

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Heikki Halila

Lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset

Tehtävänasettelu

Suomessa on ollut voimassa eurooppalaisessa katsannossa varsin kattava yhdistyslaki vuodesta 1919. Se koskee yleislakina aatteellisia yhdistyksiä. Vuoden 1919 YhdL 1 §:n 2 momentin mukaan (tämän) lain säännökset eivät koskeneet yhdistyksiä, jotka ”lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten järjestetään”. Nykyisen, vuodelta 1989 olevan lain 2 §:n 2 momentin mukaan ”yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, tätä lakia sovelletaan vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty”.

YhdL 2.2 §:ssä tarkoitettuja yhteenliittymiä voidaan luonnehtia lainsäädäntötoimin järjestetyiksi yhdistyksiksi, vaikka laissa käytetäänkin nimitystä yhteisö eikä yhdistys. Aikaisempaan lakiin tehty muutos johtuu siitä, että niin vanhassa kuin nykyisessäkin laissa tarkoitettujen yhteenliittymien piiriin on kuulunut subjekteja, jotka eivät täytä yhdistykselle asetettuja tunnusmerkkejä.¹ Ne jäävät yleensä ja niin myös tässä yhteisen tarkastelun ulkopuolelle.

Lainsäädäntötoimin järjestettyihin yhdistyksiin kohdistuu useita tiedonintressejä. Hallinto-oikeudellisessa ja -opillisessa tutkimuksessa niitä tarkastellaan välillisen valtionhallinnon organisaatioina.² Perusoikeuksien kannalta on olennaista, millä tavoin yhdistyksiä voidaan ”järjestää” lainsäädäntötoimin ja millaisia rajoja yhdistymisvapaus asettaa sääntelylle.³ Perusoikeudellistumisen myötä tämä tiedonintressi on tätä nykyä muita ajankohtaisempi. Lainsäädäntötoimin järjestettyihin yhdistyksiin liittyy myös yhteisöjen sisäistä toimintaa koskevia ongelmia, joiden kytkeytymisellä julkisoikeudellisiin kysymyksiin on oma kiinnostavuutensa.

Jäljempänä esitettävät näkökohdat liittyvät lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten viimeaikaiseen kehitykseen. Maininnan varaan on jätetty eniten esillä ollut seikka, ylioppilas-

¹ Ks. Merikoski V. – Kurkela Pentti, Yhdistyslainsäädäntö selityksineen, Porvoo 1955 s. 20.

² Ks. Kulla Heikki – Rosas Allan, Medelbar offentlig förvaltning. Begreppsutredning och problemområden. Åbo 1981 ja Rosas, De offentligrättsliga föreningarna och det repressiva rättsskyddet s. 191–204 teoksessa Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982. Helsinki 1982.

³ Ks. erityisesti Tuori Kaarlo, Yhdistymisvapaus s. 452–456 teoksessa Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Perusoikeudet, Helsinki 1999.

kuntien pakkojäsenyys, koska ylioppilaskuntien oikeudellisesta statuksesta on valmisteilla opinnäytetutkimus.⁴

Viimeaikaisia lainsäädäntötoimia

Viimeaikaisina lainsäädäntötoimina voidaan mainita seuraavaa:

- Liikennevakuutuslakiin vuonna 1993 tehdyllä muutoksella (361/93) Liikennevakuutusyhdistyksen tilalle tuli Liikennevakuutuskeskus.⁵
- Arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain (826/91) säännöksiä on muutettu vuonna 1996 annetulla lainmuutoksella (1073/96). Lainsäädäntötoimin järjestetty yhdistys arvo-osuusyhdistys korvattiin yhtiömuotoisella arvopaperikeskuksella.
- Vuodelta 1948 olevaan tapaturmavakuutuslakiin vuonna 1996 tehdyin muutoksiin (1204/96) Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto r.y. muuttui lainsäädäntötoimin järjestetyksi Tapaturmavakuutuslaitosten Liitoksi.
- Korkeakoulujen ylioppilaskunnista ja osakunnista annetut asetukset ovat korvautuneet vuoden 1997 yliopistolain (645/97) ja siihen perustuvien asetusten säännöksillä.
- Suomen Punaisen Ristin säännöt sisältävä asetus (416/50) on korvattu aluksi asetuksella (1065/97) ja sittemmin lailla Suomen Punaisesta Rististä (238/2000). Tähän lakiin perustuu asetus (239/2000), joka sisältää Suomen Punaisen Ristin säännöt.
- Vuodelta 1950 oleva metsänhoitoyhdistyksistä annettu laki (558/50) on korvattu vuonna 1998 säädetyllä metsänhoitoyhdistyksistä annetulla lailla (534/98). Tähän lakiin perustuu asetus metsänhoitoyhdistyksistä (1227/98).
- Vuonna 1975 kriminaalihuoltotyön valtionavusta annetussa laissa (31/75) järjestetty Kriminaalihuoltoyhdistys on lakkautettu rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta vuonna 2001 annetulla lailla (135/2001).
- Raha-automaattiasetus (676/67) on kumottu siihen sisältyvine raha-automaattiyhdistystä koskevine säännöksineen. Arpajaislaissa (1047/2001) on säännökset rahapeliyhteisöistä, ja Raha-automaattiyhdistyksestä on annettu valtioneuvoston asetus (1169/2001).
- Kauppakamariasetus (337/88) on korvattu vuonna 2002 annetulla kauppakamarilailla (878/2002).

Lähes kaikki lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä koskevat säädökset ovat noin kymmenen viimeksi kuluneen vuoden ajalta. Ennen tuota aikaa on säädetty vain Suomen Asianajajaliitosta sekä eräistä ympäristöoikeuteen kuuluvista yhteisöistä. Säädosmuutokset koskevat kuitenkin pääosin raameja, eivät aineellista sisältöä.

⁴ Helsingin yliopisto opiskelijakorporaatioineen ja alumniyhdistyksineen on ollut yksi Pekka Hallbergin näyttämöistä. Kuohunnan vuonna 1968 järjestettiin HYY:n yleinen kokous, jossa käsiteltiin mm. ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä. Puheenjohtajina olivat Timo Laatumen ja Pekka Hallberg. Ks. Kolbe Laura, Eliitti, traditio, murros, Helsingin Yliopiston Ylioppilaskunta 1960–1990, Keuruu 1996 s. 366. Hallberg oli tuolloin Pykälä r.y:n puheenjohtaja ja HYY:n varapuheenjohtaja.

⁵ Kyseessä oli lähinnä vain direktiivistä johtuva nimenmuutos. Ks. HE 340/92 s. 9.

Yhdistymisvapaus ja lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset

Suomessa on pitkään ajateltu, että yhdistymisvapaus koskee lähinnä vain vapaaehtoisesti perustettuja yhdistyksiä, ei välillisen valtionhallinnon orgaaneja.⁶ YhdL 2.2 §:ssä tarkoitettuja yhdistyksiä on siten katsottu voitavan säännellä yhdistymisvapaudesta riippumatta. Perustuslakivaliokunnan kannanmäärittysten mukaan negatiivinen yhdistymisvapauden ulottuvuutena ei ole koskenut ainakaan sellaisenaan lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä.⁷ Yhä voidaan myös todeta, että yhdistymisvapaus koskee vain aatteellisia yhdistyksiä, ei taloudellisia yhteenliittymiä.⁸

Viimeistään perusoikeusuudistuksen myötä on vakiintunut se käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisedellytykset koskevat myös välillisen valtionhallinnon orgaaneja. Yhdistymisvapaus – erityisesti negatiivinen yhdistymisvapaus ja siihen liittyvä maksuvelvollisuus – koskevat tämän mukaisesti myös lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä. Kehitys lienee johtunut perusoikeusdoktriinin muovautumisesta sensitiivisempään, ongelmia herkemmin näkevään suuntaan. Vaikutusta on saattanut olla myös sillä, että negatiivinen yhdistymisvapaus on tullut mainituksi (perustus)laissa yhdistymisvapauden ulottuvuutena.⁹

Perustuslakiuudistuksen esitöissä on merkittävä kirjaus siitä, että negatiivinen yhdistymisvapaus ei estä perustamasta lainsäädäntötoimin julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten eikä säättämstä lailla jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä. Yhdistymisvapautta ei tule kuitenkaan rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä laissa säädetyn julkisen tehtävän hoitamiseksi.¹⁰

Lainsäädäntötoimin voidaan näin järjestää yhdistyksiä vain tietyissä rajoissa. Negatiivisesta yhdistymisvapaudesta luopumiseen lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä vaaditaan erityisiä syitä.¹¹ Tuorin mukaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan hyväksyttävä peruste voi olla vain yhdistyksen tehtävien julkinen luonne.¹²

Esitetyin tavoin yhdistyksellä on oltava julkinen tehtävä, jotta se voidaan järjestää lainsäädäntötoimin. Puhtaasti julkisoikeudellinenkaan tehtävä ei ilman muuta oikeuta järjestämään

⁶ Ajattelutapaa kuvaa Merikosken väitöskirjassaan käyttämä luonnehdinta. Puhuessaan VYhdL 1.2 §:ssä tarkoitettuja yhdistyksistä Merikoski käyttää ilmaisua yhteenliittymät, joiden toiminta on jollakin tavoin valtiovallan toimintaa ja jotka on sen vuoksi erotettu yhdistyslain alaisuudesta. Ks. Merikoski, Yhdistymisvapaudesta, Helsinki 1935 s. 99. Todettakoon, ettei yhdistymisvapaus ihmisoikeutena koske Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Ks. PerVL 3/1997 s. 3–4.

⁷ Ks. esim. Tuori, Yhdistymisvapaus s. 452–454 teoksessa Perusoikeudet.

⁸ Ks. oppihistoriallisesti Merikoski, Yhdistymisvapaudesta s. 109 ss. sekä nykytilanteen kannalta Tuori, Yhdistymisvapaus s. 439 teoksessa Perusoikeudet.

⁹ Negatiivinen yhdistymisvapaus luettiin doktriinissa jo aikaisemmin yhdistymisvapauden piiriin. Ks. esim. Halila Heikki, Toimivaltajako yhdistyksissä, Vammala 1993 s. 244–245 ja 251 ja Saraviita Ilkka, Perustuslaki 2000, Helsinki 2000 s. 149–150.

¹⁰ Ks. HE 309/1993 s. 60.

¹¹ Vuoden 1993 metsästyslain mukaan riistanhoitoyhdistyksissä ei enää ole pakkojäsenyyttä. Tätä perusteltiin lyhyesti sillä, ettei kenenkään ole pakko kuulua mihinkään yhdistykseen. Ks. HE 300/1992 s. 25–26. Tähän on viitattu myöhemmin, ks. esim. PerVL 3/1997 s. 3. Jäsenyys ei synny, jos asianomainen irtisanoutuu siitä. Näin ei jäsenyydestä voitaisi yhdistymisvapauden vuoksi määrätä rekisteröidyissä yhdistyksissä.

¹² Ks. Tuori, Yhdistymisvapaus s. 455 teoksessa Hallberg et al, Perusoikeudet.

yhdistystä lainsäädäntötoimin. On oltava riittävät syyt siihen, että myös sen muista tehtävistä ja sisäisestä toiminnasta on säädettävä erikseen.

Yhdistymisvapauden kunnioittaminen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten myötä koskee muitakin ulottuvuuksia kuin negatiivista yhdistymisvapautta eli esimerkiksi yhdistys-autonomiaa. Useissa lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä on säädetty hallituksen mandaattipaikoista.¹³ Tämä rajoittaa yhdistysautonomiaa. Siksi järjestelylle on oltava asianmukaiset perusteet ja toisinpäin – yhdistystä ei voida järjestää lainsäädäntötoimin sen vuoksi, että hallituskvootit halutaan järjestää tavalla, joka ei ole yhdistyslain mukaan mahdollista. Ilman perusteltua syytä ei jäseneltä tulisi evätä sellaista mahdollisuutta reagoida päätöksen pätemättömyyteen, josta on rekisteröidyissä yhdistyksissä säädetty YhdL 32–33 §:ssä.

Kun kysymys on ollut liikenne- ja tapaturmavakuutusta koskevan lakisääteisen vakuutus-toiminnan tarjoamisesta, syyt pakkojäsenyydellekin perustuvan yhdistyksen järjestämiseen ovat olemassa. Julkisen tehtävän osuus on erityisesti Tapaturmavakuutuslaitosten Liitossa verrattain vähäinen muttei kuitenkaan olematon.

Metsänhoitoyhdistyksissä saatetaan julkista tehtävää perustella kansallisvarallisuuden hoi-tamisen tarpeella. Julkinen palvelutehtävä on mahdollistanut kauppakamarilaitoksen järjestä-misen lailla, mutta pakkojäsenyyteen ei ole ollut oikeudellisia edellytyksiä. Vaikka kauppaka-marilaitoksella on julkisia tehtäviä, oikeudellista perustetta ei olisi sille, että tietynsuuruisten yritysten tulisi olla niissä jäseninä.

Eduskunnassa on ollut esillä se, tulisiko ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien olla lain-säädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä. On ollut perusteltua, ettei näin ole tehty. Oppilaskun-nat eivät ole sillä tavoin traditioon perustuvalla tavalla julkisen vallan organisaation osia kuin yliopistojen ylioppilaskunnat ja osakunnat, eikä niillä ole samanlaisia julkisia tehtäviä.¹⁴

Kun arvioidaan, milloin yhdistys voidaan järjestää lainsäädäntötoimin, on keskeisessä ase-massa julkisen tehtävän käsite. Sitä on käytetty melko vakiintuneesti tässä asiayhteydessä niin perusoikeusudistuksen esitoissa kuin myöhemmin mm. selvitetäessä hallituksen esityksessä metsänhoitoyhdistysten palvelujen järjestämistä metsänomistajille sekä kauppakamarilaissa.¹⁵ Käsite on perustuslain myötä tullut yleiseen käyttöön hallinto-oikeudessa.¹⁶

Julkinen hallintotehtävä näyttää käsitesisällöltään hieman laaja-alaisemmalta kuin perintei-nen julkisoikeudellinen tehtävä. Hallintolain esitoissakin on todettu, että julkisista hallintoteh-tävistä syntyy verrattain laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus. Siihen kuuluu hallintopää-tösten tekemisen ohella yleisen edun toteuttamista ja julkisten palvelujen järjestämistä.¹⁷ Erik-seen ei näy problematisoidun sitä, tarkoitetaanko julkisella hallintotehtävällä samaa kuin julkisella tehtävällä. Huomioon ottaen julkisen hallintotehtävän käsitesisällölle annettu laaja-

¹³ Ks. esim. Tapaturmavakuutuslaitosten Liiton osalta työnantaja-, palkansaaja- ja vakuutusyhtiöedustusta ja sen perusteluja HE 227/1996 s. 21.

¹⁴ Ks. PerVL 74/2002 s. 3–4. Asiasta on nyttemmin annettu uusi esitys, HE 24/2004.

¹⁵ Ks. HE 309/1993 s. 60 ja PerVL 1/1998 s. 2.

¹⁶ Ks. esim. Niemivuo Matti – Keravuori Marietta, Hallintolaki, Porvoo 2003 s. 109–110.

¹⁷ Ks. HE 72/2002 s. 48.

alaisuus ei eroja ilmeisesti ole. Yhdistyksen järjestämisessä lainsäädäntötoimin ei liene käytännössä oltu täysin sidoksissa siihen, mitä julkisella tehtävällä doktriinissa tarkoitetaan. Arviointiin vaikuttaa tässäkin asiayhteydessä myös se, että yksityis- ja julkisoikeus kietoutuvat yhä moninaisemmin toisiinsa. Lainsäädäntötoimet ovat sitä paitsi voineet perustua myös riittävään julkiseen intressiin ja monopoliaseman järjestämiseen yhdistykselle.

Oma kysymyksensä onkin, millaisia perusteita on nyttemmin monopoliaseman saavuttaneen yhdistyksen järjestämiseen lainsäädäntötoimin. Jos olympialiikkeen asema urheilussa vahvistuisi siten, että Kansainvälinen Olympiakomitea saavuttaisi samanlaisen aseman kuin Kansainvälinen Punainen Risti, Suomen Olympiakomitean asema voitaisiin järjestää samantyyppiseksi kuin Suomen Punaisen Ristin. Pakkojäsenyyttä ei voitaisi silti säätää.

Jotta Suomen Antidopingtoimikunta ADT r.y. voitaisiin järjestää lainsäädäntötoimin, tulisi yhdistyksen nykyiset tehtävät säätää laissa ja ainakin osan niistä tulisi olla julkisia tehtäviä. Perusteena tulisi olla Maailman antidopingtoimisto WADA:n kansainvälisoikeudellisen statuksen vahvistuminen. Olisi myös ajateltavissa että Teosto r.y:n tehtävät ja järjestysmuoto järjestettäisiin lainsäädäntötoimin. Lakisääteisten tehtävien piiriin tulisi kuitenkin kuulua julkisia tehtäviä, eikä pakkojäsenyydelle olisi edellytyksiä.

Säätämistapaa koskevat ratkaisut

YhdL 2.2 §:ssä on edellä havaituin tavoin käytetty ilmaisua lailla tai asetuksella järjestetty yhdistys. Osa siinä tarkoitetuista yhdistyksistä olikin ”järjestetty” lailla, osa asetuksella, kun nykyinen yhdistyslaki tuli voimaan. Asetuksella säätäminen riitti, jos HM 28 §:ssä asetetut edellytykset täyttyivät. Yhdistyslainsäädännössä ei ollut säännöksiä siitä, millaisia lainsäädäntötoimia tarvittiin.

PL 124 §:ssä on säädetty hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle seuraavaa:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

PL 124 § merkitsi rajojen asettamista sille, millaisia tehtäviä lainsäädäntötoimin järjestetyille yhdistyksille voidaan yleensä antaa. Tarkoituksenmukaisuutta ja hyvää hallintoa koskevat vaatimukset täytynevät helpommin kuin muut lainkohdassa asetetut vaatimukset.¹⁸ PL 124 § ei sinänsä koske sitä, miten yhdistys voidaan järjestää lainsäädäntötoimin, vaan ainoastaan julkisen hallintotehtävän antamista tällaiselle(kin) yhteisölle. Jos yhdistys ”järjestetään” muussa säädöksessä kuin siinä, missä julkinen hallintotehtävä määrätään, joudutaan säädösratkaisun antamista tarkastelemaan PL 80 §:n kannalta.

¹⁸ Ks. Saraviita, Perustuslaki 2000 s. 573.

PL 80 §:n mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Sellaista ei yleensä ollut asetustasoisesti järjestetyistä yhdistyksistä. PL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tämän vaatimuksen on katsottu kattavan myös yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ja julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavat yhteisöt. Asetuksenantaja voidaan kuitenkin velvoittaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvästä vähäisestä yksityiskohdasta.¹⁹ Esi-
merkkejä voidaan esittää siitä, miten tämän mukaisesti on toimittu.²⁰

Perustuslakiuudistus johti lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä koskevan sääntelyn perkaamiseen, olihan moni yhdistys ”järjestetty” asetustasoisesti. Osassa yhdistyksistä kuten kauppakamarilaitoksesta julkiset tehtävät oli tullut annetuksi muualla kuin asianomaista yhdistystä itseään koskevassa laissa. Kauppakamarilakiin kuitenkin koottiin julkiset tehtävät muualta lainsäädännöstä. PL 124 § ei näin velvoittanut säätämästä lailla Keskuskauppakamarista ja kauppakamareista. Asetustie ei kuitenkaan ollut mahdollinen, kun PL 80 §:ssä mainittua valtuutusta ei ollut.²¹

Tavoitteena oli, että PL 124 §:stä johtuvat ja johdettavat lainsäädäntötoimet olisi saatu valmiiksi vuoden 2000 alkuun mennessä tai ainakin pian sen jälkeen. Aikataulusta jouduttiin joustamaan, mutta nyttemmin säädöshankkeet on saatu päätökseen. Prosessin yhteydessä ministeriöissä on voitu arvioida yleisestikin asianomaisten säädösten muutostarpeita.

Onko perusteita määrittää lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten luonnetta?

Doktriinissa on ollut tapana esittää, että joko kaikki tai ainakin melkein kaikki lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset ovat julkisoikeudellisia.²² Kun lausumaa lähdetään erittelemään, on otettava kantaa siihen, mitä julkisoikeudellisella yhdistyksellä tarkoitetaan ja mitä merkitsee, kun yhdistys määritellään julkisoikeudelliseksi.

Lainsäädännössä on käytetty eri yhteyksissä käsitettä julkisoikeudellinen yhdistys. Näin on tehty mm. aluksi hallintomenettely- ja sittemmin hallintolaissa sekä Kriminaalihuoltoyhdistyksen osalta laissa kriminaalihuollon järjestämisestä ja rahoituksesta.²³

Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä julkisoikeudellinen yhdistys määriteltiin lainsäädäntötoimin perustetuksi yhdistykseksi, joka harjoittaa julkisoikeudellisia tehtäviä.²⁴ Tämän määrittelyn kautta jouduttiin hallinto-oikeuden syövereihin, julkisoikeudellisten tehtävien määrittelyyn. Hallintolain esitöissä julkisoikeudellisen yhdistyksen luon-

¹⁹ Ks. Saraviita, Perustuslaki 2000 s. 384.

²⁰ Ks. esim. HE Suomen Punaista Ristiä koskevaksi laiksi HE 156/99 s. 6.

²¹ Ks. HE 106/2002 s. 8.

²² Ks. oppihistoriallisesti Merikoski, Yhdistymisvapaudesta s. 109.

²³ Ks. kriminaalihuollon järjestämisestä ja rahoituksesta annetun lain (1035/96) 4 §.

²⁴ Ks. HE 68/1981 s. 10.

nehdintaa on typistetty. Kyseisenä yhdistyksenä pidetään näet yhdistystä, joka on lailla tai lain nojalla järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Erikseen on vielä lueteltu joukko julkisoikeudellisia pidettäviä yhdistyksiä kuten metsänhoitoyhdistykset ja Metsästäjäin Keskusjärjestö.²⁵

Keskustelua on kuitenkin käyty siitä, ovatko esimerkiksi metsänhoitoyhdistykset yksityis- vai julkisoikeudellisia.²⁶ Nyttemmin tämä kysymyksenasettelu näyttää menettävän merkitystään, kun määrittely kiinnittyy siihen, mitä julkisella tehtävällä ymmärretään. Relevanttia on yhä se, mitä ja mihin toimintoihin julkisoikeudellisia säädöksiä voidaan soveltaa lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä.

Julkisoikeudellisen yhdistyksen tunnusomaisina piirteinä on pidetty erityisesti itsemääräämisoikeuden puuttumista sekä pakkojäsenyyttä.²⁷ Nämä viittaavat yhdistymisvapauteen. Kaikkia lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä nämä tunnusmerkit eivät kuitenkaan koske, eivät esimerkiksi Suomen Punaista Ristiä. Vastaavasti julkisoikeudellinen ei ole rekisteröity yhdistys, jolle on annettu lainsäädännössä julkisen vallan harjoittamiseen kuuluvia tehtäviä, jos sen nauttimaa yhdistymisvapautta ei ole rajoitettu.

Yhdistykset on tapana jakaa aatteellisiin ja taloudellisiin.²⁸ Tällä jaolla on merkitystä paitsi yhdistymisvapauden kohdistumisessa myös mm. siinä, millaista liiketoimintaa yhdistys voi harjoittaa ja miten sen varat voidaan jakaa yhdistyksen purkautuessa. Aatteelliset yhdistykset eivät voi jakaa jäsenilleen voittoa tai ylijäämää toisin kuin taloudelliset. Aatteellisen yhdistyksen varallisuutta ei voida säännönmukaisesti jakaa jäsenille toiminnan päätyttyä toisin kuin taloudellisissa yhdistyksissä.

Lainsäädäntötoimin on järjestetty sekä aatteellisia että taloudellisia yhdistyksiä. Laki osoittaa kulloinkin sen, millaisia aatteellisen tai taloudellisen yhdistyksen normeja on sovellettava – laki ei ole väärässä. Yleisiä periaatteita joudutaan soveltamaan, jos laista ei saada vastausta.

Sääntöjen vahvistaminen ja sisältö

Myös lainsäädäntötoimin järjestetyille yhdistyksille on vahvistettu säännöt, jotka täydentävät asianomaista yhteisöä säänteleviä lain säännöksiä. Nämä yhdistykset eivät säännönmukaisesti voi itse vahvistaa sääntöjään, vaan tämäkin tapahtuu lainsäädäntötoimin. Siksi joudutaan kiinnittämään huomiota siihen, mistä asioista on säädettävä laissa ja mistä voidaan määrätä säännöissä ja ovatko sääntöjen määräykset sopusoinnussa lainsäädäntötoimin järjestettyihin yhdistyksiin ulottuvan yhdistymisvapauden periaatteen kanssa. Järjestön myötävaikutus on voitu laissakin sitoa sen kuulemiseen, mutta tätä ei lainsäädäntötoimin järjestetyn yhdistyksen asemana kuitenkaan edellytä.

Kun Tapaturmalaitosten Liitto järjestettiin lainsäädäntöteitse, säännöt vahvistettiin yhdis-

²⁵ Ks. HE 72/2002 s. 49.

²⁶ Ks. HE 171/1997 s. 9 ja PerVL 1/1998 s. 4.

²⁷ Ks. oppihistorian osalta Halila, Suomen Asianajajaliitto yhdistyksenä, Hämeenlinna 1988 s. 45 ss.

²⁸ Ks. esim. Halila, Toimivaltajako yhdistyksissä s. 21–24.

tyksen kuulemisen jälkeen asetuksella. Myös Suomen Punaisen Ristin säännöt vahvistetaan asetuksella. Sääntöjen sisältöön ei asetuksen antaja voi puuttua. Tällä tavoin kunnioitetaan valtiosopimuksen mukaisesti kansainväliseen järjestöön kuuluvan Suomen osaston autonomiaa.²⁹ Kauppakamarilaissa ja metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa on säädetty siitä, että näissä laeissa tarkoitetut yhdistykset merkitään omina yksikköinä yhdistysrekisteriin, jossa tapahtuu myös sääntöjen tarkastus normatiiviperiaatteen mukaisesti.

Yhdistyksen ”järjestämistä” koskevassa laissa olisi perusoikeusnäkökulmankin vuoksi asianmukaista säätää jäsenten oikeuksista ja velvollisuuksista. Jos mitään viranomaiskontrollia ei ole yhteisön oikeushenkilöstatuksen vahvistamisesta, tulisi laissa säätää myös siitä, mitä vaaditaan yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamiseksi. Näin on tehty Punaisesta Rististä annetussa laissa.³⁰ Yliopistolaissa on sen sijaan tältä osin puutteita.

Raha-automaattiyhdistyksen oikeudellisesta rakenteesta ja jäsenten asemasta ei ole säädetty laissa, vaan kaikki normit sisältyvät asetukseen. Kun jäsenyys ei ole pakkojäsenyyttä, perusoikeuksien kannalta tilanne ei ole arveluttava. Silti olisi voinut olla paikallaan, että arpajaislaissa olisi säädetty paitsi avustustoiminnasta myös keskeisistä asioista rahapelitoiminnasta ja Raha-automaattiyhdistyksen rakenteesta.³¹

Vuodelta 1988 olevassa kauppakamariasetuksessa (337/88) oli säädetty keskuskauppakamarista ja kauppakamareista. Asetusta annettaessa oli ollut kiistaa siitä, voidaanko siinä mainita kauppakamarilaitoksen tehtävänä markkinatalouden edistämistä, niin kuin tapahtui. Oikeudellisia esteitä ei siihen ollut. Vaikka yhdistys on järjestetty lainsäädäntötoimin, sen ei tarvitse olla ideologianeutraali.³²

Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain mukaan yhdistysten valtuusto valitaan postivaalilla. Vaalitapa onkin tässä tapauksessa tarkoituksenmukainen, joskaan minkään rekisteröidyn yhdistyksen ei tarvitse ottaa tätä vaalitapaa käyttöön. Hallituksen esityksen mukaan metsänhoitoyhdistysten valtuustojen vaalitapa olisi ollut enemmistövaali. Postivaalit eivät rekisteröidyissä yhdistyksissä ole pääsäännön mukaan tällaisia. Siksi oli paikallaan, että perustuslaki-valiokunta kiinnitti asiaan huomiota, ja tämä kohta poistettiinkin laista.³³

Vuonna 1991 säädetyssä laissa arvo-osuusjärjestelmästä oli säännöksiä arvo-osuusyhdistyksestä. Lain 13 §:n mukaan arvo-osuusyhdistykseen sovellettiin YhdL 2–6 luvun säännöksiä, jollei arvo-osuusyhdistyksestä annetusta laista tai yhdistyksen säännöistä muuta johtunut. Mistä tahansa yhdistyslain säännöksestä voitiin poiketa valtiovarainministeriön vahvistamissa säännöissä. Tästä aiheutui myös ongelmia. Niinpä hallitusvaali oli määritelty arvo-osuusyhdistyksen säännöissä suhteelliseksi, mutta niissä ei ollut onnistuttu kirjoittamaan sellaista määrittystä, joka olisi täyttänyt suhteelliselle vaalille asetettavat vaatimukset.

²⁹ Ks. HE 1/1998 s. 6–7.

³⁰ Ks. perusteluista HE 1/1998 s.6.

³¹ Ks. RAY:stä Myllymäki Arvo – Tetri Eija, Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen takaajana, Vammala 2001 s. 56–58 ja Romppainen Esko, Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu, Helsinki 2002 s. 26–28.

³² Ks. asiaan yleisesti liittyvistä näkökohdista Halila, Asianajajaliitto s. 196 ss.

³³ Ks. PerVL 3/1997 s. 4.

Vastaavanlaisia tilanteita on aiheutunut myös muissa yhdistyksissä erityisesti silloin, kun taustalakina ei sovelleta yhdistyslakia. Tässä voidaan tyytyä viittaamaan vain yhteen. Useissa säännöissä on määrätty ylimääräisen kokouksen pitämisestä mainitsematta, että yhdistyksen kokous itse voi päättää sellaisen pitämisestä.³⁴

Piirteitä yhdistyksen perustamisesta ja purkamisesta

Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto r.y. on ollut yksityisoikeudellinen yhdistys, jolle oli annettu tiettyjä tehtäviä tapaturmavakuutuslain 30 a §:ssä. Järjestely oli harvinainen. Yleensä viranomaiset voivat antaa tehtäviä tai ehdotuksenteko-oikeuden lainkäyttö- ja hallintoelimiin asianomaisen alan edustavalla järjestölle tai edustaville järjestöille ilman, että näitä mainitaan nimeltä.

Tapaturmalaitosten Liitto r.y. muuttui vuonna 1997 lainsäädäntötoimin järjestetyksi yhdistykseksi Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto. Kolmikantaperiaate tuli lakiperusteiseksi, ja itse-sääntelystä luovuttiin. Yhdistykseen tuli samalla pakkojäsenyys, ja sille määrättiin valtiokonttorille aikaisemmin kuuluneita tehtäviä.³⁵ Tämä tapahtui perustamatta uutta yhdistystä. Vertailun vuoksi todettakoon, että asianajajalakia säädettäessä Suomen Asianajajaliitto r.y. jätettiin purkamatta ja perustettiin kokonaan uusi yhdistys, Suomen Asianajajaliitto.³⁶

Tapaturmavakuutuslaitosten Liiton asema lain sanoja käyttäen järjestettiin uudelleen. Hallituksen esityksessä ei ollut yksiselitteisesti ehdotettu säänneltäväksi sitä, miten tapahtuu muuttuminen yksityisoikeudellisesta lainsäädäntötoimin järjestetyksi yhdistykseksi. Valiokuntakäsittelyssä asia tulikin vielä esiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti, että lain 30a §:ään lisättäisiin 7 momentti, jonka mukaan tämän lain voimaantullessa tapaturmavakuutuslaitosten Liitto ry:stä tulee Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto.³⁷ Selventävää momenttia ei lakiin kuitenkaan tullut.

Arvo-osuusyhdistys on muutettu osakeyhtiöksi arvo-osuusjärjestelmästä annettuun lakiin tehdyllä muutoksella. Näin tapahtui ex lege sellainen oikeussubjektimuutos, joka ei Suomen yhteisöoikeuden mukaan olisi muutoin mahdollinen. Myös Kriminaalihuoltoyhdistys on lakautettu ja sen tehtävät siirretty viranomaiskoneistolle. Sen varallisuuden pääosa siirrettiin yksityisoikeudellisille subjekteille.³⁸ Menettely oli asianmukainen. Vaikka yhdistys on julkisoikeudellinen, sen varat eivät kuulu purkautumistilanteessa valtiolle toisin kuin valmisteluvaiheessa tiettävästi arveltiin.

Kauppakamareista on säädetty laissa, jota yhdistyslain säännökset täydentävät. Lainsäädän-

³⁴ Vrt YhdL 20.2 §.

³⁵ Ks. HE 227/1996 s. 16.

³⁶ Ks. Halila, Asianajajaliitto s. 29–31. Asianajajaliitossa jäsenkunta ei pysynyt samana toisin kuin ex lege Tapaturmavakuutuslaitosten Liitossa.

³⁷ Ks. StVM 39/1996 s. 2.

³⁸ Ks. HE 136/2000 s. 16.

tötoimin järjestettyjen yhdistysten perusidean mukaista voisi olla, että kauppakamarien rakennejärjestely edellyttäisi lainsäädäntötoimia. Kauppakamarilaitos on kuitenkin dynaaminen organisaatio. Siksi on ollut tarkoituksenmukaista, että muutokset voidaan tehdä hallinnollisin toimin.

Kauppakamarin perustaminen on luvanvaraista. Luvan myöntää Keskuskauppakamarin esityksestä KTM. Luvanvaraisuusjärjestelmä ei ole sopusoinnussa yhdistymisvapauden kanssa. Lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä menettely on käynyt päinsä asianmukaisten oikeudellisten takeiden myötä.³⁹

Ilman Keskuskauppakamarin esitystä ei uutta kauppakamaria voida perustaa. Lupa voidaan myöntää yhteisölle, jolla on kauppakamarille säädettyjen julkisten tehtävien hoitamiseen tarvittavat taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset. Laissa on näin asetettu harkintavallan rajat. KTM:n tekemästä päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.

KTM voi peruuttaa perustamisluvan samalla tavoin kuin hallintoluvan yleensäkin, jos luvan antamisen olennaiset edellytykset eivät enää täyty. Lupa voidaan evätä mm. insolvenssitilanteen vuoksi. Jos perustamislupa evätään, kauppakamareiden alueelliseen peittoon jää aukko. Tämä on syytä täyttää joko perustamalla uusi kauppakamari tai laajentamalla olemassa jo olevien kauppakamarien aluetta huolimatta siitä, että kauppakamarilaissa ei ole säädetty kauppakamarien aluejaon perusteista. Laissa ei ole näin edellytetty sitäkään, että tietyllä alueella toimisi vain yksi kauppakamari.⁴⁰ Ei kauppakamarin niin kuin ei rekisteröidyn yhdistyksen säännöissä tarvitse määrätä sen alueesta. Keskuskauppakamari voi kauppakamarilain 1 §:n mukaan muuttaa aluejakoa sääntöjä muuttamatta.⁴¹

Kauppakamarilain mukaan kauppakamari on viipymättä ilmoitettava merkittäväksi yhdistysrekisteriin, kun toimilupa on myönnetty. Yhdistysrekisterissä pidetään näin rekisteriä kauppakamarilaissa säädettyistä yhdistyksistä. Järjestely on sikäli tarkoituksenmukainen, että myös lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä sääntöjen ja niiden muutosten voimaantulo on syytä liittää viranomaismyötävaikutukseen. Kun kauppakamarijärjestöihin sovelletaan yhdistyslakia, ei olisi perusteltua, että jokin muu viranomainen kuin yhdistysrekisteri tutkisi sääntöjen yhdistyslain mukaisuutta.

Kun kauppakamariin ja keskuskauppakamariin sovelletaan yhdistyslakia, jollei kauppakamarilaissa muuta säädetä, myös sääntömuutosten voimaantuleminen edellyttää rekisteröintiä yhdistysrekisterissä, ei sen sijaan muuta viranomaismyötävaikutusta. Tässä ei toki ole mitään ”järjestelmänvastaista”, vaikka lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten tunnusmerkkinä onkin ollut se, ettei niitä merkitä yhdistysrekisteriin.

Yhdistyslain soveltaminen kauppakamareihin ja keskuskauppakamariin merkitsee sitä, että myös nämä yhdistykset voidaan lakkauttaa tuomioistuimessa YhdL 43 §:ssä säädetyn edelly-

³⁹ Vrt. luvanvaraisuutta yhdistyslaissa Halila Heikki – Tarasti Lauri, Yhdistysoikeus, 2. p, Jyväskylä 1996 s. 75–77.

⁴⁰ Hallituksen esityksessä on katsottu, että jos toimilupa peruutetaan, julkiset tehtävät on siirrettävä toiselle kauppakamarille. Ks. HE 106/2002 s. 16. Tämä ei kuitenkaan edellytä alueellisen peiton kattavuutta.

⁴¹ Vrt. yhdistymisvapauden rajautuvaa disponoimisvapautta tässä suhteessa rekisteröidyissä yhdistyksissä Halila, Toimivaltajako yhdistyksissä s. 608.

tyksin. Toiminta voi näin lakata joko hallintoviranomaisen peruutettua hallintoluvan tai tuomioistuimen lakkautettua yhdistyksen. Poissuljettua ei näin ole se sinänsä teoreettinen asetus, että samanaikaisesti on vireillä KKO:ssa kauppakamarin lakkauttamista koskeva riita-asia ja KHO:ssa hallintovalituksen käsittely toimiluvan peruuttamisesta.

Erityistapaus osakunnat⁴²

Helsingin yliopistosta vuonna 1991 annetun lain (854/91) 36 §:ssä oli säädetty ylioppilaskunnasta ja osakunnasta seuraavaa

Ylioppilaskunta ja osakunnat. Yliopiston opiskelijat muodostavat ylioppilaskunnan. Opiskelijat voivat kuulua osakuntiin.

Ylioppilaskunnalla ja osakunnalla on oikeus itsehallintoon siten kuin asetuksella säädetään.

Kun Helsingin yliopistosta annettiin edellä mainittu laki, voimassa oli 17.11.1972 annettu asetus Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta ja osakunnista (756/72). Se pysyi sellaisenaan voimassa Helsingin yliopistosta annetun lain säätämisen jälkeenkin. Tässä laissa määriteltiin osakuntien tehtävät.

Opiskelijoiden kuuluminen osakuntaan oli vapaaehtoista; pakkojäsenyys oli kumottu vuonna 1937.⁴³ Opiskelija saattoi kuulua yhteen osakuntaan. Asetelma oli samanlainen kuin uskonnollisissa yhdyskunnissa. Osakunnan jäsen voitiin erottaa asetuksessa säädetyn perusteiden, vaikkei niistä olisi ollut mainintaa osakunnan säännöissä.

Osakuntien säännöt vahvisti rehtori. Osakuntien jakamisesta, yhdistämisestä ja osakunta-alueiden muutoksista päättivät asianomaiset osakunnat keskuudessaan. Päätös oli kuitenkin rehtorin vahvistettava. Osakuntien inspektorin ja kuraattorin kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät määriteltiin asetuksessa. Osakunnalla oli oikeus yliopiston pienen konsistorin suostumuksella määrätä jäsentensä suoritettavaksi maksuja osakunnalle. Osakunnan päätöksestä sai valittaa pienelle konsistorille. Valitusoikeus ei ollut kuollut kirjain.

Osakuntien oikeudellinen status ja osakuntien sisäistä toimintaa koskevat oikeudelliset säännöt olivat vuoden 1997 loppuun asti edellä esitetyltä pohjalta lähtevinä varsin selväpiirteiset. Osakunnat olivat julkisoikeudellisia kahden seikan perusteella: ne kuuluivat yliopistoon, eivätkä ne voineet määrätä tehtäviään. Jäsenyyden sääntelyä kohtaan ei ollut huomauttamista. Jäsenyys oli vapaaehtoista, ja asetuksessa oli säädetty jäsenen oikeussuojankin kannalta hyväksyttävällä tavalla niistä perusteista, joilla jäsenyys päättyi.

Jos lainsäädännössä järjestetyn yhdistyksen sääntöjä ei merkitä yhdistysrekisteriin eikä niitä muutoinkaan tarkasteta, on ollut aiheellista, että yhdistyksen toiminnasta ja vastuusuhteista

⁴² Osakuntia koskevan tekstin pohjana on selvitys, joka on toimitettu 14.4.1999 yliopiston rehtori Kari Raiviolle. Olin kirjoittava jäsen työryhmässä, johon kuuluivat myös Antti Kivivuori ja Kaarlo Tuori.

⁴³ Ks. Tarjanne Tapio, Kirjoituksia ja lausuntoja, Vammala 1942 s. 119.

annetaan legaalinormeja tai säädetään tavasta, jolla säännöt asetetaan tai tarkastetaan viranomaistoimin. Kun osakunnat olivat (ja ovat) osa yliopistoa, oli perusteltua, että säännöt vahvisti yliopiston rehtori. Pieni konsistori oli puolestaan yliopistoyhteisössä osakuntalaitokseen nähden riippumaton orgaani ratkaisemaan osakuntien päätöksistä tehtyjä valituksia.

Ylioppilaskunnista ja osakunnista säädetään nyttemmin yliopistolain 40 §:ssä. Sen mukaan opiskelijoiden keskuudessa voi toimia osakuntia, joilla on itsehallinto ja joista tarvittaessa säädetään asetuksessa.

Yliopistolaissa tarkoitettu asetus – ylioppilaskunta-asetus (116/98) – on annettu 6.2.1998. Sen 5 §:ssä on säädetty osakunnista seuraavaa:

Osakuntien tarkoituksena on tukea ja kehittää jäsentensä henkisiä harrastuksia sekä edistää heidän sosiaalisia olojaan.

Helsingin yliopistossa on osakuntia, jotka vastaavat määrättyjä alueita. Sama alue voi kuitenkin olla kahden tai useamman osakunnan yhteisenä osakunta-alueena. Opiskelija voi kuulua vain yhteen osakuntaan.

Teknillisessä korkeakoulussa on ruotsinkielinen osakunta.

Liittyminen osakuntaan on vapaaehtoista.

Osakunnan jäsenistä, hallinnosta ja muusta toiminnasta sekä jäsenten velvollisuudesta suorittaa maksuja osakunnalle määrätään osakunnan säännöissä.

Osakuntia koskeva sääntely on aikaisempaa niukempaa. Se on jättänyt avoimeksi sellaisia seikkoja, jotka oli ennen järjestetty asianmukaisesti lainsäädännössä.⁴⁴ Millään viranomaisella ei ole enää toimivaltaa vahvistaa osakuntien sääntöjä. Siksi sääntöjen vahvistamismenettely jäisi vaille oikeudellisia vaikutuksia, vaikka entistä menettelyä jatkettaisiin. Ylioppilaskunta-asetuksen 5 §:ssä on säädetty vain siitä, mistä asioista osakuntien säännöissä on mainittava, ei sen sijaan mitään sääntöjen sisällöstä. Osakuntien nykyisissä säännöissä on määrätty sääntöjen muutosmekanismista, mutta sitä voidaan muuttaa vapaasti ilman rehtorin myötävaikutusta.

Osakuntaelämässä on toisinaan tunnettu viehtymystä erilaisiin demokratiakokeiluihin kuten avoimeen demokratiaan. Yhäkin saatetaan havitella tilannetta, jossa osakunnan jäsenyys olisi avoin ja jossa ei olisi lainkaan vastuuta kantavaa hallitusta. Niin ikään saatettaisiin määrätä siitä, että osakunta voisi jakaa osuuskunnan tavoin jäsenilleen voittoa tai ylijäämää taikka jakaa purkautuessaan omaisuuttaan jäsenilleen.

Lakiin perustuvaa estettä ei nyttemmin ole esitetyille järjestelyille. Silti voidaan kysyä, olisivatko ne oikeudellisesti päteviä. Kaikki se, mitä ei ole kielletty, ei ole tässäkään asiayhteydessä välttämättä sallittua. Osakunnalta voi olla vaikea kiistää oikeuskelpoisuutta, joka perustuu lainsäädäntöön, vaikka sen säännöt olisivat erikoiset.⁴⁵ Myös osakuntien toimintaan vai-

⁴⁴ Laki sisältää osakuntien julkiset tehtävät, ja se täyttää näin lainsäädäntötoimin järjestetyille yhdistyksille doktriinissa asetetut vaatimukset. Ks PerVL 3/1997 s. 3.

⁴⁵ Lainsäädäntötoimin järjestetyissä ei oikeuskelpoisuuskyseminen ole yleensä ongelma. Ks. kuitenkin KHO 18.1.1993 T 112, joka koski Suomen Punaisen Ristin osaston oikeutta valituksen tekemiseen.

kuttavat kuitenkin yleiset yhteisöoikeudelliset periaatteet, joiden myötä tiettyjä järjestelyjä voidaan pitää pätemättöminä. Niinpä on edellytettävä, että oikeuskelpoisella yhteisöllä on hallitus.⁴⁶ Selkeintä olisi, että yliopiston rehtori voisi yhä vahvistaa osakuntien säännöt. Hänellä tulisi olla oikeus vahvistaa tai olla vahvistamatta säännöt normatiiviperiaatteen mukaisesti. Se, että ratkaisu ei kuuluisi yleishallintoviranomaiselle, olisi luontevaa osakuntien yliopistoyhteisöstatuksen vuoksi.

Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta ja osakunnista vuonna 1972 annetun asetuksen mukaan osakuntien jakamisesta, yhdistämisestä ja osakunta-alueiden muutoksista päättivät asianomaiset osakunnat keskuudessaan. Päätös oli kuitenkin rehtorin vahvistettava. Kun rehtori ei nyttemmin vahvista osakuntien sääntöjä, osakuntien jakaminen ja yhdistäminen tapahtuu ilman hänen tai kenenkään muunkaan ulkopuolisen myötävaikutusta. Tämä ei ole tyydyttävä ratkaisu varsinkaan velkojansuojan kannalta.

Myös osakunnan purkaminen näyttää nyttemmin käyvän päinsä ilman viranomaismyötävaikutusta. Mitään ilmoitustakaan ei tarvitse tehdä toisin kuin rekisteröityjen yhdistysten purkautuessa. Osakunnat voivat ottaa sääntöihinsä myös purkautumisesta yleisistä yhteisöoikeudellisista periaatteista poikkeavia määräyksiä. Ei ole taustalakia, jonka kanssa määräysten tulisi olla sopusoinnussa. Eri asia on, että yleisiä periaatteita vastaamattomia määräyksiä rasittaa pätemättömyysperuste.

Ylioppilaskunta-asetus ei koske vain sen voimaan tullessa olemassa olleita osakuntia. Uuden osakunnan perustamista ei näin ole kielletty. Nyttemmin ei kuitenkaan ole viranomaista, joka tutkisi, täyttääkö osakunnaksi tarkoitettu yhteenliittymä ylioppilaskunta-asetuksessa osakunnalle asetetut tunnusmerkit ja voidaanko sitä pitää oikeuskelpoisena yhteisönä. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä asiain tilana.⁴⁷

Kun osakuntalainsäädännössä ei ole reagointitapoja osakuntien päätösten pätemättömyyteen, epätietoisuutta on siitä, miten oikeussuoja järjestyy osakunnissa tehdyistä päätöksistä. Osakunnat ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Siksi valitusviranomaisena tulisi olla hallinto-oikeus. Tilanne selkiytyisi, jos muutoksenhaun perusteista säädettäisiin ylioppilaskunta-asetuksessa. Toivottavinta olisi, että valitusviranomaisena olisi osakuntalaitoksen ominaispiirteitä korostavasti yliopisto-orgaani, yliopiston hallitus.

⁴⁶ Ks. oikeushenkilön oikeudellisesta toimintakyvystä Kivimäki T. M. – Ylöstalo Matti, Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa, Porvoo 1973 s. 181–186.

⁴⁷ Hallituksen esityksessä on kerrottu, ettei osakuntia koskevaa käytäntöä ole tarkoitus muuttaa. Ks. HE 263/1996 s. 14. Näin ei kuitenkaan näytä käyneen.