

## SIIRRETTÄVÄN OMAISUUDEN MÄÄRÄÄN VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA

Olemme eri yhteyksissä keskustelleen KYläisten kanssa siitä, mitä sen asian arvioinnissa, mitä omaisuutta voidaan siirtää KY:stä säätiöön ja mitä tulisi jättää KY:hyn, tulisi ottaa huomioon.

Olemme tässä tuoneet viitteellisesti esille joitakin kysymyksiä ja pohdintoja, mitkä ainakin saattavat tulla vastattavaksi, kun/jos KY:n omaisuuden lahjoitustoimia arvioidaan tuomioistuimessa. Päätöksenteon muutoseikkoihin ei tässä ole otettu kantaa. Kaikki kysymykset eivät välttämättä ole relevantteja asian ratkaisun kannalta, mutta kuten todettu, saattavat tulla pohdittavaksi mahdollisessa prosessissa.

### *Julkisoikeudellisen yhteisön varallisuuden siirrosta*

Julkisoikeudelliset toimijat ovat olleet perustamassa yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja lahjoittaneet varallisuuttaan yksityisoikeudellisille toimijoille, joten kokonaan tuntematonta/kiellettyä toiminta ei voine olla.

- Tiedossamme ei ole tapausta, jossa ko. tyyppisten varallisuudensiirtojen laillisuutta olisi tarkasteltu tuomioistuimessa.
- Asian liittyen tullenee hakea näytöksi tapauksia, joissa julkisyhteisö on säätiöittänyt omistamaansa tai testamentilla/lahjakirjalla saamaansa varallisuuttaan.
  - Aineistoon tulee tuoda osakuntien omaisuuksien säätiöittämistapauksia.
  - Muun muassa noin 200 kohtuullisen tuoreen perustetun säätiön joukossa on ollut 35 sellaista, joissa kunta on ollut yhtenä perustajana ja siten luovuttamassa omaisuuttaan säädepääomaksi. Kerralla luovutetun omaisuuden arvo on yleensä ollut pienehkö, korkeintaan sadoissa tuhansissa euroissa.
  - Vastapuoli saattaa nostaa esille Halilan esiin tuoman Petrean säätiöittämissen. Petrean (Kansaneläkelaitoksen sisäinen kuntoutusyhtiö) toiminta ja varat siirrettiin yksityisoikeudelliselle säätiölle. Asiasta säädettiin laissa Kansaneläkelaitoksen sisäisen kuntoutusyhtiö Petrean muuttamisesta säätiöksi (19.12.2006/898). Hallituksen esityksessä todetaan, että ... Koska sisäinen yhtiö Petrea on ollut osa eduskunnan valvonnan alaista Kansaneläkelaitosta ja sen toimintaa, on asiasta säädettävä lailla... Petrean palvelutuotteista ja -kokonaisuuksista yli 90 prosenttia on Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 6 §:n mukaisia lakisäätteisiä ja lain 12 §:n mukaisia lakisäätteisiä, mutta harkinnanvaraisia palveluja...
- Asiaan liittyen on KY:llä eri asiantuntijoiden lausuntoja, joissa lahjoitus säätiöön on nähty ainakin joissakin rajoissa mahdollisena.

Valtio ja kunnat ovat myös yhtiöittäneet julkisyhteisölle kuuluneita palvelutehtäviä ja niihin liittyvää omaisuutta. Yhtiöittämiskehitystä ei liene nähty ongelmaksi julkisyhteisöjen toiminnassa. Yhtiöittäminen voitaneen nostaa omalta osaltaan julkisoikeudellisten varojen ja julkisyhteisölle kuuluneiden tehtävien yksityistämisesimerkiksi.

- Asiaan liittyen tullenee hakea näytöksi tapauksia, joissa valtion tai kunnan varoja tai muun julkisyhteisön varoja on yhtiöitetty.

Toisaalta voidaan kysyä, voisiko esimerkiksi kunta lakatessaan luovuttaa merkittävän osan omaisuudestaan yksityisoikeudelliselle toimijalle. Tämä kysymys on tullut esille jo Halilan lausunnossa (12.10.2007), Tuorin lausunnossa (14.2.2008) ja OpM:n virkamiehen Eerikki Nurmen puheessa ylioppilaskuntatapaamisessa, ja kunnan osalta vastaus lienee herkästi ei.

- KY:n omaisuuden lahjoittamisen vertaaminen kunnan omistaman omaisuuden lahjoittamiseen tuleekin kyseenalaistaa.
  - Miten KY:n tilanne eroaa kunnasta?
    - Ero oikeushenkilön julkisoikeudellisessa luonteessa
    - Ero julkisissa hallintotehtävissä
    - Ero varainhankinnassa (verotulot, valtionavustukset)
  - Pienempänä esimerkkinä voidaan tuoda Rovaniemen maalaiskunta, joka säätiöitti (noin 1 me) varojaan ennen yhdistymistä Rovaniemeen.
  - Olisiko KY:n tapaukseen nähden verrannollisempaa esimerkkiä?

Vastattavana mahdollisessa oikeusprosessissa lieneekin, mikä on suurin perusteltavissa oleva varallisuus, jota ei voitaisi siirtää / joka voitaisiin siirtää. Tähän kysymykseen voitaneen esittää väitteitä ja näyttöä ainakin kahdesta eri näkökulmasta:

1. arvioidaanko ja perustellaanko KY:n oikeutta luovuttaa varallisuutta julkisoikeudellisen yhdistyksen julkisoikeudellisen aseman kautta vai
2. arvioidaanko ja perustellaanko KY:n oikeutta luovuttaa varallisuutta julkisoikeudellisen yhdistyksen laissa säädettyjen julkisten hallintotehtävien ja niihin liittyvän / liittymättömän varallisuuden kautta.

Ensimmäisen kohdan osalta väitteenä voitaneen esittää (rinnastaen KY esim. kuntaan), että julkisoikeudellinen yhdistys on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka varat ovat julkisoikeudellisia, varojen käyttötarkoitus sidottu ja merkittävä varojen luovutus sidottu lainsäätäjän määräykseen siitä riippumatta, mitä varat ovat tai miten ne on saatu. Tämä näkökanta lienee mahdollisen "kantajan" näkökulma.

- Lahjoituspäätöksen pätevyyden tarkastelu puhtaasti KY:n julkisoikeudellisen aseman kautta lienee syytä pyrkiä kumoamaan.
  - Em. tarkastelumalli soveltunee paremmin viranomaiselle ja välittömään julkishallintoon kuuluvalle, ja lienee viranomaistoiminnassa todellisempaa.

- Asiantuntijat ovat lausunnoissaan osin käsitelleet jo KY:n dualistista roolia.
- Halila - Tarasti: Yhdistysoikeus (2006), s. 90: Käytännössä lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset ovat julkisoikeudellisia. Niihin sovelletaan julkisoikeudellisia säädöksiä ja periaatteita kuitenkin ensisijaisesti vain silloin, kun kyse on julkisen tehtävän hoitamisesta.

Toisen kohdan perusteella lahjoitustointa arvioitaessa voitaneen väittää, että KY:llä on kelpoisuus lahjoittaa varallisuutta enintään siltä osin kuin varat eivät liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tai julkisen hallintotehtävän kautta saatuihin varoihin. Eli että julkisoikeudellinen asema ei "saastuta" koko yhteisön toimintaa, varoja ja niiden käyttöä.

- Tämä lienee lähtökohta, johon KY:n mahdollinen puolustus rakennettaneen.
- Väitettä voinee rakentaa miettimällä ainakin kysymyksiä:
  - Mikä KY on, mikä on sen tehtävä?
  - Mitä KY:n vallasta määrätä omaisuudestaan on säädetty?
  - Mikä on KY:n varallisuuden käyttötarkoitus ja luonne?

#### Mikä KY on, mikä on KY:n tehtävä?

- Mikä julkisoikeudellinen yhdistys on ja mitä sen toimintaa koskevat periaatteet ylipäättään ovat?
- Mitä ovat KY:n julkiset/laissa säännellyt hallintotehtävät?
  - Onko kaikki toiminta, mitä KY tekee, julkisen hallintotehtävän suorittamista?
    - Lain perustelut ylioppilaskunnan tehtävistä
    - Ylioppilaskuntatyöryhmän muistio 1992:13 (ei ole tässä vaiheessa ollut käytössämme, eli onko aineistossa puoltavia seikkoja, on tarkasteltava erikseen)
    - Kirjallisuudessa olevat viittaukset ylioppilaskunnan tehtävistä
    - Asiantuntijalausunnoissa on käyty joiltakin osin läpi ylioppilaskuntien julkisoikeudellisia tehtäviä ja siihen liittyvää varallisuutta, jota ei voi siirtää
  - Mitä uusi yliopistolaki sanoo ylioppilaskunnan asemasta ja tehtävistä? Mitä tarkoittaa mm. seuraava: ... Tarkoituksena ei ole antaa lailla ylioppilaskunnalle uusia tehtäviä vaan lakiin kirjattaisiin sellaiset tehtävät, joita ylioppilaskunnat jo nykyisinkin hoitavat... Ylioppilaskunnan tehtävänä olisi osallistua lain 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen...
  - Arvioitaessa julkista hallintotehtävää, voidaan kysyä, pitäisikö jäsenmaksut riittää kattamaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen? (Taideteollisen korkeakoulun ylioppilaskunnan toiminta)
- Onko KY:n harjoittama muut toiminta "yksityisoikeudellista" tehtävää ja siihen liittyvä varallisuus "yksityisoikeudellista" varallisuutta? Kysymys kääntyy perusasetelman problematiikkaan.

Mitä KY:n vallasta määrätä omaisuudestaan on määrätty?

- Mitä rajoja varojen käytölle ylipäätään on olemassa?
  - Yliopistolaki
  - Ylioppilaskunta-asetus (HE asiasta?)
  - KY:n sisäiset säännöt
  - Yleiset periaatteet julkisoikeudellisen yhdistyksen varojen käytössä?
- Mihin perustuslain omaisuuden suoja yltää?
- Mikä merkitys voidaan antaa aatteelliselle tahdolle varojen käytössä?
- Mikä merkitys on demokraattisella päätöksenteolla?
  - Demokraattista päätöksentekoa ja valvontamahdollisuutta on yritetty toteuttaa säätiön hallintoneuvoston jäsenyyden kytkeytymisellä yhdistyksessä demokraattisesti valittuihin edustajiston jäseniin. Riittääkö tämä?
  - Miten vastataan väitteeseen, että varat ovat säätiöimisen jälkeen pienemmän jäsenistön päätäntävällän alla kuin pakkojäsenyyden omaavassa ylioppilaskunnassa?
- Mikä on ollut varojen käyttötapa?
  - Varoja on jaettu erinäköisiin tarkoituksiin ja myös yksityisoikeudellisille toimijoille. Myös muiden ylioppilaskuntien toiminta lienee samankaltaista tällä hetkellä.
  - Saako KY sellaisia varoja, joita ei voi jakaa yksityisoikeudellisille toimijoille?
    - ARA-tulot, jos tuloja olisi, joskin kääntäen voitaneen katsoa, että kiinteistöyhtiöiden tulojen käyttäminen kiinteistönhuoltoon hyödyntää asukkaita.

Mikä on KY:n varojen käyttötarkoitus ja luonne

- (Eerikki Nurmi: Omaisuuden tarkoituksena on palvella laissa määrättyjen tehtävien toteutumista.)
- Yliopistolain ja ylioppilaskunta-asetuksen sisältö?
  - Onko KY:n varojen tehtävänä KY:n jäsenten etujen ajaminen? Jos oppilaskunnat fuusioituvat, tuhoutuuko alkuperäinen varojen käyttötarkoitus, jos varat siirtyvät kaikkien AYK:n jäsenten hyväksi l. jos varat siirtyisivät, siirtyisivätkö pois nykyisestä tarkoituksesta?
    - Muutos lienee mahdollista lainsäädäntöteitse, kun kysymys julkisista varoista?
    - Asiassa voidaan tuoda esille myös vaatimus yhdenvertaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta eri varallisuus ja jäsenmäärien siirtymisessä AYK:lle.

- Asiassa voidaan myös kyseenalaistaa esiin tuotujen erilaisten "sovintojärjestelmien" laillisuus.
- Säilyisikö säätiössä varojen käyttötarkoitus alkuperäisenä?
  - Säätiön tarkoitus (lienee lähellä lakia ja asetusta ja varojen käyttöä ei ole sidottu vain yhdistyksen jäseniin)
  - Säätiö saanee verotuksellisen yleishyödyllisyysaseman
  - Säätiön luonne oikeushenkilönä (säätiön tarkoituksen vaikea muutettavuus, säätiön lakkauttamisen mahdollisuudet, viranomaisvalvonta, säätiötä ei omista kukaan, säätiön varojen jakokiello lähipiirille)
- Mitä voidaan näyttää siitä, mitä yksityisoikeudellista varallisuutta KY:lle on siirtynyt KY:tä perustettaessa?
  - Paljonko ja mitä?
    - Varallisuudesta ilmeisesti merkittävä osa on muodostunut Amerin arvonnoususta? Onko Amerin osakkeet hankittu KY:n aikana? (historioitsijan sp 27.8.2008)
    - Mitä "yksityisoikeudelliselle" omaisuudelle on tapahtunut KY:n aikana? Ei liene minkäänlaista ketjua osoitettavissa?
  - Voidaanko osoittaa, että KY:lle siirtynyt yksityisoikeudellinen varallisuus ei ole menettänyt "yksityisoikeudellista luonnetta"? Eli tullaan peruskysymyksenasettelun äärelle, jossa väitteenä tulee esittää, ettei julkisoikeudellisen yhdistyksen kaikki toiminta ja varallisuus ole julkisoikeudellista siten, että niitä koskisivat julkisoikeudelliset periaatteet.
- Voidaanko näyttää, että KY:lle on tullut lahjoituksia tai testamentteja, joissa olisi määrätty varojen käytöstä siten, että varat voitaisiin säätiöidä tai että varat voidaan käyttää vain kauppatieteilijöiden etujen ajamiseen?
- Miten KY:n varallisuus on kertynyt sen jälkeen, kun organisaation luonne on muuttunut julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi?
  - Onko KY:lle siirtyneen "yksityisoikeudellisen omaisuuden" tuotto ja arvonnousu julkisoikeudellista? Palautuu perusproblematiikkaan.
  - Mitä varoja on saatu julkisen hallintotehtävän kautta ja mitä tällaisia varoja KY:llä tällä hetkellä on?
    - Jäsenmaksut
      - Laissa säädetty velvoite jäsenille
    - Onko verovaroilla rahoitettuja tai muutoin veronluontoisten maksujen luontoisia tuloja (valtionapu...), onko toimintaa rahoitettu valtion rahoituksen tai tuen turvin? (ARA)
    - Muita julkisen hallintotehtävän kautta saatuja tuloja?
    - Voidaanko osoittaa, että julkisen hallintotehtävän kautta saatu varallisuus on käytetty?
    - Onko joku osa julkisen hallintotehtävän kautta saadusta omaisuudesta jäänyt käyttämättä? Mikä olisi sen nykyarvo?

- Onko julkisen hallintotehtävän kautta saadulla varallisuudella hankittu jotakin sellaista, joka olisi tällä hetkellä olemassa?
- Voidaanko osoittaa, että julkisen hallintotehtävän kautta saatu varallisuus tulisi käyttää ensinnä ja vasta sen jälkeen muuta omaisuutta?  
*Ylioppilaskunnan tarkoituksen toteuttamiseen soveltuvasta toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan ylioppilaskunnan omaisuudesta ja toiminnasta saaduilla tuloilla sekä jäsenmaksuilla, joita edustajistolla on oikeus määrätä ylioppilaskunnan jäsenten suoritettavaksi.*
- Mitä varoja on saatu julkisoikeudellisen aseman kautta?
  - ARA-rahoitus? Onko valtion myöntämä laina ja korkotuki annettu julkisoikeudelliselle yhdistykselle? Onko varoista muodostunut julkisoikeudellista varallisuutta?
    - KY ei ole tarvinnut julkisoikeudellisen yhdistyksen luonteen vuoksi ARAsta erillistä yleishyödylliseksi nimeämispäätöstä, mitä muut yksityisoikeudelliset toimijat ovat tarvinneet, jos ovat uudempien lakien aikana halunneet saada uutta ara-rahoitusta. Aikaisemmat lait eivät ole vaatineet muiltakaan toimijoilta ns. yleishyödyllisyysstatusta.
    - ARA-status ei tee yksinään varoista julkisoikeudellisia. Vrt. lukuisat opiskelija-asuntosäätiöt, jotka toimivat yksityisoikeudellisina säätiöinä. (Ainakin HOAS, P-S OAS, Vaasan OAS, Lappeenrannan seudun OAS, K-S OAS, Tampereen seudun OAS, Kemin OAS, Hämeenlinnan seudun OAS)
      - Voidaan kyseenalaistaa, miksi KY ei voisi luovuttaa asuntoja säätiölle, joka alkaisi hoitaa kauppatieteilijöiden asunnontarpeen tyydyttämistä?
      - Toki tunnettua mm. HOASsin osalta lienee, että se on perustettu pienellä säädepääomalla ja on toiminut enemmänkin velkarahoitteisesti.
    - Onko asuntotoiminta julkista hallintotehtävää, jota ylioppilaskunnan tulisi toteuttaa? Kuinka monella ylioppilaskunnalla on asuntoja?
    - Jos säätiö saa ara-statuksen, osoittanee vähintäänkin, ettei pelkästään ylioppilaskuntastatus ole aikaansaanut ara-rahoitusta ja sen kautta omaisuuden kasvua.
  - Katsotaanko lahjoitukset, liiketoiminnan/palvelutoiminnan tuotot, varainhankinta saaduksi julkisoikeudellisen aseman kautta? Palautuu peruskysymykseen.
- Paljonko KY tarvitsee varoja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jotka vähintäänkin on jätettävä KY:hyn?
  - Julkinen tehtävä
    - Tehtävän hoitamisen juoksevat menot
    - Tehtävänhoitamiseen tarvittavat aineelliset resurssit
    - Mikä on Taideteollisen korkeakoulun ylioppilaskunnan budjetti?

- Miten toimii?
- Minkälaisilla resursseilla toimii?
- KY:lle jäävät vastuut ja velvoitteet
  - Kustannuksia aiheuttavat sopimukset
  - Työsuhteet
  - Eläkevastuut mm.
- Pitääkö KY:n turvata AYK:n mahdollisesti laajempi julkinen hallintotehtävä?

### *Yhteenveto*

Väite siitä, että KY ei saisi lainkaan säätiöittä omaisuuttaan oman tarkoituksensa alueelle, lienee vaikeasti osoitettavissa.

Keskeistä mahdollisessa prosessissa lienee se,

- voiko julkisoikeudellinen yhdistys ylipäättään säätiöittää omistamaansa omaisuutensa nähden merkittävän varallisuusmassan ja
- onko KY:hyn jätetty sellainen varallisuusmäärä, että sen avulla voidaan hoitaa KY:n julkisoikeudellinen tehtävä.

Vastaavanlaista tapausta, jossa julkisoikeudellisen yhdistyksen hallinnasta lahjoitetaan yksityisoikeudelliselle toimijalle lahjoittajan omaisuuteen nähden merkittävä omaisuusmassa, ei ole tiedossamme. Yksiselitteistä kannanottoa siirrettävän omaisuuden määrän ja luonteen arviointiin ei liene ennakolta olemassa.