

## LAUSUNTO

Tampereen yliopiston ylioppilaskunta on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa eräistä Tampere3-hankkeen toteuttamista koskevista kysymyksistä. Lausuntoni on pyydetty erityisesti yliopisto-säätiön sääntöjen ja säätiöyliopiston johtosäännön välisestä suhteesta.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

### *Säätiöyliopistojen oikeudellinen perusta*

Säätiöyliopistoja, kuten muitakin, julkisoikeudellisia yliopistoja, koskee perustuslain 123 §:n säännös yliopistojen itsehallinnosta. Lisäksi perustuslain 16 §:n 3 momentin takaama tieteen, taiteen ja korkeimman opetuksen vapaus ulottuu myös säätiöyliopistoihin.

Jako julkisoikeudellisiin yliopistoihin ja säätiöyliopistoihin perustuu v. 2009 säädettyyn yliopistolakiin (558/2009). Lain 1.2 §:n mukaan säätiöyliopistoja ovat Aalto-

yliopistona toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö Tampereen teknillisenä yliopistona toimiva TTY-säätiö. Pääsäännön mukaan säätiöyliopistoihin sovelletaan samoja yliopistolain yleisiä säännöksiä kuin julkisoikeudellisiin yliopistoihin (1.4 §). Julkisoikeudellisten ja säätiöyliopistojen hallinto on kuitenkin laissa säännelty erikseen. Laissa on säännökset säätiöelimen toimielimistä (23 §), hallituksesta (24 §), rehtorista (25 §) ja monijäsenisestä toimielimestä (26 §).

Säätiöyliopistolla voi yliopistolain 23.2 §:n mukaan olla myös muita toimielimiä kuin lain edellyttämät. Nämä toimielimet eivät kuitenkaan voi käyttää merkittävää päätösvaltaa. Lain säännös ei erikseen osoita, missä oikeudellisessa muodossa tällaisista toimielimistä päätetään. Sen sijaan lain 25.4 §:ssä säätiöyliopistosta on säädetty, että ”yliopistolla voi olla vararehtoreita sen mukaan kuin *johtosäännössä* määrätään”(kurs. KT). Vastaavasti lain 26.3 §:n mukaan säätiöyliopiston ”monijäsenisen hallintoelimen muista kuin 1 momentissa säädetyistä tehtävistä, jäsenten määrästä ja valinnasta on lisäksi määräyksiä yliopiston *johtosäännössä*” (kurs. KT). Nämä säännökset antavat ymmärtää, että yliopistolakia täydentävät määräykset säätiöyliopiston hallinnosta annetaan johtosäännössä. Johtosäännön antaminen kuuluu yliopistolain 24.1 §:n perustaman yleistoimivallan nojalla säätiöyliopiston hallitukselle.<sup>1</sup>

Yliopistolaisissa on kuitenkin yksi viittaus myös säätiön sääntöihin. Lain 24.3 §:n mukaan säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin nimittää yliopiston hallituksen kolme jäsentä ”henkilöistä, jotka perustajat, Suomen valtiota lukuun ottamatta, ovat asettaneet ehdolle siten kuin säätiön säännöissä määrätään”.

Kuten yliopistolain 1.3 §:ssä on erikseen säädetty, säätiöyliopistoihin sovelletaan yliopistolain ohella säätiölakia (487/2015). Säätiölain 2.2 §:n mukaan säätiön perustamiskirjaan on liitettävä säätiön säännöt. Säätiölain 3.1 §:n mukaan säätiön säännöissä on puolestaan aina mainittava säätiön 1) nimi; 2) kotipaikkana oleva Suomen kunta; 3) tarkoitus; 4) toimintamuodot; ja 5) miten säätiön varat on käytettävä, jos säätiö purkautuu tai lakkautetaan. Näitä säätiölain vaatimuksia on noudatettava myös yliopistoja yllä pitävissä säätiöissä tai, kuten asia yliopistolain 1.2 §:ssä ilmaistaan, ”yliopistona toimivissa säätiöissä”.

---

<sup>1</sup> Yliopistolain 24.1 §:n mukaan ”säätiöyliopiston hallituksen tehtävänä on päättää yliopiston strategiasta, yliopiston toimintaa ja taloutta koskevista asioista sekä muista laajakantoisista suunnitelmista”.

*Yliopistosäätiön sääntöjen ja yliopiston johtosäännön määräämisala*

Yliopistosäätiön sääntöjen sääntelyalan rajaa on käytävä kahdessa suunnassa: suhteessa yhtäältä lainsäätäjälle ja toisaalta yliopiston johtosäännölle pidätettyyn toimivaltaan. Säätiön sääntöjä koskeva päätösvalta kuuluu säätiön perustajille, ja sitä käytetään näin ollen yliopiston ulkopuolella. Lainsäätäjälle varatulla sääntelyalalla turvataan poliittisen demokratian vaikutusmahdollisuus yliopistolaitoksen rakenteisiin ja samalla suojataan perustuslain yliopistoille takaamaa itsehallintoa sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta. Kun johtosäännöstä päättäminen kuuluu hallitukselle, yliopistoyhteisön vaikutusvalta päätöksenteossa on turvattu.

Säätiöyliopiston hallituksessa on yliopistolain 24.2 §:n mukaan seitsemän jäsentä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja mukaan lukien. Hallituksen nimittää yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Hallituksen on monipuolisesti edustettava säätiöyliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden sekä yhteiskuntaelämän ja elinkeinoelämän kotimaista ja kansainvälistä korkeimman tason asiantuntemusta. Jäsenistä vähemmistö – kolme – nimitetään säätiön perustajien ehdolle asettamista henkilöistä, ja myös näiden jäsenten valinnassa monijäsenisellä toimielimellä on tietty valinnanvara. Onkin perusteltua katsoa, että hallituksen päätöksenteko muun muassa johtosäännöstä toteuttaa perustuslain 123 §:ssä tarkoitettua itsehallintoa, perustajien päätöksenteko säätiön säännöistä sen sijaan ei.

Samoin on perusteltua katsoa, että kun perustuslain itsehallintosäännös tukee hallituksen päättämisen johtosäännön kompetenssia, pääsääntönä tulee olla, että yliopistolakia täydentävät määräykset annetaan johtosäännöllä eikä säätiön säännöillä. Säätiön säännöillä määrätään säätiön hallinnosta ja yliopiston hallinnosta vain, jos laki tähän erikseen valtuuttaa. Yliopistolaissa on ainoastaan yksi tällainen valtuutus, joka koskee menettelyä, jota noudattamalla perustajat asettavat ehdokkaansa yliopiston hallitukseen (24.3 §). Poikkeuksen selittää se, että ehdokkaiden asettamisessa on todella kyse säätiön perustajien tahdonilmaisusta.

Säätiön säännöissä voidaan antaa säätiölakia täydentäviä määräyksiä säätiön hallinnosta. Oikeudellista estettä ei ole sille, että säätiöllä ja yliopistolla on yhteisiä toimielimiä, kuten rehtori/toimitusjohtaja, joka tällöin toimii kaksoisroolissa, yhtäältä yliopiston ja toisaalta säätiön hallinnossa. Mahdollisesta organisatorisesta päällekkäisyydestä ja joidenkin toimielinten kaksoisroolista huolimatta säätiön ja yliopiston hallinto on oikeudellisessa tarkastelussa pidettävä erillään toisistaan. Säätiön hallintoa järjestävät säätiölaki, säädekirja ja perustajien hyväksymät säätiön säännöt, yliopiston hallintoa taas perustuslain 123 §:n itsehallintosäännös, yliopistolaki ja yliopiston hallituksen hyväksymä johtosääntö. Edellä mainitsemani poikkeusta lukuun ottamatta yliopistolle perustuslain 123 §:ssä turvattu itsehallinto estää yliopiston hallinnosta määräämisen säätiön perustajien päätöksellä säätiön säännöillä.

Esittämäni tulkinta yliopistolain, yliopiston johtosäännön ja säätiön sääntöjen välisestä suhteesta saa tukea voimassa olevan yliopistolain eduskuntakäsittelystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 11/2009 vp käytiin rajanvetoa lain ja säätiön sääntöjen välillä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että säätiöyliopistojen hallinnosta, kuten hallituksesta ja rehtorista, oli määrätty yksityiskohtaisemmin säädekirjoissa ja niihin liitetyissä säätiöiden säännöissä. Valiokunta katsoi perustuslain edellyttävän, että perussäännökset säätiöyliopiston rehtorin ja hallituksen tehtävistä ja toimivallasta sisällytetään lakiin. Myös hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta tuli säätää lailla ”tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa”. Valiokunta kuitenkin katsoi, että ”ottaen huomioon säätiöyliopistojen erityinen rakenne ja organisoitumismuoto” ei ollut ”perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiöyliopiston säädekirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä”. Kuitenkin myös ”näiden hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa”. Valiokunta lausui vielä erikseen, että ”yksityisten tahojen asetettavien ehdokkaiden nimeämismenettelystä ja heille mahdollisesti asetettavista kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tarkemmin säätiön säännöissä”.

Perustuslakivaliokunta antoi yliopistolain eduskuntakäsittelystä lausunnon (18/2009 vp) myös muutosehdotuksista, joita sivistysvaliokunta aikoi perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon pohjalta tehdä hallituksen lakiehdotuksen pykälään, joka koski

säätiöyliopiston toimielimiä (23 §). Sivistysvaliokunnan pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan säätiöyliopistolla olisi voinut olla myös muita kuin laissa yksilöityjä toimielimiä sen mukaan kuin säätiön säännöissä määrätään. Rehtori olisi johtanut säätiöyliopiston toimintaa ja päättänyt asioista, joita ”ei ole säädetty tai määrätty muun toimielimen tehtäväksi”. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”tällainen muotoilu synnyttää vaikutelman, että säätiön säännöillä voitaisiin paitsi luoda kokonaan uusia toimielimiä myös muuttaa jo olemassa olevien toimivaltaa siitä, mikä se lain mukaan on”. Valiokunta edellytti viittausta poistettavaksi tai sen rajaamista koskemaan muita kuin yliopistossa merkittävää päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä. Valiokunta arvosteli sivistysvaliokunnan pykäläluonnoksessa myös sitä, että se olisi sisältänyt vain yleisluonteisen luonnehdinnan hallituksen ja rehtorin tehtävistä, joista olisi muutoin määrätty erikseen säätiön säännöissä. Valiokunta katsoi perustuslain edellyttävän rehtorin tehtävien täsmentämistä laissa. Sivistysvaliokunnan pykäläluonnoksen 4 momentin mukaan hallituksen toimikaudesta olisi määrätty säätiön säännöissä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ”hallituksen toimikausi kuuluu sillä tavoin yliopiston hallinnon järjestämisen keskeisiin kysymyksiin, että laissa tulee turvata yliopistoyhteisölle itselleen mahdollisuus päättää siitä”.

Yliopistolain jatkokäsittelyssä sivistysvaliokunta poisti muut viittaukset säätiön sääntöihin kuin perustajatahoja edustavien ehdokkaiden asettamismenettelyä koskevan. Muilta osin yliopistolakia täydentävät määräykset osoitettiin annettavaksi yliopiston johtosäännöllä. Tämä tukee yliopistolle perustuslain 123 §:stä turvatusta itsehallinnosta edellä johtamaani kantaa, jonka mukaan säätiön säännöillä voidaan antaa vain sellaisia yliopistolakia täydentäviä määräyksiä yliopiston hallinnosta, joihin yliopistolaki erikseen valtuuttaa. Tämä kanta myös merkitsee, että jos säätiön säännöissä kuitenkin on muitakin yliopiston hallintoa koskevia määräyksiä, yliopistolle perustuslaissa turvattu itsehallinto edellyttää, että ristiriitatilanteessa on säätiön sääntöjen sijasta noudatettava yliopiston johtosääntöä.

*Vastaukset minulle esitettyihin kysymyksiin*

Minulle osoitetussa lausuntopyynnössä esitettiin erikseen joitakin uuden säätiöyliopiston perustamista koskevia kysymyksiä. Vastaan näihin kysymyksiin seuraavasti:

1. *Voidaanko säätiöyliopiston johtosäännössä poiketa säätiön säännöistä?* Muilta osin kuin perustajatahoja edustavien ehdokkaiden asettamismenettelyssä voidaan. Kuten yllä olen perustellut, ristiriitatilanteessa yliopiston johtosääntö ohittaa säätiön säännöt.
2. *Voidaanko säätiön säännöissä määrätä yliopiston yhteisen monijäsenisen toimielimen puheenjohtajasta? Voiko puheenjohtajana toimia rehtori tai hänen määräämänsä henkilö? Voiko puheenjohtajana toimia vararehtori?* Yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin toteuttaa yliopistolle perustuslain 123 §:ssä turvattua itsehallintoa, eikä säätiön perustajien päätösvaltaan kuuluvilla säännöillä voida määrätä toimielimen puheenjohtajasta. Kun laissa ei ole säännöksiä puheenjohtajasta, täydentävien määräysten antaminen kuuluu johtosäännölle. Kun monijäsenisen toimielimen jäsenet ovat yliopistoyhteisön henkilöstöryhmien valitseamia, puheenjohtajaksi ei voida johtosäännölläkään määrätä toimielimen ulkopuolista henkilöä. Monijäsenisen elimen ilmentämän, yliopistoyhteisön henkilöstöryhmien kautta toteutuvan itsehallinnon kanssa ei myöskään olisi sopusoinnussa, että puheenjohtajana toimisi johtosäännön nojalla rehtori tai vararehtori taikka rehtorin määräämä henkilö.
3. *Voivatko yhdistyvien yliopistojen hallitukset valita säätiöyliopiston ensimmäisen hallituksen?* Yliopistolain 24.3 §:n mukaan säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen toimielin nimittää yliopiston hallituksen. Monijäsenisessä toimielimessä on yliopistoyhteisön lain 15.2 §:ssä mainittujen henkilöryhmien edustus, ja se onkin tärkein

toimielin, joka varmistaa itsehallinnon edellyttämän yliopistoyhteisön kaikkien henkilöryhmien vaikutuksen yliopiston hallintoon. Nimittämismenettelyn kautta tämä itsehallinnon edellyttämä vaikutus kanavoituu hallitukseen. Ensimmäisen hallituksen nimittämisvallan osoittaminen yhdistyvien yliopistojen monijäsenisten toimielinten yhdessä käytettäväksi vastaa siirtymävaiheen järjestelyinä perustuslain 123 §:n itsehallintosäännöksestä seuraavia vaatimuksia. Yhdistyvien yliopistojen hallitusten nimitysvalta sen sijaan rinnastuisi hallituksen itsetäydennykseen. Ensimmäiseltä hallitukselta puuttuisi se edustuksellisuus, jota yliopistolaki hallitukselta itsehallinnon vaatimuksia vastaavasti edellyttää.

4. *Voidaanko säätiön säännöissä määrätä hallituksen toimikausista?*  
 Säätiön säännöissä ei voida määrätä hallituksen toimikausista. Yliopistolain 26.1 §:n 5) kohdassa on erikseen säädetty, että säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen toimielin päättää hallituksen ja sen jäsenten toimikausista. Myöskään nyt perustettavasta säätiöyliopistosta ei voitaisi lailla säätää toisin. Kuten olen edellä selostanut, perustuslakivaliokunta katsoi yliopistolain eduskuntakäsittelyssä v. 2009, että ”hallituksen toimikausi kuuluu sillä tavoin yliopiston hallinnon järjestämisen keskeisiin kysymyksiin, että laissa tulee turvata yliopistoyhteisölle itselleen mahdollisuus päättää siitä”. Sivistysvaliokunnan pykäläluonnoksen mukaan toimikaudesta olisi määrätty säätiön säännöissä.
5. *Kun määritellään säätiöyliopiston hallituksen nimittämistä valmistelevan nimityskomitean kokoonpanoa,*
- a) *tulisiko ensimmäisen nimityskomitean jäsenistä enemmistön olla yliopiston määräämiä ja*
- b) *tulisiko ylipäätänsä nimityskomitean jäsenistä enemmistön olla yliopiston määräämiä ja voidaanko tällaisesta kokoonpanosta määrätä säätiöyliopiston johtosäännössä?*

Hallituksen nimittäminen, mukaan luettuna nimittämisen valmistelu, on yliopiston sisäiseen hallintoon ja siten myös perustuslain 123 §:n suojaamaan itsehallintoon kuuluva asia. Kuten yllä olen selostanut, perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan, ”ottaen huomioon säätiöyliopistojen erityinen rakenne ja organisoitumismuoto”, nähnyt yliopistolain eduskuntakäsittelyssä ”perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiöyliopiston säädekirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä”. Samalla valiokunta korosti, että myös ”näiden hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa”. Perustuslakivaliokunta myös katsoi lausunnossaan 18/2009 vp, että ”yliopiston itsehallinnon kanssa ei sovi kovin hyvin yhteen myöskään se, että ... yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin voi nimittää myös muut kuin säätiön perustajien ehdotuksesta nimitettävät jäsenet vasta perustajatahoja kuultuaan”.<sup>2</sup> Onkin perusteltua katsoa, että yliopiston itsehallinto edellyttää, että yliopiston määräämillä jäsenillä on enemmistö myös hallituksen nimittämistä valmisteleivassa komiteassa. Tämä koskee myös ensimmäistä nimityskomiteaa. Yliopiston itsehallinto edellyttää niin ikään, että mahdolliset määräykset nimityskomiteasta annetaan yliopiston johtosäännöllä eikä säätiön säännöillä.

Helsingissä 18.2.2017



Kaarlo Tuori  
Oikeustieteen tohtori  
Professori (emeritus)

---

<sup>2</sup> Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan olikin harkittava tämän kuulemisvaatimuksen poistamista. Vaatimus jäi kuitenkin lakiin (24.3 §).