

Lausunto yliopistosäätiön sääntöihin sekä säätiöyliopiston johtosääntöön ja toimielimiin liittyvistä kysymyksistä

Tampereen yliopiston hallitus on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa seuraavista, perustettavaan säätiöyliopistoon liittyvistä kysymyksistä:

- 1) Voidaanko säätiöyliopiston johtosäännössä poiketa säätiön säännöistä?
- 2) Voidaanko säätiöyliopiston johtosäännössä määrätä, että yliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen (konsistorin) puheenjohtajana toimii
 - a) säätiöyliopiston rehtori tai hänen määräämänsä taikka
 - b) säätiöyliopiston provosti eli kokopäivätoiminen ensimmäinen vararehtori, jonka yliopiston hallitus nimittää rehtorin esityksestä?
- 3) Kun määritellään säätiöyliopiston hallituksen jäsenten toimikautta,
 - a) voidaanko säätiön säännöissä määrätä hallituksen jäsenen toimikauden pituus ja
 - b) voidaanko säätiöyliopiston hallituksen jäsenet valita vuoden toimikaudeksi siten, että tavoitteena on noin 3-6 vuoden kokonaistoimikausi?
- 4) Kun määritellään säätiöyliopiston hallituksen nimittämistä valmistelevan nimityskomitean kokoonpanoa,
 - a) tulisiko ensimmäisen nimityskomitean jäsenistä enemmistön olla yliopiston määräämiä ja
 - b) tulisiko nimityskomitean jäsenistä enemmistön olla yliopiston määräämiä ja voidaanko tällaisesta kokoonpanosta määrätä säätiöyliopiston johtosäännössä?
- 5) Tuleeko kuulemismenettelyt kirjata johtosääntöön?

Käytettävissäni ovat olleet seuraavat säätiöyliopiston perustamiseen liittyvät asiakirjat:

- *Uusi yliopisto* -säätiön säännöt (Luonnos 31.10.2016, *Sääntöluonnos*)
- *Uusi yliopisto* -säätiön perustamiskirja (Luonnos 31.10.2016, *Perustamiskirjaluonnos*)
- Hallituksen esitys (Luonnos 21.10.2016, *Esitysluonnos*)
- Tampere3:n johtosääntö, johtosääntöryhmän koonti 2.11.2016.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1. Voidaanko säätiöyliopiston johtosäännössä poiketa säätiön säännöistä?

Mahdollisuus poiketa säätiöyliopiston johtosäännöllä yliopistosäätiön säännöistä määräytyy ensisijaisesti sen mukaan, mikä on näiden sääntöjen välinen suhde oikeudellisesti arvioiden. Tältä kannalta on lähtökohtana, että säätiöyliopiston johtosääntö samoin kuin yliopistosäätiön säännöt perustuvat lakiin, joka määrittelee säännön sisällön ja soveltamisalan.

Vastaavasti myös sääntöjen välinen suhde määräytyy kummankin säännön oikeudellisen perustan mukaan. Tämän vuoksi on ensin perusteltua selvittää sääntöjen oikeudellisen perustan – erityisesti yliopistolain ja säätiölain – välistä suhdetta. Poikkeamismahdollisuuteen vaikuttavat myös sääntöjen soveltamisala ja niiden sisältöön kohdistuvat yleiset oikeudelliset vaatimukset kuten perustuslaissa turvattu yliopistojen itsehallinto.

Yliopistolain ja säätiölain suhde

Säätiölain (24.4.2015/487) soveltamisalaa määrittelevän säätiölain 1 luvun 1 §:n mukaan säätiölakia sovelletaan kaikkiin säätiölain mukaan Suomessa rekisteröityihin säätiöihin, jollei säätiölaissa tai muussa laissa säädetä toisin. Soveltamisalasäännös merkitsee, että säätiölaki on luonteeltaan säätiöitä koskeva yleislaki (*lex generalis*), jonka säännökset kuitenkin syrjäytyvät, jos erityislaissa (*lex specialis*) säädetään säätiöstä yleislaista poikkeavalla tavalla.

Tämä yleislain ja erityislain välistä suhdetta määrittelevä lähtökohta käy ilmi myös säätiölain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista. Niiden mukaan "[m]uussa laissa säänneltyihin säätiötyyppisiin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, kuten eläkesäätiöön, säästöpankkiin, sekä julkisoikeudellisiin säätiöihin sovelletaan edelleen niitä koskevaa erityislainsäädäntöä, jossa voidaan

säätää säätiölain soveltamisesta.” (HE 166/2014, s. 163) Tämä lähtökohta koskee myös säätiölain ja erityislain sisältämiä säännöksiä säätiön toimielimistä: ”Erityislaeissa voi olla erityisiä säännöksiä säätiön johtoon kuuluvista tahoista. Esimerkiksi yliopistolain (558/2009) 23 §:ssä säädetään säätiöyliopiston toimielimistä.” (HE 166/2014, s. 45 ja 100)

Yliopistolakia (24.7.2009/558, YOL) sovelletaan lain 1 §:n mukaan sekä julkisoikeudellisiin yliopistoihin että säätiöyliopistoihin. Säätiöyliopistoihin sovelletaan kuitenkin yliopistolain lisäksi säätiölakia (YOL 1.2 §). Toisaalta säätiöyliopistoihin ei sovelleta yliopistolain 1 §:n 3 momentissa erikseen lueteltuja yliopistolain säännöksiä. Perussäännökset myös säätiöyliopiston toiminnasta ja toimielimistä ovat kuitenkin yliopistolaissa. Säätiöyliopiston toiminnan ja hallinnon perusteet määräytyvät siten yliopistolain mukaisesti.

Yliopistolain ja säätiölain välinen suhde määräytyy yliopistolain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten perusteella. Yliopistolakia koskevaan ehdotukseen tehtiin perustuslakivaliokunnan kahden lausunnon johdosta olennaisia täsmennyksiä sivistysvaliokunnan käsittelyssä. Eduskunnan hyväksymien täsmennysten peruslähtökohtana on, että säätiöyliopiston itsehallinnon turvaamiseksi yliopistolakia sovelletaan ensisijaisena säädöksenä säätiöyliopiston toimintaan ja hallintoon. Säätiölaki ja säätiön säännöt tulevat säätiöyliopiston toiminnassa sovellettaviksi vain siltä osin kuin ne ovat sopusoinnussa yliopistolain ja yliopistolailla konkretisoitavan yliopistojen itsehallinnon kanssa.

Yliopistolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana oli, että ainoastaan säätiöyliopiston akateemisesta hallinnosta olisi säädetty yliopistolaissa. Sen sijaan muilta osin säätiöyliopistojen hallinnosta olisi määrätty aikaisemman säätiölain (1930) mukaisesti niiden säännöissä (HE 7/2009 vp, s. 52). Tämän lähtökohdan mukaan päätösvalta säätiöyliopiston asioissa olisi yleensä kuulunut säätiölain ja säätiön sääntöjen mukaisille säätiöyliopiston toimielimille. Ainoastaan monijäseninen hallintoelin olisi toiminut yliopistolain mukaisena yliopiston toimielimenä, jolle olisivat kuuluneet yliopiston akateemiseen itsehallintoon kuuluvat asiat (HE 7/2009 vp, s. 32).

Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin hallituksen esitystä koskevassa arvioinnissaan siihen, että esityksen sisältämä lähtökohta ei ollut perustuslain mukainen erityisesti siksi, että lakiehdotus ei sisältänyt riittävän täsmällisiä laintasoisia säännöksiä siitä, miten yliopistojen itsehallinto

turvataan säätiöyliopistossa. Myös säätiön sääntöihin perustuva säätiöyliopiston hallituksen jäsenten nimitysmenettely arvioitiin perustuslain vastaiseksi, koska hallituksen kokoonpano ei esityksen mukaan määräytynyt yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa (PeVL 11/2009 vp, s. 4). Yliopistolain täsmentäminen muun muassa näiltä osin oli perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Nämä täsmennykset yliopistolakia koskevaan ehdotukseen tehtiin sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 5/2009 vp), jonka eduskunta hyväksyi.

Yliopistolain ja säätiölain väliseen suhteeseen vaikuttaa myös se, että yliopistolain säännöksillä konkretisoidaan Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 123 §:n 1 momentissa turvattua yliopistojen itsehallintoa. Säännöksen mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta, on kiinnittänyt tämän vuoksi huomiota siihen, että yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Myös säätiöyliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista on siksi säädettävä lailla, jossa määritellään erikseen myös rehtorin ja hallituksen tehtävät ja toimivalta sekä hallituksen kokoonpano ja valinta (PeVL 11/2009 vp, s. 2 ja 4).

Riittävän täsmällisen laintasoisen sääntelyn lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säätiöyliopistoja koskevan sääntelyn myös sisällöllisesti toteuttavan perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta ja ja yliopistojen itsehallintoa. Siksi myös säätiömuodossa toimivien yliopistojen "tulee ... toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvatuksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään". (PeVL 11/2009 vp, s. 4).

Säätiölain ja yliopistolain välinen *normatiivista suhdetta* on perusteltua edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen luonnehtia yleislain ja erityislain väliseksi suhteeksi. Peruslähtökohtana on näin ollen, että säätiölaista poikkeavat yliopistolain säännökset syrjäyttävät säätiölain säännökset ja nämä yliopistolain säännökset tulevat siten sovellettaviksi säätiöyliopiston toiminnassa säätiölain säännösten sijasta.

Säätiölain ja yliopistolain välinen *sisällöllistä suhdetta* määrittelevät lisäksi tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta sekä ja yliopistojen itsehallintoa määrittelevät perustuslain säännökset. Erityisesti yliopistoja sääntelevän yliopistolain tehtävänä on turvata niiden toteutuminen myös säätiöyliopiston toiminnassa. Säätiöyliopistoa koskevan muun lainsäädännön – erityisesti säätiölain – soveltamisessa on niin ikään noudatettava yliopistoja koskevia perustuslain säännöksiä ja niitä konkretisoivaa yliopistolain sääntelyä.

Säätiölaki ja yliopistolaki sääntelevät kumpikin omista lähtökohdistaan säätiöyliopiston toimintaa ja hallintoa. Lakien välillä ei ole normatiivista ristiriitaa, mutta yliopiston hallinnolle, tehtäville ja toiminnalle luonteenomainen sääntely määräytyy ensisijaisesti yliopistolain mukaan. Lakien sisällöllinen suhde määräytyy lisäksi perustuslain yliopistoja koskevien perusvaatimusten mukaisesti siten, että yliopistolain säännökset tulevat sovellettavaksi siltä osin kuin ne määrittelevät tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta sekä yliopistojen itsehallintoa.

Säätiön sääntöjen ja säätiöyliopiston johtosäännön välinen suhde

Säätiön säännöissä on säätiölain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan aina mainittava säätiön 1) nimi, 2) kotipaikkana oleva Suomen kunta, 3) tarkoitus sekä 4) toimintamuodot ja miten säätiön varat on käytettävä, jos säätiö purkautuu tai lakkautetaan. Lisäksi säätiön säännöissä voidaan säätiölain mukaan määrätä muun muassa hallituksen jäsenten valinnasta (3:9) ja toimikaudesta (3:11), siitä, että säätiön hallituksessa on enemmän kuin kolme jäsentä tai että hallituksen puheenjohtajan valitsee joku muu kuin hallitus (3:8) sekä siitä, että säätiöllä on tai voi olla toimitusjohtaja ja että säätiöllä on hallintoneuvosto (3:1).

Yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopistolain 28 §:n mukaan yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä. Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan tämän lisäksi yliopistolain nojalla määrätä mahdollisuudesta poiketa siitä, että säätiöyliopiston rehtori vastaa hallituksen päätösten täytäntöönpanosta (YOL 25.1 §), vararehtoreista (YOL 25.4 §) sekä monijäsenisen hallintoelimen muista kuin 26 §:n 1 momentissa säädetyistä tehtävistä, jäsenten määrästä ja valinnasta (YOL 26.3 §).

Sekä yliopistosäätiön säännöt että säätiöyliopiston johtosääntö ovat lain nojalla päätettäviä alemmanasteisia säädöksiä. Niiden välinen suhde määräytyy samojen perusteiden mukaisesti kuin niiden oikeudellisena perustana olevien säätiölain ja yliopistolain välinen suhde. Säätiöyliopiston johtosääntö saa siten oikeudellisesti

etusijan suhteessa yliopistosäätiön sääntöihin siltä osin kuin on kysymys säätiöyliopiston toiminnan ja hallinnon määrittelystä.

Lakia alemmanasteisilla normeilla ei voida pätevästi poiketa laista tai rajoittaa lain säännösten soveltamisalaa. Oikeusnormien välinen hierarkia merkitsee myös, että sääntömääräys ei ole pätevä eikä soveltamiskelpoinen, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa erikseen edellyttänyt, että säätiöyliopistoina toimimaan tarkoitettujen säätiöiden sääntöjen tulee kaikilta osin olla sopusoinnussa myös perustuslaissa taatun yliopistojen itsehallinnon kanssa (PeVL 18/2009 vp, s. 3).

Yliopistosäätiön säännöissä tai säätiöyliopiston johtosäännössä ei oikeusnormien hierarkiasta johtuen voida poiketa yliopistolain säännöksistä, jotka määrittelevät esimerkiksi hallituksen toimikauden pituutta (YOL 26.1 §), yhteisen monijäsenisen hallintoelimen kokoonpanoa (YOL 26.2 §) tai julkisuuslain soveltamista yliopiston kaikkeen toimintaan (YOL 30.2 §). Säätiöyliopisto ei voi toiminnassaan myöskään noudattaa tai soveltaa säätiön sääntöjen määräyksiä, mikäli ne ovat ristiriidassa yliopistolain tai sen mukaisen johtosäännön kanssa.

Lakia alemmanasteisten normien lainmukaisuuden vaatimus perustuu yleisesti perustuslain 107 §:stä, jonka mukaan alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslakiin sisältyvä soveltamiskielto kohdistuu nimenomaisesti viranomaisiin ja tuomioistuimiin, mutta se ilmaisee samalla yleisemmin ylemmänasteisten oikeusnormien etusijan suhteessa alemmanasteisiin normeihin ja määräyksiin. Kun konkreettisessa tilanteessa arvioidaan lakia alemmanasteisten normien suhdetta lakiin, on lisäksi otettava huomioon lakien väliset suhteet, joita on käsitelty edellä.

Säätiön säännöistä poikkeavat määräykset säätiöyliopiston johtosäännössä

Säätiölain 3 luvun 2 §:n 2 momentti sisältää nimenomaisen säännöksen, jonka mukaan säätiön hallitus ja hallituksen jäsen eivät saa noudattaa hallituksen tekemää päätöstä, joka on säätiölain tai säätiön sääntöjen vastaisena pätemätön. Vastaavansisältöistä säännöstä ei sisälly yliopistolakiin, mutta on johdonmukaista lähteä siitä, että yliopiston hallituksen tekemä päätös, joka on yliopistolain tai yliopiston johtosäännön vastainen olisi niin ikään pätemätön. Tämä koskee myös säätiöyliopiston hallituksen tekemiä päätöksiä.

Kuten edellä on käynyt ilmi, säätiölain ja yliopistolain välistä suhdetta on arvioitava eritellysti ottaen erityisesti huomioon näiden lakien normatiivinen ja sisällöllinen

suhde. Tämä suhde määrittelee myös yliopistosäätiön sääntöjen ja säätiöyliopiston johtosäännön välisen suhteen. Säätiöyliopiston johtosäännön määräys on lähtökohtaisesti pätevä, mikäli se on annettu yliopistolain nojalla ja puitteissa, määräys on yliopistolain mukainen ja se on sisällöllisesti sopuosinnussa perustuslaissa turvatus yliopistojen itsehallinnon kanssa. Tällainen säätiöyliopiston johtosäännön määräys on myös soveltamiskelpoinen. Sen sijaan jos säätiön säännöissä on tältä osin johtosäännöstä poikkeavia sääntömääräyksiä, niitä ei voida pitää pätevinä eikä toteuttamiskelpoisina.

Tätä yleistä arviota voidaan konkretisoida yleisesti yliopistolain 28 §:n soveltamiseen. Säännöksen mukaan yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopiston johtosäännössä. Tämä oikeusperusta merkitsee, että myös säätiöyliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään säätiöyliopiston johtosäännössä. Säätiöyliopistolle määriteltyä itsenäistä määräysvaltaa voidaan pitää osana yliopiston itsehallintoa, ja säätiöyliopisto voi käyttää tätä määräysvaltaa päättämällä johtosäännöstä yliopistolain ja perustuslain määrittelemissä rajoissa. Myöskään säätiölaki ja sen määrittelemä toimivalta päättää säätiön säännöistä ei aseta estettä tällaiselle säätiöyliopiston johtosäännön sisällölle, sillä säätiölakia ei sen 1 luvun 1 §:n mukaan sovelleta säätiöön, jos muussa laissa säädetään toisin.

Säätiölaki ei näin ollen yleislakina estä sitä, että säätiöyliopisto päättää johtosäännössä yliopiston toiminnan ja hallinnon perusteista yliopistolain nojalla ja yliopistolain määrittelemissä puitteissa. Jos säätiöyliopiston johtosääntö ja yliopistosäätiön säännöt ovat ristiriidassa keskenään, yliopistolain mukainen johtosäännön määräys saa oikeudellisen etusijan suhteessa samaa asiaa koskevaan yliopistosäätiön sääntöjen määräykseen.

Edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan antaa yliopistosäätiön säännöistä poikkeavia määräyksiä etenkin seuraavin edellytyksin:

1. johtosäännön määräys on annettu yliopistolain nojalla ja puitteissa,
2. johtosäännön määräys koskee säätiöyliopiston itsehallinnon piiriin kuuluvaa hallintoa ja toimintaa ja
3. johtosääntö on muuten lainmukainen.

Yliopistolakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti erikoisena, että "yksinomaan säätiölakiin turvautuen on edetty nykyiseen vaiheeseen ennen kuin säätiöyliopistoille on luotu perustuslain 123 §:ssä edellytetty lainsäädännöllinen

pohja yliopistolakia uudistamalla...” (PeVL 11/2009 vp, s. 9). Vastaavin perustein on johdonmukaista arvioida, että uuden säätiöyliopiston perustamisessa tulisi yliopistosäätiön perustamiskirjaa ja sääntöjä valmisteltaessa ottaa huomioon myös yliopistolain perusvaatimukset ja sen nojalla päätettävän yliopiston johtosäännön sisältö ja soveltamisala.

Säätiön säännöt on säätiölain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan otettava tai liitettävä säätiön perustamiskirjaan. Jo perustamiskirjaa ja yliopistosäätiön sääntöjä laadittaessa on myös edellä esitetty huomioon ottaen perusteltua oikeudellisten ongelmatilanteiden välttämiseksi varmistaa, että perustamiskirjaan tai säätiön sääntöihin ei sisällytetä määräyksiä, joiden voidaan arvioida olevan yliopistolain tai yliopistolain nojalla ja puitteissa annettavan säätiöyliopiston johtosäännön vastaisia.

Yhteenveto: Säätiöyliopiston johtosäännön ja yliopistosäätiön sääntöjen välinen suhde

- Säätiölaista poikkeavat yliopistolain säännökset syrjäyttävät säätiölain säännökset ja nämä yliopistolain säännökset tulevat siten sovellettaviksi säätiöyliopiston toiminnassa säätiölain säännösten sijasta.
- Säätiölaki ja yliopistolaki sääntelevät kumpikin omista lähtökohdistaan säätiöyliopiston toimintaa ja hallintoa. Lakien välillä ei ole normatiivista ristiriitaa, mutta yliopiston hallinnolle, tehtäville ja toiminnalle luonteenomainen sääntely määräytyy ensisijaisesti yliopistolain mukaan. Lakien sisällöllinen suhde määräytyy lisäksi perustuslain yliopistoja koskevien perusvaatimusten mukaisesti siten, että yliopistolain säännökset tulevat sovellettavaksi siltä osin kuin ne määrittelevät tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta sekä yliopistojen itsehallintoa.
- Säätiölaki ei yleislakina estä sitä, että säätiöyliopisto päättää johtosäännössä yliopiston toiminnan ja hallinnon perusteista yliopistolain nojalla ja yliopistolain määrittelemissä puitteissa. Säätiöyliopiston johtosäännön määräys on lähtökohtaisesti pätevä ja toteuttamiskelpoinen, mikäli se on annettu yliopistolain nojalla ja puitteissa, määräys on yliopistolain mukainen ja se on sisällöllisesti sopusoinnussa perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon kanssa.
- Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan antaa yliopistosäätiön säännöistä poikkeavia määräyksiä etenkin seuraavin edellytyksin:

1. johtosäännön määräys on annettu yliopistolain nojalla ja puitteissa,
 2. johtosäännön määräys koskee säätiöyliopiston itsehallinnon piiriin kuuluvaa hallintoa ja toimintaa ja
 3. johtosääntö on muuten lainmukainen.
- Yliopistosäätiön säännöissä ei voida oikeudellisesti pätevällä tavalla poiketa yliopistolain säännöksistä. Säätiöyliopisto ei saa toiminnassaan noudattaa tai soveltaa yliopistosäätiön sääntöjen määräyksiä, jos ne ovat ristiriidassa yliopistolain tai sen mukaisen johtosäännön kanssa.
 - Yliopistosäätiötä perustettaessa ja säätiön sääntöjä valmisteltaessa on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että säätiön sääntöihin ei sisällytetä määräyksiä, joiden voidaan arvioida olevan yliopistolain tai yliopistolain nojalla ja puitteissa annettavan säätiöyliopiston johtosäännön vastaisia.

2. Säätiöyliopiston yhteisen monijäsenen hallintoelimen puheenjohtaja

a) Rehtori säätiöyliopiston yhteisen monijäsenen hallintoelimen puheenjohtajana

Säätiöyliopiston monijäseniseen hallintoelimeen kuuluu yliopistolain 26 §:n 2 momentin mukaan enintään 50 jäsentä. Saman säännöksen mukaan tässä hallintoelimessä ovat edustettuina ainoastaan 15 §:n 2 momentissa mainitut yliopistoyhteisön ryhmät. Kyseiset ryhmät ovat:

- 1) yliopiston professorit
- 2) muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö
- 3) opiskelijat.

Sillä, että hallintoelimessä voivat olla edustettuina ainoastaan nämä laissa määritellyt ryhmät on tarkoitettu turvata yliopistoyhteisön itsehallintoa (HE 7/2009 vp, s. 62). Poikkeamista tästä lähtökohdasta on siksi aiheellista pitää myös poikkeuksena yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojasta.

Koska ainoastaan laissa määritellyt ryhmät voivat olla edustettuina säätiöyliopiston konsistorissa, konsistorissa ei voi olla jäsenenä henkilö, joka ei kuulu johonkin näistä ryhmistä. Rehtori on yliopistolain 23 §:n mukaan säätiöyliopiston toimitin, joten hän ei voi kuulua yliopistolain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin ryhmiin.

Yliopistolaissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtaja valitaan tai kuka voidaan valita tämän hallintoelimen puheenjohtajaksi. Yleisenä valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisena lähtökohtana on joka tapauksessa, että vain lakisääteistä päätösvaltaa käyttävän hallintoelimen jäsenet voivat osallistua hallintoelimelle kuuluvan päätösvalan käyttämiseen. Lähtökohta perustuu perustuslain 118 §:n 1 momentin virkavastuuta määrittelevään säännökseen, jonka mukaan virkamies on vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Virkamiehellä säännöksessä tarkoitetaan muun muassa kaikkia julkisyhteisön palveluksessa olevia henkilöitä ja sen luottamushenkilöitä.

Vastaavasti lakisääteistä toimivaltaa käyttävän toimielimen päätösvaltaa voi käyttää ja sen puheenjohtajana voi toimia ainoastaan kyseisen toimielimen jäsen. Hallintoelimen jäseniin kuulumaton ulkopuolinen henkilö ei voi osallistua hallintoelimen päätösvalan käyttämiseen eikä toimia sen puheenjohtajana edes tilanteessa, jossa puheenjohtaja on estynyt tai esteellinen.

Tätä yleistä lähtökohtaa konkretisoi yliopistolain kontekstissa se, että hallintoelimen puheenjohtajalla on äänivalta. Sillä on erityistä merkitystä tässä arviossa, koska asiat yleensä päätetään yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan äänten enemmistöllä ja äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Hallintoelimen jäseniin kuulumattoman henkilön äänivalta hallintoelimen päätöksenteossa poikkeaisi siten virkavastuun perusteista ja myös yliopistoyhteisön itsehallinnon periaatteesta.

Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että yliopistolain 24 §:n 3 momentin mukaan säätiöyliopiston konsistori nimittää säätiöyliopiston hallituksen jäsenet. Hallitus puolestaan valitsee rehtorin yliopistolain 24 §:n 1 momentin mukaan, ja vastaavasti hallitus myös päättää rehtorin erottamisesta. Näiden säätiöyliopiston toimielinten toimivaltaa ja vastuusuhteita määrittelevien peruslähtökohtien kannalta samoin kuin päätöksenteon puolueettomuuden kannalta olisi ongelmallista, jos rehtori voisi konsistorin puheenjohtajana osallistua hallituksen jäsenten nimittämiseen, kun rehtori on vastuullinen hallitukselle ja hallitus päättää rehtorin valinnasta ja erottamisesta.

Kun on kysymys hallituksen nimittämiseen liittyvien asioiden käsittelystä, rehtori olisi konsistorin puheenjohtajana joka tapauksessa esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn. Esteellisyyteen liittyvä ongelma voitaisiin muodollisesti ratkaista siten, että rehtori ei osallistu hallituksen nimittämistä koskevien asioiden käsittelyyn

konsistorin puheenjohtajana. Tämä osittaisratkaisu ei kuitenkaan poistaisi periaatteellisesti merkittävämpiä ongelmia, jotka liittyvät siihen, että rehtoria ei voida valita konsistorin jäseneksi.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen säätiöyliopiston rehtori ei voi toimia konsistorin puheenjohtajana. Konsistorin puheenjohtajaksi voidaan valita vain konsistorin jäsen, mutta rehtoria ei säätiöyliopiston toimielimenä voida valita konsistorin jäseneksi. Rehtorin puheenjohtajuus konsistorissa poikkeaisi myös rehtorin, hallituksen ja konsistorin keskinäisiä valta- ja vastuusuhteita määrittelevistä yliopistolain lähtökohdista. Myöskään säätiön säännöissä ei siten voida pätevästi määrätä, että rehtori toimii konsistorin puheenjohtajana, eikä tällainen sääntömääräys olisi soveltamiskelpoinen.

Toisena vaihtoehtona on mahdollista arvioida mallia, jossa rehtorilla olisi toimivalta määrätä konsistorin puheenjohtaja. Myös tätä mallia on perusteltua arvioida ensisijaisesti yliopistolain kannalta ja ottaen huomioon yliopistoyhteisön itsehallinnon perusteet. Kuten edellä on todettu, yliopistolaissa ei säännellä säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintamenettelyä tai –perusteita. Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan tosin yliopistolain 26 §:n 3 momentin mukaan määrätä muun muassa monijäsenisen hallintoelimen jäsenten valinnasta, mutta tämäkään säännös ei ainakaan sellaisenaan perusta toimivaltaa määrätä johtosäännössä rehtorille toimivalta määrätä konsistorin puheenjohtaja.

Yliopistolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen tehtävänä on päättää tieteen, taiteen ja opetuksen harjoittamiseen liittyvistä asioista, jotka ovat olennaisia yliopistoyhteisön itsehallintoon kuuluvia akateemisia asioita. Yliopistoyhteisön itsehallinnon turvaamiseksi tässä hallintoelimessä olisivat lisäksi edustettuina ainoastaan yliopistoyhteisön ryhmät (HE 7/2009 vp, s. 61-62). Yliopistoyhteisön itsehallinnon kannalta voidaan pitää perusteltuna, että yliopistoyhteisöä edustavan hallintoelimen jäsenet myös päättävät heitä edustavan hallintoelimen puheenjohtajan valinnasta.

Rehtorin toimivalta määrätä konsistorin puheenjohtaja olisi selvä poikkeus tästä perustuslaissa suojattuun yliopistojen itsehallintoon viime kädessä palautuvasta lähtökohdasta. Yliopistolain ei kuitenkaan voitane katsoa suoranaisesti estävän tällaisen määräysvallan perustamista rehtorille. Joka tapauksessa on selvää, että rehtori voi määrätä puheenjohtajaksi vain konsistorin jäsenen. Kun otetaan huomioon yliopistolain 26 §:n 3 momentin säännös säätiöyliopiston

johtosäännöstä, rehtorin määräysvalta voi perustua vain säätiöyliopiston johtosääntöön.

b) Provosti säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajana

Provostilla tarkoitetaan kysymyksenasettelun mukaan säätiöyliopiston kokopäivätoimista ensimmäistä vararehtoria, jonka yliopiston hallitus nimittää rehtorin esityksestä. Provosti voidaan valita konsistorin jäseneksi, koska hän kokopäivätoimisena kuuluu yliopiston henkilöstöön ja siten yliopistolain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ryhmään.

Kuten edellä on perusteltu, konsistorin puheenjohtajana voi toimia vain konsistorin jäsen. Jos provosti on valittu konsistorin jäseneksi, konsistori voi valita hänet konsistorin puheenjohtajaksi. Jos provostia ei ole valittu konsistorin jäseneksi, häntä ei sen sijaan voida valita eikä määrätä konsistorin puheenjohtajaksi.

Yliopistolain ei voitane katsoa suoranaisesti estävän sitä, että säätiöyliopiston johtosäännössä yliopistolain 26 §:n 3 momentin nojalla määrätään, että provosti toimii konsistorin puheenjohtajana edellyttäen, että hän on konsistorin jäsen. Tällainen hallituksen päätösvaltaan kuuluva johtosäännön määräys rajoittaisi kuitenkin yliopistoyhteisön itsehallintoa, jonka merkittävänä elementtinä voidaan pitää sitä, että yliopistoyhteisöä välittömästi edustava hallintoelin valitsee itsenäisesti puheenjohtajansa.

Yhteenveto: Rehtori tai provosti konsistorin puheenjohtajana

- Säätiöyliopiston konsistorin puheenjohtajana voi toimia vain konsistorin jäsen. Säätiöyliopiston rehtori on yliopiston toimielin, eikä häntä siksi voida yliopistolain mukaan valita konsistorin jäseneksi. Konsistori ei siten voi valita rehtoria konsistorin puheenjohtajaksi. Myöskään säätiön säännöissä tai säätiöyliopiston johtosäännössä ei voida määrätä, että rehtori toimii konsistorin puheenjohtajana.
- Yliopistolain ei voitane katsoa suoranaisesti estävän sitä, että säätiöyliopiston johtosäännössä rehtorille määritellään toimivalta määrätä konsistorin puheenjohtaja. Rehtori voi määrätä konsistorin puheenjohtajaksi vain konsistorin jäsenen. Tällainen määräysvalta rajoittaisi kuitenkin yliopistoyhteisön itsehallintoa.

- Yliopistolain ei voitane katsoa suoranaisesti estävän sitä, että säätiöyliopiston johtosäännön mukaan provosti toimii konsistorin puheenjohtajana edellyttäen, että hän on konsistorin jäsen. Tällainen johtosäännön määräys rajoittaisi kuitenkin yliopistoyhteisön itsehallintoa.

3. Säätiöyliopiston hallituksen jäsenten toimikauden pituus ja sen määrittely

a) Hallituksen jäsenten toimikauden pituuden määrittely yliopistosäätiön säännöissä

Säätiön hallituksen jäsenen toimikausi on säätiölain 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan kolme kalenterivuotta, jollei säännöissä määrätä muusta määräaikaisesta toimikaudesta. Yliopistolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan säätiöyliopiston hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituutta ei määritellä laissa, vaan siitä päättää säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin, ellei se ole siirtänyt päätösvaltaansa yliopistolain 27 §:n 2 momentissa tarkoitetulle toimielimelle.

Hallituksen toimikauden pituutta määrittelevä sääntely säätiölaissa ja yliopistolaissa poikkeavat selvästi toisistaan. Yliopistosäätiön Sääntöluonnoksen sisältämää sääntelyä voidaan tältä osin pitää epäjohdonmukaisena, ellei suorastaan ristiriitaisena. Sääntöluonnoksen 6 §:n 7 momentin mukaan yliopistosäätiön hallituksen jäsenen toimikausi on kolme kalenterivuotta. Sen sijaan Sääntöluonnoksen 10 §:n 5 momentin mukaan konsistorin toimivaltaan kuuluu päättää hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituudesta.

Myös näiden säännösten ja määräysten välistä suhdetta arvioitaessa on otettava huomioon, että säätiölaki on säätiöiden toimintaa sääntelevä yleislaki, kun taas yliopistolaki sisältää säätiöyliopistojen hallintoa ja toimintaa sääntelevät erityissäännökset. Säätiölain soveltamisalaa määrittelevän 1 luvun 1 §:n mukaan säätiölakia sovelletaan yleensä säätiöihin, mutta säätiölain yleissäännökset syrjäytyvät siltä osin kuin muussa laissa säädetä toisin. Yliopistolain erityissäännökset säätiöyliopiston hallituksen toimikaudesta syrjäyttävät tällä perusteella säätiölain yleiset toimikautta koskevat säännökset.

Tämä merkitsee, että toimivalta päättää yliopistosäätiön hallituksen toimikauden pituudesta kuuluu konsistorille yliopistolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdan sisältämän erityissäännöksen nojalla. Yliopistosäätiön säännöissä on selvyuden vuoksi mahdollista toistaa tämä yliopistolakiin sisältyvä toimivaltasäännös, mutta säännöissä ei voida määritellä yliopistosäätiön hallituksen toimikauden pituutta. Konsistorin toimivalta määritellä hallituksen jäsenten toimikauden pituus perustuu suoraan yliopistolakiin.

Hallituksen toimikaudesta päättäminen kuuluu myös säätiöyliopiston itsehallinnon perusteisiin. Perustuslakivaliokunta katsoi yliopistolain säätämistä koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan, että säätiöyliopiston ”hallituksen toimikausi kuuluu sillä tavoin yliopiston hallinnon järjestämisen keskeisiin kysymyksiin, että laissa tulee turvata yliopistoyhteisölle itselleen mahdollisuus päättää siitä samaan tapaan kuin on laita julkisoikeudellisissa yliopistoissa lain 16 §:n 1 momentin mukaan. Tämä on edellytys ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” (PeVL 18/2009 vp, s. 2)

Yliopistosäätiön sääntöjen määräys, jossa hallituksen jäsenten toimikausi määriteltäisiin erikseen määrääjäksi, olisi ristiriidassa yliopistolain kanssa, sillä tällainen sääntömääräys rajoittaa suoraan yliopistolakiin perustuvaa konsistorin päätösvaltaa. Tällainen sääntömääräys olisi ongelmallinen myös säätiöyliopiston itsehallinnon rajoituksena. Koska säätiölain 1 luvun 1 §:n nojalla yliopistolain erityissäännös syrjäyttää tältä osin säätiölain säännökset, yliopistosäätiön sääntöjen tämännäisistä määräystä on perusteltua pitää myös säätiölain vastaisena. Tällainen hallituksen jäsenten toimikauden määrittelevä yliopistosääntöjen määräys ei siksi ole myöskään oikeudellisesti pätevä eikä soveltamiskelpoinen.

Sääntöluonnoksen 16 §:n siirtymäsäännökset sisältävät seuraavansisältöisen määräyksen:

”Säätiön ensimmäisen hallituksen jäsenten toimikaudet päättyvät siten, että kahden jäsenen, joista toinen on perustajien asettamien ehdokkaiden joukosta valittu, toimikausi päättyy 31.12.2018, kahden jäsenen, joista toinen on perustajien asettamien ehdokkaiden joukosta valittu, toimikausi päättyy 31.12.2019 ja kolmen jäsenen, joista yksi on perustajien asettamien ehdokkaiden joukosta valittu, toimikausi päättyy 31.12.2020.”

Myös tätä sääntömääräystä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että yliopistolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hallituksen ja sen jäsenten toimikaudesta päättää säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen toimielin eli Sääntöluonnoksessa tarkoitettu konsistori. Kuten edellä on todettu, yliopistosäätiön säännöissä ei voida rajoittaa tätä yliopistolakiin perustuvaa konsistorin toimivaltaa esimerkiksi määrittelemällä Sääntöluonnokseen kirjatulla tavalla hallituksen jäsenten toimikauden päättymisajankohtia.

Yliopistolain säännöksiä voidaan kuitenkin muuttaa lailla, joka täyttää yliopiston itsehallintoa edellyttävät perustuslain vaatimukset. Ehdotus perustettavan sää-

tiöyliopiston konsistorin toimivaltaa tältä osin määrittelevän yliopistolain säännöksen muuttamiseksi sisältyy Esitysluonnokseen. Yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaantulolakiä koskevan ehdotuksen 3 §:n 1 momentti sisältää perustettavan yliopiston ensimmäisen hallituksen valintaa ja toimikautta koskevan seuraavansisältöisen erityissäännöksen:

”Yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat x-yliopiston ensimmäisen hallituksen ja päättävät sen toimikaudesta. Poiketen yliopistolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetystä vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden on päätyttävä viimeistään 31.12.2018 ja kahden 31.12.2019.”

Tämä voimaantulolakiin ehdotettu erityissäännös rajoittaisi ainakin jossain määrin yliopistoyhteisölle itselleen kuuluvaa mahdollisuutta päättää hallituksen jäsenten toimikaudesta. Rajoitukselle on kuitenkin hyväksyttävät perusteet yliopistojen yhdistymiseen liittyvässä siirtymävaiheessa, ja rajoitus voidaan lisäksi arvioida suhteellisen vähäiseksi ja soveltamisalaltaan rajatuksi. Voimaantulolakiin sisältyvää säännösehdotusta ei siten voida pitää yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ongelmallisena. Myös Säätiön sääntöihin voidaan selvyiden vuoksi ottaa sääntömääräys, joka sisällöltään vastaa voimaantulolain vastaavaa säännöstä.

b) Hallituksen jäsenen toimikauden määrittely vuoden pituiseksi

Yliopistolain mukaan konsistori päättää hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituudesta. Kuten edellä on todettu, konsistorin päätösvalta perustuu tältä osin suoraan yliopistolakiin. Konsistorilla on siten toimivalta määrittellä säätiöyliopiston hallituksen jäsenten toimikauden pituudeksi esimerkiksi yksi kalenterivuosi.

Konsistori ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla päättää, että hallituksen jäsenen toimikautta jatkettaisiin tämän toimikauden päätyttyä. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että konsistori noudattaa harkintansa mukaan ohjeellista linjaustaan, jonka mukaan hallituksen jäsenten kokonaistoimikausi on tavoitteellisesti 3-6 vuotta. Tällainen linjaus ei kuitenkaan perusta hallituksen jäsenelle oikeutettua odotusta tulla valituksi uudelleen toimikauden päättyessä.

Yhteenveto: Säätiöyliopiston hallituksen toimikauden määrittely

- Yliopistosäätiön säännöissä ei voida oikeudellisesti pätevällä tavalla määrätä säätiöyliopiston hallituksen jäsenen toimikauden pituutta, sillä säätiöyliopiston yhteisellä monijäsenisellä hallintoelimellä on yliopistolakiin perustuva

yksinomainen toimivalta päättää hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituus.

- Yliopistolaista voidaan suhteellisuusperiaatteen rajoissa poiketa säätiöyliopiston perustamisen yhteydessä siten, että uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen jäsenten toimikauden pituutta säännellään erikseen lailla uuden yliopiston järjestäytymisen edistämiseksi. Tällaista voimaanpanolain erityissäännöstä sisällöltään vastaava sääntömääräys voidaan ottaa myös säätiön sääntöihin.
- Säätiöyliopiston konsistori voi päättää, että hallituksen jäsenet valitaan esimerkiksi vuoden toimikaudeksi. Konsistori ei voi kuitenkaan sitovasti päättää hallituksen jäsenen toimikausien jatkuvuudesta tai kokonaistoimikaudesta.
- Konsistori voi harkintansa mukaan noudattaa ohjeellista linjaustaan, jonka mukaan hallituksen jäsenten kokonaistoimikausi on tavoitteellisesti 3-6 vuotta. Tällainen linjaus ei kuitenkaan perusta hallituksen jäsenelle oikeutettua odotusta tulla valituksi uudelleen toimikauden päättyessä.

4. Nimityskomitean kokoonpanon määrittely

a) Ensimmäisen nimityskomitean kokoonpano

Yliopistolain 24 §:n 3 momentin mukaan säätiöyliopiston hallituksen jäsenet nimittää säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin säätiöyliopiston perustajia kuultuaan. Tästä säännöksestä poikkeavan Esitysluonnoksen 3 §:n 1 momentin mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat säätiöyliopiston ensimmäisen hallituksen ja päättävät sen toimikaudesta.

Esitysluonnoksen 3 §:n 1 momentin säännöstä vastaavasti Sääntöluonnoksen 16 §:n 1 momentin mukaan säätiön ensimmäisen hallituksen nimittävät Tampereen teknillisen yliopiston hallitus ja Tampereen yliopiston hallitus asettamansa hallituksen nimityskomitean esityksestä. Nimityskomitean kokoonpanoa määrittelee Sääntöluonnoksen 16 §:n 2 momentti:

”Tämän hallituksen nimitystä valmistelevassa nimityskomiteassa on kuusi (6) jäsentä, joista kolme (3) on säätiön perustajien esittämiä henkilöitä. Nimityskomitean puheenjohtajana toimii perustajien asettama jäsen. Nimityskomitean on esitystään valmistellessaan kuultava tulevan säätiön intressipiirejä mahdollisimman laajasti.”

Muita kuin perustajien kuulemista edellyttäviä säännöksiä säätiöyliopiston hallituksen nimittämispäätöksen valmistelusta ei sisälly yliopistolakiin. Yliopistolain puitteissa on siten mahdollista, että nimityspäätöksen valmistelua varten asetetaan esimerkiksi nimityskomitea, jolla ei valmisteluelimenä kuitenkaan ole päätösvaltaa. Myöskään tällaisen komitean kokoonpanosta ei sisälly nimenomaisia säännöksiä yliopistolakiin. Nimityspäätöksen valmistelua on kuitenkin arvioitava myös yliopistojen itsehallintoa edellyttävän perustuslain 123 §:n 1 momentin kannalta.

Erityisesti nimityskomitean kokoonpanoa arvioitaessa on paikallaan ottaa huomioon, että säätiöyliopiston hallituksen valintaa koskeva voimassa olevan yliopistolain 24 §:n 3 momentin säännös ei sisältynyt alkuperäiseen hallituksen esitykseen. Säännös lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan arvioitua, että säätiöyliopiston hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista pitää säätää lakitasolla selkeästi myös säätiöyliopistojen osalta. ”Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä, tulee myös hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säätää tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa. Tämä edellyttää sitä, että kaikkien yliopistoon kuuluvien, uuden yliopistolain 15 §:n 2 momentissa mainittujen ryhmien jäsenet ovat kelpoisia hallituksen jäseniksi ja että hallituksen kokoonpano määräytyy yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa.” (PeVL 11/2009 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kuitenkaan säätiöyliopistojen erityinen rakenne ja organisoitumismuoto huomioon ottaen nähnyt yliopistojen itsehallintoa turvaavan perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että ”säätiöyliopiston säädöskirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä. Tällöinkin näiden hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa.”

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen myös ensimmäisen nimityskomitean kokoonpanoa määriteltäessä on perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuen perusteltua taata, että komitean kokoonpano määräytyy yliopistoyhteisön itsensä päätöksin. Tämä ei estä sitä, että säätiön perustajille määritellään tietty vähemmistöedustus komiteassa.

Hallituksen jäsenten nimittämispäätöksen valmisteluvaiheessa näiden kriteerien voidaan katsoa edellyttävän, että nimityskomitean jäsenistä enemmistö on yhdistyvien yliopistojen määräämiä. Lisäksi yliopistosäätiön perustajille voidaan määritellä oikeus esittää nimityskomiteaan vähemmistö sen jäsenistä. Edellä

esitetyt valtiosääntöiset kriteerit puoltavat selvästi myös ratkaisua, jonka mukaan yhdistyvät yliopistot määräävät ensimmäisen nimityskomitean puheenjohtajan.

b) Nimityskomitean kokoonpano ja sen määrittely säätiöyliopiston johtosäännössä

Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan yliopistolain 28 §:n mukaan määrätä yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä. Säätiöyliopistossa voi lisäksi olla muita toimielimiä kuin hallitus, rehtori ja konsistori, mutta tällainen toimielin ei voi käyttää merkittävää päätösvaltaa. Näissä puitteissa säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan määrätä, että hallituksen nimittämistä valmistelee nimityskomitea, jonka kokoonpano myös määrätään johtosäännössä.

Nimityskomitean kokoonpano tulee johtosäännössä määritellä siten, että hallituksen nimittämispäätöksen valmistelu määräytyy yliopistoyhteisön itsensä tekemien ratkaisujen perusteella ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Tämä edellyttää, että säätiöyliopisto määrää nimityskomitean jäsenten enemmistön. Yliopistosäätiön perustajille voidaan johtosäännössä määritellä oikeus esittää nimityskomiteaan vain vähemmistö sen jäsenistä.

Yhteenveto: Säätiöyliopiston hallituksen nimittämistä valmistelevan komitean kokoonpano

- Säätiöyliopiston perustamiseen liittyvän ensimmäisen nimityskomitean kokoonpano on yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuoja huomioon ottaen perusteltua määritellä niin, että yhdistyvät yliopistot valitsevat enemmistön nimityskomitean jäsenistä ja yliopistot määräävät myös komitean puheenjohtajan.
- Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan määrätä, että hallituksen nimityspäätöksen valmistelee nimityskomitea. Johtosäännössä on selvyuden vuoksi perusteltua määritellä myös nimityskomitean kokoonpano edellä esitetyllä tavalla.

5. Kuulemismenettelyt

Tampere3:n johtosääntötyöryhmän raportin mukaan joihinkin hallituksen tehtäviin halutaan liittää konsistorin kuulemismenettely. Työryhmän mukaan kuulemismenettely halutaan liittää seuraaviin päätöksenteon kohteena oleviin asioihin:

- o Yliopiston strategia, toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet ja muut laajakantoiset periaatteet
- o Säätiön säännöt, yliopiston johtosääntö ja muut vastaavat säännöt, pois lukien hallituksen jäsenen nimittämistä ja toimikautta koskevat määräykset;
- o Yliopiston tiedekunta- ja yksikkörakenne

Seuraavien tehtävien osalta on raportin mukaan useita näkemyksiä:

- o Yliopiston toimintasuunnitelma ja talousarvio
- o Rehtorin valinta.

Kuulemismenettelyn säädännäisen järjestämisen kannalta voidaan todeta, että hallintoelimellä on yleensä lakisääteinen kuulemisvelvoite vain silloin kun se tekee yksityistä asianosaista välittömästi koskevan päätöksen. Tämä kuulemisvelvoite perustuu hallintolain (6.6.2003/434) 34 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan asianosaiselle on ennen häntä koskevan asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä ja antaa selityksensä. Hallintoelimellä ei sen sijaan ole yleistä velvollisuutta kuulemiseen, kun se tekee muunlaisia kuin yksityistä asianosaista koskevia päätöksiä. Mikään ei kuitenkaan estä hallintoelintä oma-aloitteisesti kuulemasta toimielimiä tai muita tahoja, jos se pitää tällaista kuulemistä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Laissa voidaan lisäksi säätää hallintoelimelle kuulemisvelvoite tai kuulemismahdollisuus myös tilanteissa, joissa päätösvaltan käyttö ei kohdistu asianosaiseen. Yliopistolakiin sisältyy joitakin yksittäisiä säännöksiä kuulemismenettelyistä. Säätiöyliopiston toimintaan kohdistuu vain konsistorin velvoite kuulla säätiöyliopiston perustajia ennen kuin se nimittää säätiöyliopiston hallituksen jäsenet (YOL 24.3 §). Säätiöyliopiston toimielimiin ei kohdistu muita kuulemisvelvoitteita yliopistolaissa.

Säätiöyliopiston konsistorin tehtävät ja päätösvalta on määritelty yliopistolain 26 §:n 1 momentissa. Kannanotto hallituksen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa ei kuulu näihin konsistorin lakisääteisiin tehtäviin. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että yliopistolain 28 §:n nojalla säätiöyliopiston johtosääntöön otetaan määräys, jonka mukaan hallitus voi tai sen pitää kuulla konsistoria joissakin hallituksen päätösvaltaan kuuluvassa asiassa. Kaikki johtosääntöryhmän raportissa mainitut asiaryhmät ovat sinänsä sellaisia, joissa konsistoria voidaan kuulla ennen päätöksentekoa.

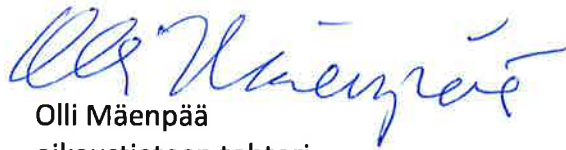
Koska säätiöyliopiston hallitus päättää yliopistolain 24 §:n 1 momentin mukaan yliopiston toimintaa ja taloutta koskevista asioista, päätösvalta johtosääntöjen

hyväksymistä koskevissa asioissa kuuluu hallitukselle. Hallitus päättää itsenäisesti myös kuulemismenettelyn laajuuden ja velvoittavuuden. Hallitus voi harkintansa mukaan oma-aloitteisestikin kuulla konsistoria, vaikka tällaisesta kuulemisesta ei ole määrätty johtosäännössä. Hallitus ei kuitenkaan ole päätöksenteossaan sidottu sääntöihin perustuvan tai oma-aloitteisen kuulemisen yhteydessä esitettyihin kannanottoihin, sillä hallitus tekee päätöksensä itsenäisesti ja riippumattomana yliopiston toimielimenä.

Yhteenveto: Hallituksen päätöksenteon valmisteluun liittyvät kuulemismenettelyt

- Säätiöyliopiston johtosäännössä voidaan määrätä, että hallituksen on kuultava tai hallitus voi kuulla konsistoria johtosäännössä määritellyissä asioissa ennen kuin hallitus tekee päätöksen tässä asiassa. Hallitus voi myös oma-aloitteisesti ja oman harkintansa mukaan kuulla konsistoria tällaisessa asiassa. Säätiöyliopiston hallitus päättää johtosäännössä itsenäisesti tällaisen kuulemismenettelyn velvoittavuudesta ja laajuudesta. Hallitus tekee myös kuulemismenettelyn kohteena olevassa asiassa päätöksensä itsenäisesti.

Helsinki, 15.11.2016



Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori