

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 voimaantulon mukaan tarkoituksena on, että ylioppilaskunnat yhdistyisivät 1.1.2010 uuden korkeakoulun ylioppilaskunnaksi.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on valmistelemassa omaisuutensa osan lahjoittamista Helsingin kauppätieteiden 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 tältäkin 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 tulokinnanvaraisia, 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 määrittävä 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 arviotaessa 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 lähtö-

kohdasta, jonka mukaan lahjoitus päätös 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 voimaantulon 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 lahjoitus päätös kuitenkin on pantu täytäntöön 1.1.2010 mennessä, uudella ylioppilaskunnalla ei ilmeisesti ole mahdollisuutta oikeudellisesti tehokkaalla tavalla yksipuolisesti peruuttaa lahjoitusta, vaikka lahjoitus päätöstä 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 täytäntöönpanokieltoa. 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 arvioitavaksi 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