:n säännökset. Välittömän täytäntöönpanon estää se, että ylioppilaskunnan edustajiston päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Välitön täytäntöönpano on kuitenkin mahdollista valituksen vireilläolon estämättä, erityissäännöksen nojalla, asian kiireellisyyden sitä vaatiessa tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

2. Mahdollisen valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

Mikäli omaisuuden lahjoittamista koskevaan ylioppilaskunnan edustajiston päätökseen haetaan muutosta valittamalla, päätöstä ei pääsäännön mukaan saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Hallintovalituksen täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus kohdistuu hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan *päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla*. Mikä tahansa hallintovalitus ei siten voine saada aikaan täytäntöönpanon siirtymistä. Jos valitus on esimerkiksi tehty selvästi valitusajan päätyttyä, valittajalta kiistattomasti puuttuu valitusoikeus tai päätös ei selvästi ole valituskelpoinen, valituksella ei ainakaan välttämättä ole täytäntöönpanoa siirtävää vaikutusta, sillä oikeusturvan tarve ei sitä edellytä. Jos sen sijaan tällaiset hallintovalituksen tutkimisen edellytykset ovat tulkinvaraisia, valituksella on normaali täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus.

Tässä yhteydessä keskeinen oikeudellista arviointia edellyttävä kysymys näyttäisi olevan, onko ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskeva päätös sellainen päätös, johon hallintolainkäyttölain mukaan saa hakea muutosta valittamalla eli onko lahjoituspäätös valituskelpoinen. Oikeudellisen arvioinnin perusteena on tältä osin päätöksen valituskelpoisuutta määrittelevä hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin säännös. Sen mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Mikäli ylioppilaskunta päättää lahjoittaa omaisuuttaan (tai päättää että omaisuutta ei lahjoiteta), kysymys on epäilemättä toimenpiteestä, jolla

omaisuuden lahjoittamista koskeva asia on ratkaistu. Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti arvioituna kysymys on siis valituskelpoisesta päätöksestä. Lahjoituspäätöksen valituskelpoisuutta arvioitaessa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon, että lahjaa ja lahjoitusta koskeva päätös on oikeudellisessa systematiikassa vakiintuneesti luokiteltu yksityisoikeudelliseksi oikeustoimeksi. Hallintovalitusta ei yleensä ole katsottu voitavan tehdä yksityisoikeudellista oikeustointa koskevasta päätöksestä, koska tällaista päätöstä ei pidetä hallintoasiassa tehtynä päätöksenä. Koska hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa tämän lain mukaisesti, lahjoituksen oikeudellinen luokittelu viittaisi siihen, että ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskeva ylioppilaskunnan edustajiston päätös ei olisi valituskelpoinen.

Edustajiston lahjoituspäätöksen valituskelpoisuutta voidaan edellä esitetty huomioon ottaen pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Päätöksen valituskelpoisuutta määrittävän hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan tällainen edustajiston päätös on valituskelpoinen, mutta oikeudellinen systematiikka ja doktriini voivat problematisoida tätä lähtökohtaa. Hallintovalituksen soveltamisalaa koskevia doktriinipohjaisia lähtökohtia ei tosin voida aivan sellaisenaan soveltaa ylioppilaskunnan luonteisen yhteisön toiminnassa, jossa muun muassa valvonnalliset näkökohdat ja ylioppilaskunnan jäsenen valitusoikeus puoltavat valituskelpoisuuden laajempaa – tai ainakin hallintolainkäyttölain 5 §:n sanamuodon mukaista – tulkintaa. Merkitystä on tältä kannalta myös sillä, että lahjoitettava omaisuus kuuluu itsehallinnolliselle julkisyhteisölle, jolla on myös julkisia hallintotehtäviä

Kokonaisuutena arvioiden kysymys ei kuitenkaan ole tilanteesta, jossa edustajiston lahjoituspäätökseltä kiistattomasti ja selvästi puuttuisi valituskelpoisuus. Viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi kuuluu, voiko se tutkia tällaisesta päätöksestä mahdollisesti tehtävän valituksen. Nähdäkseni ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskeva päätös on näin ollen sellainen hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, jota ei kyseisen säännöksen mukaan saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Omaisuuden lahjoittamista koskeva edustajiston päätös voidaan kuitenkin valituksen vireilläolon estämättä panna täytäntöön, mikäli siihen on jokin hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa säädetyistä perusteista. Tältä osin voidaan todeta, että välittömän täytäntöönpanon sallivaa lain tai asetuksen tasoista erityissäännöstä ei tässä tapauksessa ole voimassa. Omaisuuden lahjoittamista koskevaa päätöstä on lisäksi hyvin vaikea pitää luonteeltaan sellaisena, että se olisi pantava heti täytäntöön. Myöskään yleisen edun ei voitane katsoa edellyttävän lahjoituspäätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Näin ollen ei nähdäkseni ole olemassa hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä perusteita poiketa lähtö-



kohdasta, jonka mukaan lahjoituspäätös on pantavissa täytäntöön vasta, kun se on saanut lainvoiman.

Täydentävästi on vielä paikallaan kiinnittää huomiota hallintotuomioistuimen toimivaltaan antaa valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä. Kun valitus on tehty, hallintotuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Jos valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdytty valituksen ollessa vireillä, hallintotuomioistuin voi siis kieltää täytäntöönpanon jatkamisen, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa muun päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Tällainen määräys voi periaatteessa olla myös positiivinen eli täytäntöönpanon salliva, joskin oikeuskäytännössä positiivisten täytäntöönpanomääräysten antamiseen on suhtauduttu pidättyvästi.

Valituksen kohteena olevaan päätökseen kohdistetun täytäntöönpanomääräyksen antaminen on hallintotuomioistuimen harkinnassa. Harkintavallan käyttämiseen vaikuttavat lähinnä oikeusturvan vaatimukset ja yleisen edun suojaaminen. Täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen tulee käytännössä kysymykseen etenkin, jos valituksen käsittely kävisi päätöksen täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos päätöksen täytäntöönpano aiheuttaisi vahinkoa tai olennaista haittaa.

3. Ylioppilaskunnan lakkaamisen ja sen oikeuksien siirtymisen vaikutus hallintoprosessiin ja päätöksen täytäntöönpanoon

Valmisteilla olevan yliopistolain voimaanpanolain mukaan tarkoituksena olisi, että yhdistyvien ylioppilaskuntien varallisuus siirtyisi lain nojalla uudelle ylioppilaskunnalle 1.1.2010. Mikäli Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan edustajiston päätöstä koskeva valitus olisi tuolloin vireillä hallintotuomioistuimessa, hallintoprosessissa tapahtuisi asianosaisuusraanto. Tämä merkitsee, että Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan sijaan vireillä olevassa hallintoprosessissa tulisi 1.1.2010 alkaen uusi ylioppilaskunta, joka käyttäisi prosessissa Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle kuulunutta puhevaltaa. Myös hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset kohdistuisivat uuteen ylioppilaskuntaan.

Mikäli lahjoitusta koskeva päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi 1.1.2010, uusi ylioppilaskunta voi myös luopua päätöksen täytäntöönpanosta. Jos lahjoituspäätös kuitenkin on pantu täytäntöön 1.1.2010 mennessä, uudella ylioppilaskunnalla ei ilmeisesti ole mahdollisuutta oikeudellisesti tehokkaalla tavalla yksipuolisesti peruuttaa lahjoitusta, vaikka lahjoituspäätöstä koskeva valitus olisi edelleen vireillä.

Hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset voivat olla luonteeltaan vain julkisoikeudellisia. Mikäli lahjoitusoikeustoimi on toteutettu ennen hallintotuomioistuimen päätöstä, lahjoituspäätöksen kumoamisella ei olisi – ainakaan välitöntä – oikeudellista vaikutusta päätöksen kohteena olevan lahjoitusoikeustoimen pätevyyskriteeriin. Lahjoituksen pätevyyttä koskevat oikeudelliset arviot tulisivat sen sijaan tehtäviksi lahjaa ja yleisemmin yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevien säännösten ja periaatteiden mukaisesti. Sikäli kuin arviot olisivat riidanalaisia, ne tulisivat mahdollisesti ratkaistaviksi yleisen lainkäytön järjestyksessä.

4. Päätöksen välittömän täytäntöönpanon aiheuttamat oikeudelliset seuraamukset

Valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen tai toimielimen on oma-aloitteisesti noudatettava hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvää täytäntöönpanokieltä. Mikäli toimielin laiminlyö tämän velvollisuuden noudattamisen panemalla päätöksensä täytäntöön valituksen ollessa vireillä, asianosaisella on oikeus vaatia tästä aiheutuvan vahingon korvaamista.

Mikäli hallintotuomioistuin kumoaa päätöksen, jolla edustajisto on päättänyt lahjoittaa osan ylioppilaskunnan omaisuudesta säätiölle, tämä sisältää samalla arvion siitä, että edustajiston päätös on pätemätön julkisoikeudelliselta kannalta arvioituna. Hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan ulotu lahjoitusoikeustoimen pätevyyden arviointiin yksityisoikeudelliselta kannalta.

Jos lahjoitus on toteutettu, lahjoitusoikeustoimi ei näin ollen kumoudu tai peräydy pelkästään sillä perusteella, että hallintotuomioistuin on kumonnut lahjoitusta koskevan päätöksen. Potentiaalista korvausvastuuta ajatellen on siis mahdollista, että edustajiston jäsenet, jotka ovat kannattaneet sittemmin lainvoimaisella päätöksellä kumottua lahjoituspäätöstä, ovat velvollisia korvaamaan ylioppilaskunnalle vahingon, joka aiheutuu siitä, että lahjoitusta ei voida peruuttaa.

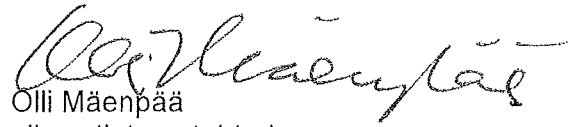
Mikäli edustajiston päätös pannaan täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen on periaatteessa mahdollista, sikäli kuin voidaan katsoa, että tällaiseen päätöksentekoon kohdistuu virkavastuu. Myös virkavastuun kohdistumista arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa se, että lahjoitettava omaisuus kuuluu itsehallinnolliselle julkisyhteisölle, jolla on myös julkisia hallintotehtäviä. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvän täytäntöönpanokiellon noudattamatta jättäminen tulisi arvioidavaksi lähinnä rikoslain 40 luvun 9-10 §:ssä määriteltynä virkavelvollisuuden rikkomisena, mikäli virkavastuun voidaan katsoa kohdistuvan ylioppilaskunnan omaisuuden lahjoittamista koskevaan päätöksentekoon. Rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttami-



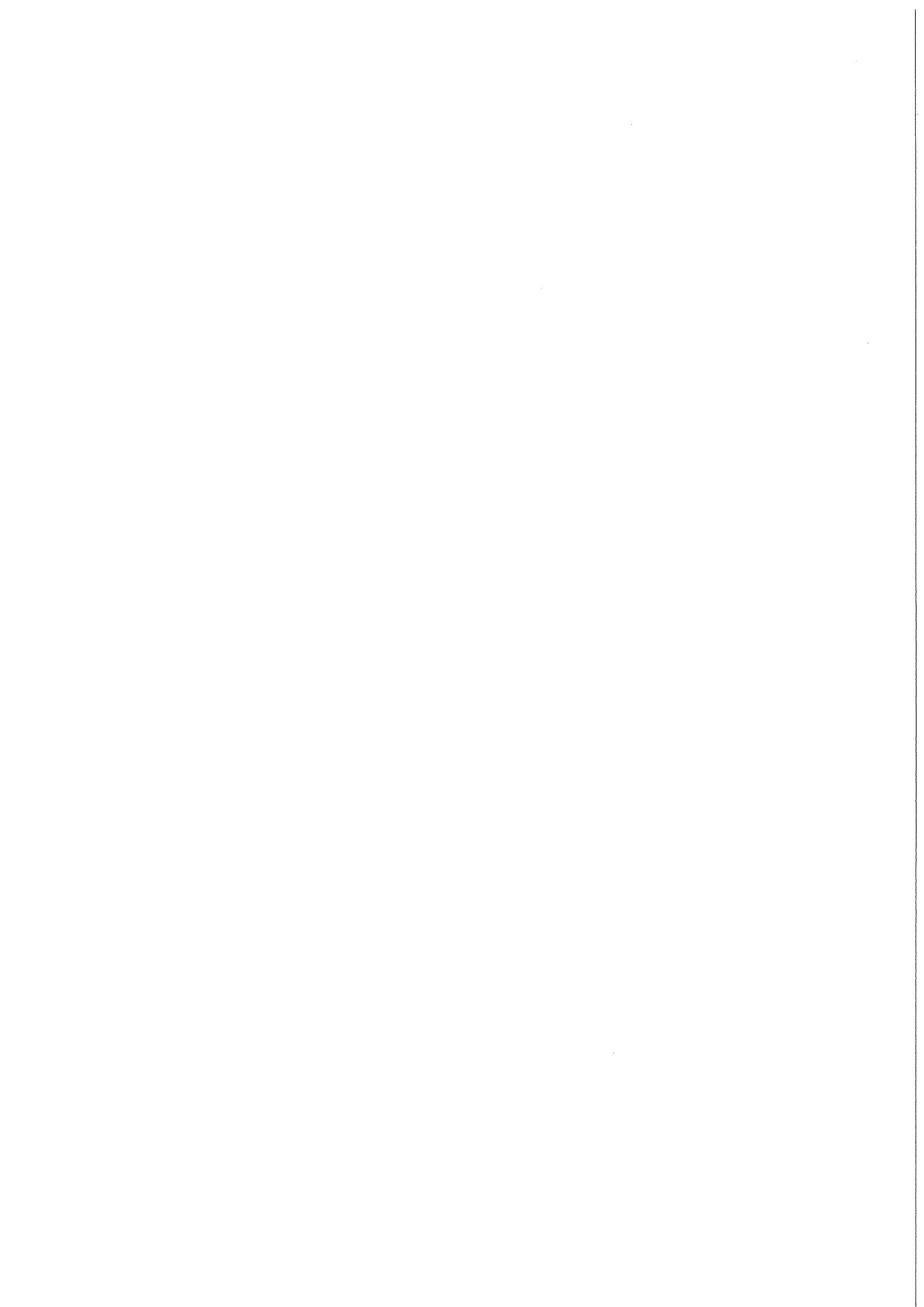
nen hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin vastaisen päätöksen välittömän täytäntöönpanon johdosta on kuitenkin käytännössä erittäin harvinaista.

Jos hallintotuomioistuin lainvoimaisella päätöksellään hylkää lahjoituspäätöstä koskevan valituksen tai jättää tällaisen valituksen tutkimatta, päätöksen välitön täytäntöönpano voi tuskin aiheuttaa korvattavaa vahinkoa. Rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen tällaisessa tilanteessa soveltuvat edellä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä, elokuun 12 päivänä 2008



Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori



Aalto-yliopiston ylioppilaskunta



L A S K U

Maksaja Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta

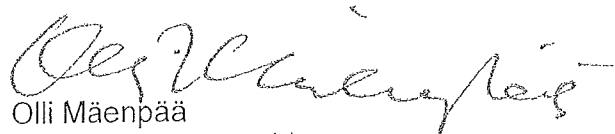
Laskun aihe Oikeudellinen asiantuntijalausunto muutoksenhaun vaikutuksesta ylioppilaskunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen

Eräpäivä 31.8.2008, viivekorko 11,5 %

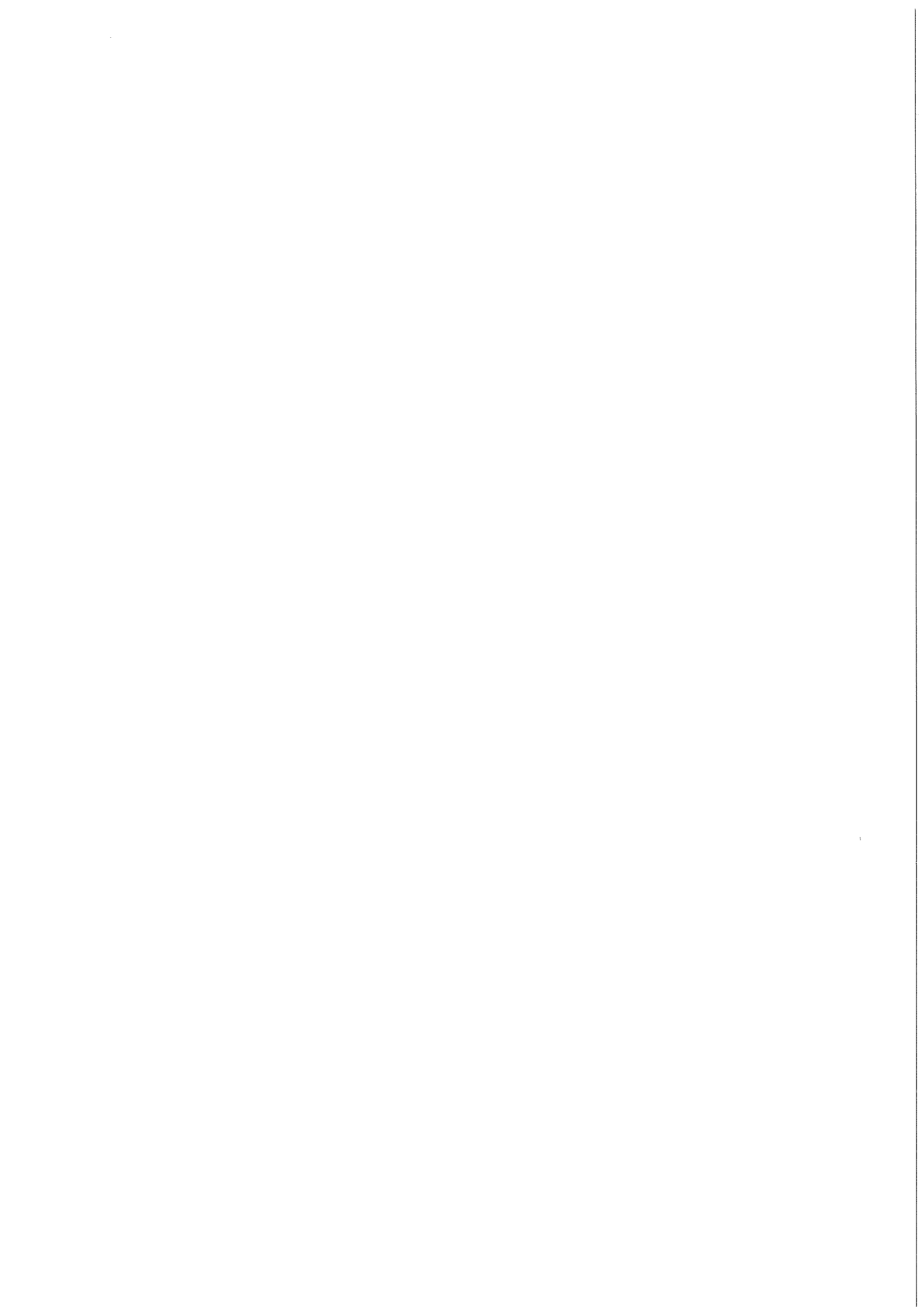
Pankkiyhteys 

Maksettava 4200,00 euro

Helsinki, 12.8.2008



Olli Mäenpää
Karhutie 32-34 as. 11
00800 Helsinki



POISTETTU OLLI MÄENPÄÄN HENKILÖTIETOJA SISÄLTÄNYT VEROKORTTI

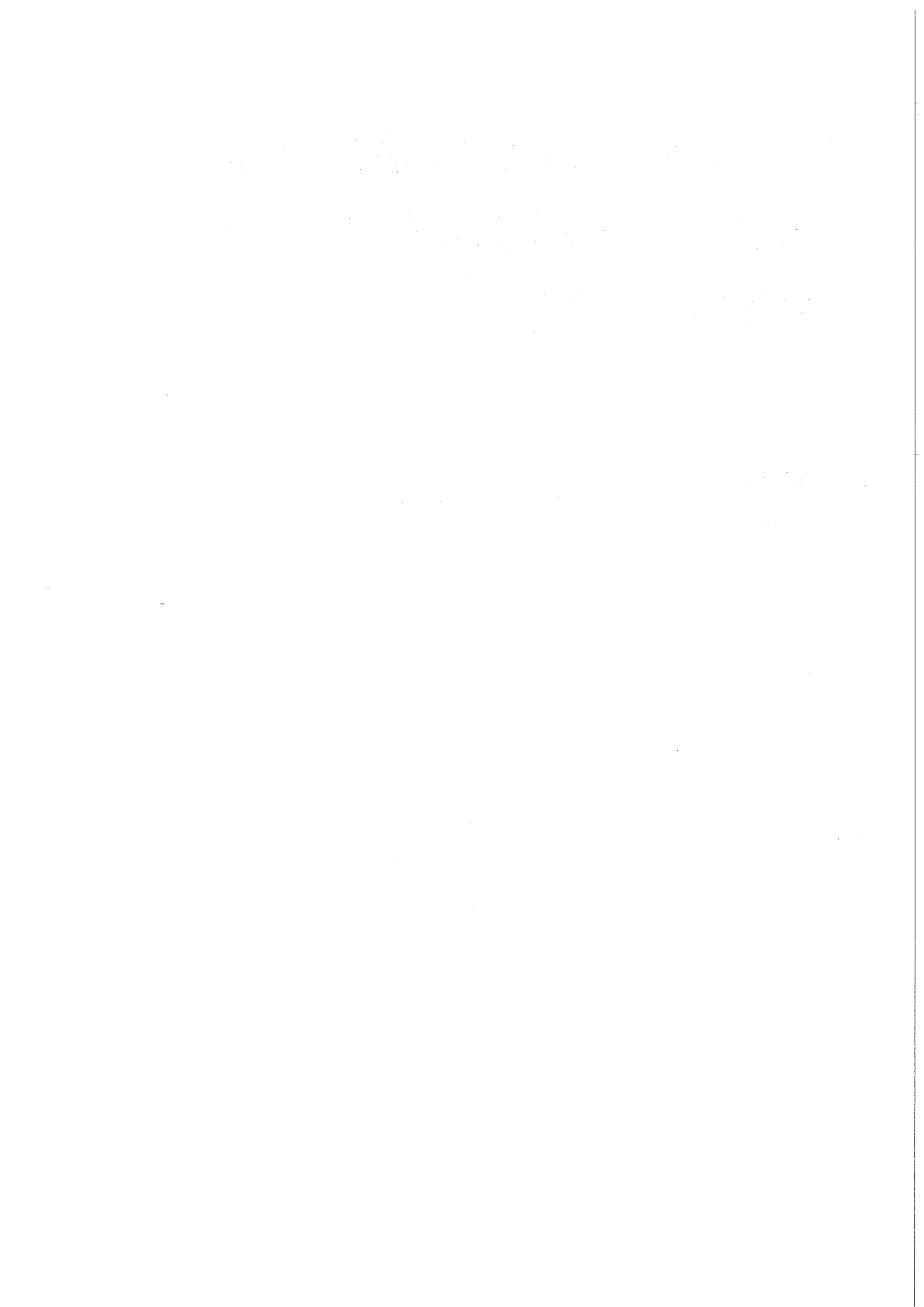


Aalto-yliopiston ylioppilaskunta

AYY-arkisto

6.5.2010

tm





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 keskusteltuamme 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 toteutuksen 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 suorasukaista vertausta käyttäen samaan tapaan kuin KY:n ainekerhoilla olisi. Tämä riippuu kuitenkin osaltaan siitä, millainen ”oma” hallinto tulee olemaan innovaatioyliopiston nykyisillä perusyksiköillä, kolmella korkeakoululla. Alayksikköjä 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 säätävä 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 privilegeoiden 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. Ylitsekäymätöntä 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 toimintä

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

merkitävä 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. Käsitukset 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 reunaehdot

KY:n säätiön perustaminen ei voi tulla julkisen tehtävän vuoksi kysymykseen, jos säätiön toiminta ei olisi sopusuhteissa 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 tehtävään, 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