

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 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. 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 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, yritys yhteistyön 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. 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 käsittääkseni 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

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

Helsinki 12.10.2007



Heikki Halila
professori
Helsingin yliopisto