

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XLIII

2010

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

Toimitusneuvosto

Eva Tammi-Salminen, puheenjohtaja
Tatu Leppänen
Tapio Määttä
Seppo Villa

Toimittaja

Tapani Lohi

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668
www.lakimiesyhdistys.fi
toimisto@lakimiesyhdistys.fi

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-299-7

ISBN 978-951-855-728-2 (verkkokirja)

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010

Heikki Halila

**SÄÄTIÖYLIOPISTO JA
YLIOPISTOSÄÄTIÖ**

Sisällys

1	JOHDANTO	5
1.1	Säätiöinstituutiosta yliopistoissa	5
1.2	Tehtävänasettelu	6
2	SÄÄTIÖT VANHOISSA YLIOPISTOISSA JA JULKIS- OIKEUDELLISISSA YLIOPISTOISSA	7
2.1	Mihin tarkoituksiin säätiötä voidaan käyttää?	7
2.2	Ovatko yliopistot olleet yhteisöjä vai säätiöitä?	9
2.3	Lahjoitusrahastot ja tukisäätiöt	12
2.4	Voiko julkinen laitos perustaa säätiön?	13
2.4.1	Helsingin yliopiston rahatalous	13
2.4.2	Julkisyhteisö omaisuutensa säätiöijänä	16
2.4.3	Säätiö Helsingin yliopistoon ”omilla varoilla”?	19
3	AALTO-YLIOPISTO SÄÄTIÖYLIOPISTONA	22
3.1	Säätiöyliopiston perustaminen	22
3.2	Säätiöyliopisto ja yliopiston julkinen tehtävä	24
4	SÄÄTIÖYLIOPISTON HALLITUKSEN VALINTA	28
4.1	Perinteinen itsehallintodoktriini säätiöyliopiston hallitus- vaalin perustana	28
4.2	Säätiölaki ja yliopistolainsäädäntö säätiöyliopiston hallituksen valintaan vaikuttavina tekijöinä	29
4.3	Aalto-yliopistolle perustamisvaiheessa rakennettu hallitusmalli	30
4.3.1	Miten säätiöhallinto pyrittiin järjestämään?	30
4.3.2	Valmisteluprosessin herättämiä kysymyksiä	31
4.4	Oliko perinteinen doktriini kyseenalaistettavissa?	32
4.4.1	Miten doktriinin riitauttamista aluksi perusteltiin?	32
4.4.2	Vertailu muuhun itsehallintoon ja yliopistohallinnon tarkasteleminen kokonaisuutena	34
4.4.3	”Hallituspaikan ostaminen”	36

4.4.4	Yliopiston sisäinen hallitus?	37
4.5	Säätiö yliopistona ja oikeussubjektina sekä autonomia toimintayksiköissä	40
4.6	Perustuslakivaliokunnan linjaukset	41
4.6.1	Ensimmäinen käsittelyvaihe valiokunnassa (PeVL 11/2009 vp)	41
4.6.2	Toinen käsittelyvaihe valiokunnassa (PeVL 18/2009 vp) ja sivistysvaliokunnan mietintö (SiVM 5/2009 vp)	47
4.7	Pohdintoja ja vaihtoehtoja	51
4.8	Sopeuttamistoimet Aalto-korkeakoulusäätiössä	53
5	MUITA SÄÄTIÖYLIOPISTON HALLINTOKYSYMUKSIÄ ..	54
5.1	Säätiö yliopistona vai yliopiston ylläpitäjänä?	54
5.2	Säätiön pääomapanoksen pysyvyys	55
5.3	Yliopiston rehtorin ja hallituksen tehtävät	56
5.4	Liiketoiminnan harjoittaminen säätiöyliopistossa	59
5.5	Säätiövalvonta	60
5.6	Yliopistolain ja säätiölain soveltaminen yliopistosäätiöihin ...	62
6	MITEN SÄÄTIÖYLIOPISTON RAKENTAMISESSA ONNISTUTTIIN?	65
	LÄHTEET	70
	STIFTUNGSUNIVERSITÄT UND UNIVERSITÄTSSTIFTUNG ..	73

Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö

1 JOHDANTO

1.1 Säätiöinstituutiosta yliopistoissa

Vuoden 2010 alusta tuli Suomessa voimaan (uusi) yliopistolaki (24.7.2009/558), jolla korvattiin vuodelta 1997 ollut aikaisempi yliopistolaki (645/1997). Uudistusta oli valmisteltu eri tavoin jo edelliseltä vaalikaudelta lähtien.¹ Keskeisenä suuntaviivoja osoittavana valmisteluasiakirjana oli selvitysmiesten hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen raportti ”Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen”.² Siinä hahmoteltiin uudistuksen yhdeksi peruspilariksi yliopistojen oikeushenkilöstatusta joko julkisoikeudellisena yhteisönä tai yksityisoikeudellisena säätiönä. Näin uudistus myös toteutettiin, kun uusi yliopistolaki tuli voimaan. Kyseessä oli sekä periaatteellisesti että käytännön toiminnan kannalta merkittävä muutos yliopistojen toiminnassa.

Jo ennen yliopistolain säätämistä ryhdyttiin valmistautumaan yliopistojen statuksen muuttumiseen. Merkittävin hanke oli Aalto-yliopiston perustaminen, joka toteutui yhdistämällä Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu. Aalto-yliopistolle valittiin säätiöyliopiston malli. Tätä yliopistoa varten tuli kerätä runsaasti uutta pääomaa yksityisiltä rahoittajilta. Siksi yliopistohankkeen toteuttamiseen tarvittiin aikaa. Hanke oli oikeudellisesti vaativa. Muotisanaa käyttäen se oli myös haastava, kun yliopistosäätiö perustettiin ja rekisteröitiin ennen kuin sen mahdollistavasta uudesta yliopistolaista oli edes hallituksen esitystä.

¹ Ks. yliopistolain uudistamisesta yleisesti esim. HE 7/2009 vp s. 46–51, *Mäenpää* 2009 s. 1–9, *Mäenpää* 2009b s. 391–398 ja *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 15–36.

² Ks. OPM 2007:2. Tätä ennen oli valmistunut selvitysmiesten väliraportti, opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14. Ks. myös OPM:n työryhmämuistiot ja selvitykset 2004:36, 2005:22, 2005:24, 2005:37 ja 2007:42.

Säätiöinstituution hyödynnettävyyttä arvioitiin ennen uuden yliopistolain säätämistä myös Suomen merkittävimmissä tiedeyliopistossa, Helsingin yliopistossa. Yliopistolain uudistamisen yhteydessä ei ollut itsestään selvää, että Helsingin yliopiston privilegioita ja niihin perustuvaa yliopiston omaa rahataloutta kunnioitettaisiin. Siksi yliopistossa pohdittiin ja selvitetiin sitä mahdollisuutta, että olennainen osa yliopiston ”omasta” varallisuudesta säätöitäisiin, vaikka Helsingin yliopistosta itsestään ei tulisi säätiöyliopistoa. Tätä hanketta ei lopulta toteutettu, mutta se on oikeudellisesti kiintoisa ja siksi yhä huomion arvoinen.

1.2 Tehtävänasettelu

Tässä kirjoituksessa paneudutaan säätiöinstituutioon yliopistoissa kohdistuen huomiota säätiöyliopistoon ja yliopistosäätiöön. Lähtökohtien osoittamiseksi on aiheellista keskittyä aluksi siihen, mihin säätiöinstituutiota voidaan yleensä käyttää. Säätiöyliopiston osalta huomio kiinnittyy erityisesti Aalto-yliopistoon, vaikka uuden yliopistolain mahdollistamalla tavalla myös Tampereen teknillinen yliopisto on muuttunut säätiömuotoiseksi. Aalto-yliopisto on säätiöyliopistoista tärkeämpi. Päätös sen perustamisesta tehtiin ensiksi, ja julkinen keskustelu säätiöyliopiston hallintomallin oikeudellisista perusteista on koskenut juuri sitä.

Jäljempänä ei keskitytä vain voimassa olevan oikeuden erittelyyn. Aalto-yliopiston säätiön perustamisvaihe on ajallisesti vielä lähellä. Vain sen kautta voidaan ymmärtää, miksi tämä säätiöyliopisto on sellainen kuin se on, ja arvioida lainvalmisteluprosessia kriittisestikin. Tutkimusta näin kohdennettaessa teksti painottuu tietyiltä osin tavanomaista enemmän lain esitöihin. Aiheen kansallisuudesta taas johtuu se, että lähteet ovat miltei kokonaan kotimaisia.

Vaikka Helsingin yliopisto ei säätiöinytkään yliopistolakiuudistuksen yhteydessä omaisuuttaan, säätiöimishankkeen pohtiminen ei ole menettänyt merkitystään. Edellytykset säätiöimiselle ovat nyt samat kuin ennen lainuudistusta. Säätiöimisen tarkastelun myötä voidaan valottaa Helsingin yliopiston duaalitaloutta. Samalla voidaan tutkia olemassa olevia yliopistosäätiöitä tavalla, joka tarjoaa mahdollisuuden arvioida yleisemminkin säätiöinstituution käyttömahdollisuuksia yliopistoissa.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnassa toteutettu omaisuuden säätiöiminen jätetään erityispiirteidensä osalta tämän kirjoituksen ulkopuolelle. Tämä alue sivuaa yliopistojen säätiöimistilanteita, mutta ei ole niiden osa. Siitä saadaan kuitenkin aineksia keskusteluun yliopistovarallisuudenkin säätiöimisestä.

2 SÄÄTIÖT VANHOISSA YLIOPISTOISSA JA JULKISOIKEUDELLISISSA YLIOPISTOISSA

2.1 Mihin tarkoituksiin säätiötä voidaan käyttää?

Vuodelta 1930 olevassa säätiölaissa ei ole määritelty säätiötä. Lain 1 §:ssä puhutaan omaisuuden luovuttamisesta itsenäisen säätiön perustamista varten, mutta ei kerrota lähemmin, mikä säätiö on. Säätiö on kuitenkin voitu perinteisesti määritellä määrätarkoitukseen käytettäväksi omaisuusmaksaksi.³ Tämän muotoilun piiriin mahtuu myös yleisön käsitys säätiöstä apurahoja jakavana subjektina. Apuraha- eli pääomasäätiö on myös se säätiötyyppi, jota on pidetty silmällä säätiölakia valmisteltaessa. Niinpä muun muassa varojen sijoittamista koskevat normit perustuvat siihen ajatteluun, että säätiöllä on sijoitettavia pääomia, ei siihen, että säätiön varallisuus on laitoksessa (instituutissa), jonka ylläpitäminen on kyseisen säätiön toimintaa.⁴

Toinen säätiöiden päätyyppi, laitossäätiö, on tunnistettavissa vain heive-
roisesti säätiölain alkuperäisten säännösten lävitse, mutta vuonna 1987 lakiin tehtyjen osittaisuudistusten myötä laitossäätiö on jo tullut nimenomaisestikin näkyviin.⁵ Puhutaanhan lain 10 b §:ssä toimielimestä, joka voi päättää säätiön ylläpitämän laitoksen toiminnasta. Tämä sääntely ei kuitenkaan aiheuttanut säätiötodellisuuteen olennaista muutosta.⁶ Sen oli määrä selkiyttää oikeustilaa, mutta tosiasiallisesti se saattoi aiheuttaa lisää tulkintaongelmia, niin kuin usein tällaisessa tilanteessa käy.⁷ Ortodoksisimmillekin laintulkitsijoille tuli kuitenkin selväksi, että laki koskee myös laitossäätiötä.

Laitossäätiöistä – tai paremminkin yhdestä niiden tyypistä – on nyttemmin käytetty myös ilmaisua palvelusäätiö. Se tuokin hyvin esiin näiden säätiöiden luonteen samalla, kun siihen sisältyy myös hivenen retoriikkaa. Palvelusäätiöt eivät jaa apurahoja eivätkä välttämättä ylläpidä laitosta vaan ylläpitävät palvelutoimintaa. On tavallista, että ne perustavat toimintansa suurelta osin ulkopuoliseen rahoitukseen.⁸ Siksi niistä on käytetty ilmaisua jatkuvarahoitteinen säätiö. Säätiön alkuperäisestä tarkoituksesta ollaan

³ Ks. *Kivimäki – Ylöstalo* 1973 s. 168.

⁴ Ks. tausta-ajattelusta esim. *Aro* 1971 s. 69 ja *Hovi* 2005 s. 43–44.

⁵ Ks. säätiötyypeistä esim. *Hovi* 2005 s. 40–47.

⁶ Ks. laitossäätiöistä ennen kyseistä lainmuutosta *Aro* 1971 s. 69–70.

⁷ Ks. sääntelytavoitteista *Vanhanen* 1988 s. 22–23.

⁸ Ks. esim. *Romppainen* 2007 s. 13–14 ja 41–46.

niissä sikäli kaukana, että niillä ei ole hallussaan sellaista pääomaa, jota käytettäisiin määrätarkoitukseensa. Hyvin tiukalla laintulkinnalla voitaisiin ainakin joissain tapauksissa väittää, ettei tällaista säätiötä voitaisi rekisteröidä, jos säätiön pääoma on liian alhainen sen suhteessa siihen tapaan, jolla säätiön on tarkoitus toimia.⁹

Säätiöiden luonne omistajana tuo niin ikään esiin säätiöiden erilaisuuden. Pääomasäätiöt ovat tavallisesti hajauttaneet omitustaan, mutta ne voivat myös olla merkittävien pörssiyhtiöiden suurimpia omistajia.¹⁰ Laitos-säätiöissä omistus keskittyy tavallisesti asianomaisen laitoksen kuten teatterin, sairaalan tai urheiluareenan omistamiseen. Omistamisen kohteen kannalta on ainakin oikeudellisesti kiintoisaa se, onko säätiö itsessään instituutti vai laitosta ylläpitävä taho. Ensi sijassa tämä riippuu tietenkin siitä, miten asia on järjestetty säätiön säännöissä, niin kuin jäljempänä säätiöyliopistojen osalta havaitaan. Asianomaisia laitoksia koskeva lainsäädäntö voi asettaa tässä suhteessa sääntödisponoinnille rajoja tai väljennyksiäkin.

Säätiö ei voi olla liiketoimintayksikkö; sen on oltava varainhallintamuoto. Säätiön liiketoiminta on rajoitetumpaa kuin aatteellisen yhdistyksen. Liiketoiminnan on palveltava säätiön tarkoitusta, eikä se ole sallittua pelkästään toiminnan rahoituskeinona.¹¹ Aatteellinen yhdistyskään ei voi olla liiketoimintayksikkö, mutta se voi harjoittaa sellaista liiketoimintaa toimintansa rahoittamiseen, joka ei tee siitä pääasiallisesti taloudellista.¹² Siksi on niin säätiötä perustettaessa kuin jo rekisteröityä säätiötä valvottaessa erityisen tärkeää, millaista liiketoimintaa säätiö voi harjoittaa ja miten se voidaan organisoida. Huomio kiinnittyy erityisesti siihen, voiko säätiö harjoittaa liiketoimintarajoitteista vapaana välillistä liiketoimintaa.¹³

Säätiö on instituutiona ja organisaatiomuotona ketterä – yleensä selvästi joustavampi kuin esimerkiksi kunnallinen laitos. Säätiöllä on nyttemmin yleisesti ottaen – kaikesta huolimatta – hyvä julkisuuskuva, ja siihen on kytkettynt veroetuja.¹⁴ Useita syitä on näin ollut siihen, että säätiötä on käytetty yhä enemmän varsin erilaisten tarkoitusten toteuttamiseksi – nykyisin myös yliopistotoiminnan harjoittamiseen. Säätiö on voinut tulla

⁹ Ks. asian tiimoilta *Hovi* 2005 s. 45.

¹⁰ Ks. *Mähönen*, LM 2008 s. 328–329.

¹¹ Ks. *Hovi* 2005 s. 144.

¹² Ks. *Halila – Tarasti* 2006 s. 99–100.

¹³ Tämä kysymys muodostaa yhden kolmesta Risto Hovin väitöskirjan tutkimusteeseistä. Ks. *Hovi* 2005 s. 144–178.

¹⁴ Säätiötoiminnan ongelmat ja väärinkäytösepäilyt tulevat aika ajoin esiin julkisuudessa. Viimeisimpänä voidaan mainita säätiöiden antama tuki poliittisille puolueille. Ks. *Halila*, *Kanava* 2010 s. 14–19.

kysymykseen organisaationa aatteellisen yhdistyksen, osakeyhtiön, julkis-oikeudellisen laitoksen tai julkisyhteisön itsensä asemesta. Toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut ja muuttumassa, mikä asettaa uusia ongelmia niille, jotka havittelevat säätiön käyttämistä muuhun kuin tavanomaiseen tarkoitukseensa pääomasäätiönä.¹⁵

Julkisissa hankinnoissa on noudatettava kilpailuneutraalisuutta. Julkinen valta ei voi suosia säätiöitä eikä aatteellisia yhdistyksiä palvelujen tuottajina sillä tavoin kuin aikaisemmin. Tämä voi koskea sekä julkisen tuen myöntämistä palvelun tuottajille että jopa veroetuja. Laitos- ja palvelusäätiöt voivat joutua aikaisempaa tarkemman kontrollin piiriin myös viranomaisvalvonnassa, niin kuin on jo ollut tapahtumassakin. Ei ole kuitenkaan oikeusvaltion perusteisiin sopivaa, että merkittävät linjanmuutokset tapahtuvat viranomaistoimin. Asiassa voidaan viitata – tosin tarpeellista varovaisuutta noudattaen – myös luottamuksensuojan periaatteeseen.¹⁶

Näyttää mitä ilmeisimmältä, että meillä on vakavasti harkittava säätiö-lain kokonaisuudistusta.¹⁷ Sen käynnistäminen saattaa tulla esille seuraavan hallituskauden aikana. Samalla on pohdittava yleisemminkin sitä, millainen rooli säätiöille halutaan asettaa EU-Suomessa, jossa lainsäätäjän rajat ovat aikaisempaa ahtaammat. Rekisteröity säätiö on siviilioikeudellinen oikeushenkilö eikä kaupallinen yhteisö, mutta markkinatalouden säännöt rajaavat varsin pitkälti säätiön toiminnan rajoja ja edellytyksiä. Tämä koskee myös verotusta.¹⁸

2.2 Ovatko yliopistot olleet yhteisöjä vai säätiöitä?

Käytäessä arvioimaan säätiöinstituution käyttöedellytyksiä yliopistoissa ja laajemmin yliopistoyhteisössä on aluksi tehtävä selkoa yliopistojen statuksesta oikeushenkilöluokituksessa sekä niiden mahdollisuuksista disponoi-

¹⁵ Ks. toimintaympäristömuutoksesta esim. *Pykäläinen-Syrjänen* 2007 s. 13–38.

¹⁶ Ks. HE 72/2003 vp s. 55–56, *Mäenpää* 2003 s. 393–394 ja luottamuksensuojaan vaikuttavista säätiöiden valvonnan intensiivisyyteen kohdistuvista odotuksista *Aro* 1971 s. 245.

¹⁷ Ks. esim. *Mähönen*, LM 2008 s. 329–330 ja siellä olevat viitteet. Oikeusministeriöstä on odotettavissa vuoden 2010 aikana lainsäädäntöneuvos Erkki Rajaniemen valmisteleva arviomuistio säätiölain uudistamisesta. Valmistelutyössä ei ole kiinnitetty huomiota säätiöyliopistojen erityiskysymyksiin, mihin ei ehkä ole ollut aihettakaan.

¹⁸ Tältä osin on huomionarvoinen Esko Romppaisen väitöskirjatutkimus. Sen mukaan sosiaali- ja terveystieteiden kehittyessä on entistä pienemmät mahdollisuudet sille, että julkisin avustuksin rahoitetuille järjestöille (ja säätiöille) voitaisiin varata yrityksiin nähden erityisasema palvelujen tuottajana. Ks. *Romppainen* 2007 s. 473 ss. Todettakoon, että nimestään huolimatta Romppaisen tutkimus koskee myös säätiöitä.

da varallisuudestaan. Tässä yhteydessä on tyydyttävä pääpiirteittäiseen tarkasteluun.

Yliopistoja on totuttu luonnehtimaan Suomessa(kin) opettajien, opiskelijoiden ja virkamiesten muodostamaksi yhteisöksi – universitas magistrorum et studentium.¹⁹ Sellainen yliopisto onkin: se ei ole eikä sen tulekaan olla toiminnallisesti virasto tai yritys, jossa on asiakkaita. Yliopisto ei ole yksikkö, jossa vain tehdään hallintopäätöksiä. Opiskelijat kuuluvat yliopistoon eivätkä ole sen ulkopuolella. Oikeudellisessa mielessä yliopistot eivät kuitenkaan ole henkilöyhteenliittymiä eli yhteisöjä kuten esimerkiksi kunnat, seurakunnat tai aatteelliset yhdistykset. Vaikka voidaan puhua yliopistoon kuuluvista henkilöistä, asianomaiset eivät kuitenkaan muodosta yliopistoa samalla tavoin kuin opiskelijat muodostavat ylioppilaskunnan. Tilanne miellettiin toisin vuosisatoja sitten, jolloin myös Helsingin yliopiston varallisuusjärjestelyt saivat alkunsa.²⁰

Yliopiston määrittely negaation kautta on helpompi tehtävä kuin positiivinen luonnehdinta. Niinpä Veli Merikoski totesi vuosina 1954 ja 1966 julkaisemissaan yliopistohallintoa koskevissa teoksissaan, ettei yliopiston käsite ole yleispätevästi ja samalla täsmällisesti määriteltävissä.²¹ Tämä kannanmääritys on oppihistoriallisestikin kiintoisa ajalta, jolloin käsitelainoppi ei ollut kokonaan menettänyt asemiaan. Siihen vaikutti olennaisesti se, että yliopistojen asemaa ei ollut vielä tuolloin yhtenäistetty.

Suomessa oli 1970-luvun alkupuolelle asti paitsi valtionyliopistoja myös säätiöyliopistoja, jotka oli merkitty säätiörekisteriin.²² Silloisten säätiöyliopistojen oikeudellinen ja jopa perustuslaillinen asema poikkesivat kuitenkin siitä, millainen se on nykyisissä säätiöyliopistoissa. Käytössä oli samanlainen ylläpitäjämalli kuin nykyisissä ammattikorkeakouluissa, eli

¹⁹ Ks. *Modeen* 1965 s. 114–115 ja siellä viitattua oppihistoriallisesti kiintoisaa kirjallisuutta sekä *Merikoski* 1966 s. 17. Ks. muun kuin oikeudellisen kielenkäytön kannalta yliopistoyhteisöön kuulumisesta vuoden 1997 yliopistolain 3 § sekä yliopistolain 4 §, HE 7/2009 vp s. 34 ja *Mäenpää* 2009 s. 26–28. Ks. kielikuvista myös *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 321, jossa puhutaan yliopistosta kunkin hetkisen jäsenistönsä yhteisönä.

²⁰ Ks. *Klinge* 1989 s. 26–37 ja 90–105.

²¹ Ks. *Merikoski* 1954 s. 9–12 ja 31 sekä *Merikoski* 1966 s. 14–16.

²² Ks. *Merikoski* 1954 s. 45–46 ja 57–58, *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 86–87 ja *Pohjolainen* 2008 s. 128. Ks. myös HE 7/2009 vp s. 91, jossa on kerrottu, että säätiömuotoa on käytetty Suomessa perinteisestikin yliopistojen organisaatiomuotona. Vanhan muodon ottamisesta uudelleen käyttöön ei kuitenkaan ollut uudessa yliopistolaisissa kysymys. Vanhoilla yliopistosäätiöillä ei ollut perustuslaissa säädettyä autonomiaa, josta oli niiden toiminnan aikana säädetty vain Helsingin yliopiston osalta (HM 77 §), ja säätiöt olivat yliopistojen ylläpitäjiä eivätkä itse yliopistoja.

säätiö ei ollut itse yliopisto. Perustuslain itsehallintosäännökset (HM 77 §) koskivat tuolloin vain Helsingin yliopistoa.

Niin yliopisto- kuin muunkin lainsäädännön muututtua edellytykset yliopistojen oikeushenkilöaseman määrittämiseen ovat muuttuneet. Vuoden 2009 loppuun asti voimassa ollut yliopistolainsäädäntö tunnisti vain yhden yliopistotyyppin, jonka sisällä on kuitenkin Helsingin yliopistoa koskeva variaatio. Merikosken julkaistessa tutkimuksiaan tilanne oli toinen: Helsingin yliopisto tarjosi mallin, joihin muita yliopistoja ja korkeakouluja verrattiin mukaan luettuina säätiömalliset yliopistot ja korkeakoulut. Edelleen on silti varoitettava laajoihin yleiskäsitteisiin liittyvistä oikeudellisista ongelmista, erityisesti sortumisesta käsitteistä päättelemiseen.

Kun Suomen nykyiset yliopistot eivät ole olleet ennen vuotta 2010 oikeuskelpoisia yhteisöjä, niiden statusta on voitu lähestyä määrätarkoitukseen käytettävää varallisuutta koskevan lainopin näkökulmasta. Tällä tarkastelutavalla on muutoinkin laajat käyttömahdollisuudet siviilioikeudessa.²³ Toinen tapa paneutua asiaan perustuu oikeushenkilöopin systemaattisiin perusteisiin klassiseen siviilioikeuteen tukeutuvalla tavalla.

Yliopistoja oli totuttu pitämään päättyneellä vuosikymmenellä julkisoikeudellisina laitoksina.²⁴ Määrittelyssä on voitu tässäkin tapauksessa osoittaa olevan myös ongelmia.²⁵ Suomen perustuslaki ja yliopistolaki takaavat yliopistoille itsehallinnon. Tämän vuoksi saatettiin ajatella, että yliopistot ovat myös oikeussubjekteja. Itsehallinto on tarkoittanut ja tarkoittaa tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen vapautta sekä opetukselle ja tutkimukselle edellytyksiä luovia taloudellisia ja hallinnollisia ratkaisuja.

Taloudellisesti ja oikeudellisesti yliopistot ovat kuitenkin olleet valtion talousarvionalouteen kuuluvia opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoja.²⁶ Juuri tästä näkökulmasta Helsingin yliopisto on muodostanut poikkeuksen. Sillä on ollut ja on omaa varallisuutta, jonka osalta sillä on oma rahataloutensa. Tämä on perustunut Helsingin yliopiston historialliseen

²³ Ks. esim. *Ilmanen* 1977 s. 8–11.

²⁴ Käsitteellä julkisoikeudellinen laitos on oma käsitehistoriansa, eikä se nykyäänkään samastu julkisoikeudelliseen säätiöön. Ks. esim. *Modeen* 1965 s. 62–73 ja 82–84 sekä HE 72/2002 vp s. 47.

²⁵ Ks. kokoavasti *Miettinen* 2001 s. 384–392 sekä *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 91–92.

²⁶ Ks. *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 51–52 ja HE 7/2009 vp s. 6. Termi tilivirasto on oikeudellisesti täsmällinen ja siten perusteltu. Muussa kun oikeudellisessa asiayhteydessä se on kuitenkin yliopistotraditiota ja -laitosta halventava. Matti Klingen sanoin ”Yliopiston kutsuminen tilivirastoksi on vähän samaa kuin jos sanoisimme, että Suomen armeija on olemassa palkan ja päivärahojen maksua varten”. Ks. *Klinge* 2009 s. 220.

asemaan, erillislainsäädäntöön ja privilegioihin.²⁷ On syytä yhtyä siihen käsitykseen, että oman varallisuutensa osalta Helsingin yliopisto on ollut oikeussubjekti.²⁸ Oma rahatalous on vastaavalla tavalla ollut myös Åbo Akademiolla, mutta sillä on toisenlainen historiallinen tausta kuin Helsingin yliopistolla.

Vuoden 2009 loppuun asti voitiin meillä sanoa, että nykyisiä yliopistoja ei ole perustettu yksityisoikeudellisin toimin, eikä niitä ole merkitty säätiörekisteriin. Kaikilla yliopistoilla oli kuitenkin (yliopisto)lakiin perustuva julkinen tehtävä. Niiltä puuttui esitettyä poikkeusta lukuun ottamatta ”oma” varallisuus, eivätkä ne olleet oikeussubjekteja. Yliopistolain kokonaisuudistus toi tähän muutoksen. Yliopistolain 1 §:n mukaan yliopistot ovat julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöitä.²⁹

2.3 Lahjoitusrahastot ja tukisäätiöt

Säätiöinstituution kannalta on merkityksellistä se, että Helsingin yliopisto on kohdentanut omaa varallisuuttaan rahastoihin eli käsitteen laajassa merkityksessä säätiövarallisuuteen. Kun kyse on sen ”omista varoista”, tälle disponoinnille ei ole ollut esteitä. Näitä rahastoja ei ole kuitenkaan merkitty itsenäisenä säätiönä säätiörekisteriin, eikä niihin siten kohdistu Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) viranomaisvalvontaa. Helsingin yliopisto voi käyttää rahastojensa tuottoa vapaasti omaan toimintaansa – mutta ei kuitenkaan vieraaseen tarkoitukseen – sekä käyttää sitä taloudellisessa vaihdannassa eli ostaa ja myydä siihen kuuluvia eriä.³⁰ Helsingin yliopisto voi myös niin halutessaan purkaa rahastonsa, koska siihen ei kohdistu ulkopuolisten osoittamaa tarkoitemääräystä.

Helsingin yliopistolla on niin ikään ollut vanhastaan lahjoitusvaroja, jotka ovat oikeudelliselta muodoltaan epäitsenäisiä säätiöitä.³¹ Tällaisia lahjoitusvaroja on myös muilla yliopistoilla. Lahjoitusvaroja tulee käyttää määrätarkoitukseensa, ja varat on pidettävä erillään saajansa muusta varallisuudesta. Helsingin yliopiston lahjoitusvarojen osalta oli pitkään epätie-toisuutta permutaatiokysymyksestä: oliko mahdollista yhdistää epäitsenäi-

²⁷ Ks. esim. *Modeen* 1965 s. 96–97 ja 130 sekä *Miettinen* 2001 s. 374–379. Ks. myös *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 77 ja *O. Suviranta*, LM 2006 s. 538–539.

²⁸ Ks. *Tuori*, LM 2001 s. 1348.

²⁹ Ks. *Mäenpää* 2009 s. 34–36.

³⁰ Ks. asian johdosta esim. *Miettinen* 2001 s. 391–392.

³¹ Ks. *A. Suviranta* 1956, erityisesti s. 9–13 ja 31–43.

siä säätiöitä suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja modernisoida niiden käyttö-tarkoitusta ilman lainsäädäntötoimia tai viranomaismyötävaikutusta? Asiasta oli laadittu useita selvityksiä; osassa niistä toimenpiteisiin katsottiin tarvittavan eduskunnan myötävaikutusta.³²

Yliopiston sisällä tehtiin vuonna 2004 tarvittavat päätökset rahastojen yhdistämisestä suurempiin kokonaisuuksiin: konsistorin toimia pidettiin tässä asiassa riittävänä.³³ Ratkaisua voidaan pitää oikeudellisesti perusteltuna. Kysymys ei ollut julkisen vallan käyttämisestä, vaan asiaa voitiin lähestyä epäitsenäisiä säätiöitä koskevasta säätiölainopista käsin. Yliopisto toimi samalla tavoin kuin fidusiaarin roolissa olevat yksityiset tahot, kuten aatteelliset yhdistykset, eli arvioi itse permutaatioedellytysten täyttymisen.³⁴

Yliopistoilla on tukisäätiöitä, joilla saattaa olla merkittävä varallisuus kuten on Åbo Akademiä tukevalla säätiöllä Stiftelsen för Åbo Akademi. Kun nämä säätiöt ovat yksityisoikeudellisia ja kun ne eivät ole osa yliopistoa, yliopistolainsäädäntö ja siihen tehtävät muutokset eivät sinänsä vaikuta niiden toimintaan. Oma kysymyksensä on kuitenkin se, miten korkeakoulujen yhdistäminen vaikuttaa tukisäätiön toimintaan. Säännönmukaisesti on tällaisessa toimintaympäristön muutoksessa käsillä tilanne, jossa säätiön hallituksen on ryhdyttävä toimiin sääntöjen muuttamiseksi. Edellytykset ovat olemassa sille, että uudesta korkeakoulusta tuetaan vain sitä osaa, joka on ollut säätiön alkuperäisenä edunsaajana. Tämä saattaa vastata parhaiten lahjoittajan tarkoitusta.³⁵

2.4 Voiko julkinen laitos perustaa säätiön?

2.4.1 Helsingin yliopiston rahatalous

Helsingin yliopiston oma rahatalous on perustunut yleissääntelyn tasolla (vanhan) yliopistolain 27 §:ään, joka kuuluu seuraavasti:

³² Ks. yhtä varhaisimmista, A. *Suviranta* 1956 s. 61–66.

³³ Ks. Helsingin yliopiston konsistorin kokouksen pöytäkirja 3/2004 (25.2.2004). Päätöksellä perustettiin uusia yhdistelmärahastoja, siirrettiin niihin varat ja hyväksyttiin rahastoille säännöt.

³⁴ Ks. *Kivimäki – Ylöstalo* 1973 s. 206.

³⁵ Esimerkkinä voidaan mainita se, että Helsingin kauppar korkeakoulun tukisäätiö on muuttanut vuonna 2010 sääntöjään niin, että säätiö tukee Aalto-yliopiston kauppar korkeakoulua eikä siis koko Aalto-yliopistoa. Tätä sääntöjen tarkistusta voidaan pitää perusteltuna selvennyksenä.

Helsingin yliopistolla on oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa. Yliopistolla on edelleen ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain voimaan tullessa.

Yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista. Varojen hoidosta päättää konsistori. Yliopisto tekee omissa nimissään näitä varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa.

Yliopisto on 1 momentissa tarkoitettujen varojen osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopiston rahatalouden perustana ovat historialliset tekijät. Niinpä apteekkioikeus perustuu kuninkaan vuonna 1755 antamaan oikeuteen pitää apteekkia Turun kaupungissa ja päärakennuksen omistusoikeus keisari-suuriruhtinas Aleksanteri I:n lahjoitukseen. Apteekkioikeuksista on nykyisin säädetty lääkelaisla (395/1987). Yliopisto on voinut siirtää omia varojaan rahastoihinsa. Niiden nimissä on omaisuutta, mutta kaupparekisteri ei ole pitänyt rahastoja oikeussubjektina. Tämän vuoksi rahastojen nimiin ei ole voitu perustaa yhtiöitä. Rahastojen nimiin on kuitenkin voitu saada yliopiston päärakennuskiinteistön lainhuuto.³⁶ Rahastoihin kuuluu myös lahjoitusvarallisuutta, jota on kertynyt vuodesta 1745 ja jota jatkuvasti kartutetaan. Lahjoitusvarat on koottu nimikkorahastoihin, joita on yli 150.

Helsingin yliopiston rahastojen asema on nykyisen lainsäädännön vallitessa vakaa. Yliopistolla ei siksi ole ollut tarvetta riitauttaa kaupparekisterin kantaa oikeussubjektikysymyksessä. Sinänsä voidaan todeta, ettei oikeussubjektioppi perustu meillä sellaiseen tyyppipakkoperiaatteeseen, jonka mukaan yliopiston rahastot eivät voisi olla oikeussubjekti. Kun Suomessa ei sovelleta puhdaslinjaisesti tyyppipakkoperiaatetta, meillä voi olla organisaatioita tai varallisuusmuodostelmia, joiden asemaa ei voida luoki-

³⁶ Ks. *Halila*, Kanava 2008 s. 648. Lainhuudon myöntämistä edelsi kova kädenvääntö monine oikeudellisine selvityksineen siitä, kuuluuko kiinteistö Helsingin yliopistolle ja sen rahatalouteen vai valtiolle eli sitä edustavalle Senaatti-kiinteistölle. Kysymys oli osaltaan jopa niinkin juhlavasta asiasta kuin siitä, kumpi oli ensiksi olemassa, keisari-suuriruhtinaan lahjoitus Helsingin yliopistolle vai Suomen valtio.

tella kaavamaisesti sen mukaan, onko kyse oikeussubjektista vai ei. Tämä koskee nimenomaisesti Helsingin yliopiston rahastoja.³⁷

Helsingin yliopiston rahastoihin kuuluu yliopistolaisakin erikseen mainittua lahjoitus- ja testamenttivarallisuutta, josta voidaan käyttää ilmaisua epäitsenäinen säätiö. Kun se on pidettävä erillään muusta varallisuudesta, sitä ei voida missään uudelleenjärjestelyssä siirtää Helsingin yliopiston taseeseen. Keskeistä Helsingin yliopiston kannalta on se, että yliopisto on voinut määrätä omasta varallisuudestaan ja sen tuotosta ilman, että tämä on vähentänyt tulosohjausjärjestelmän perusteella tulevaa valtion perusrahoitusta.³⁸ Jos näin ei olisi, oman varallisuuden status olisi vain symbolinen.

Yliopistouudistuksen tärkeänä välietappina on 21.11.2007 tehty valtioneuvoston periaatepäätös yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisen periaatteista ja aikataulusta.³⁹ Sen mukaan oikeushenkilöllisyyden saavien yliopistojen pääoma muodostettaisiin valtion omaisuuden luovutuksilla, yliopistojen hallussa olevalla valtion omaisuudella ja yliopistorahastojen omaisuudella. Jos pääomittaminen olisi tapahtunut tällä tavoin, olisi syntynyt merkittävä uhka siitä, että Helsingin yliopiston ”oma” omaisuus valtiollistettaisiin eli sosialisoitaisiin.⁴⁰ Tätä ei kuitenkaan tarkoitettu valmisteluprosessin poliittisessa ohjauksessa huolimatta em. periaatepäätöksestä. 14.8.2008 päivätyssä esitysehdotuksessa yliopistolaisiksi olikin jo kohta, jonka mukaan Helsingin yliopiston erioikeudet pysytetään ennallaan.

³⁷ Suomessa tyyppipakkokysymys on ollut enemmän esillä varallisuus- kuin yhteisöoikeuden tutkimuksessa. Varallisuus-oikeudessa tämä kysymys ei ole vain teoreettinen, vaan sillä on myös tärkeitä käytännön soveltamistilanteita. Ks. erityisesti *Wirilander* 1980 s. 5–47. Samalla tavoin kuin varallisuus-oikeudessa myös yhteisöoikeudessa on syytä välttää suora- viivaisia päätelmiä. Ks. oppihistoriallisesti kiintoisasti *Kivimäki – Ylöstalo* 1973 s. 165–166. Yhteisöoikeudessa on lailla sääntelemättömien taloudellisten yhdistysten oikeuskelpoisuus esimerkki tilanteesta, jossa oikeuskelpoisuus ei perustu Kivimäen ja Ylöstalon sanoin tietynasteisesta suljetun piirin järjestelmästä huolimatta lainsäädäntöön. Tämä tarjoaa vertailukohdan Helsingin yliopistojen rahastojen statukselle.

³⁸ Ks. yliopistojen perusrahoituksen määräytymisestä *Mäenpää* 2009 s. 296–299 ja *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 73–85.

³⁹ Saatavilla http://minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/artikkelit/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/liitteet/Iltakoulu_21.11.2007.pdf.

⁴⁰ Asiaan voidaan liittää myös perustuslaillinen ulottuvuus. Tuori katsoo Helsingin yliopistolla olevan omaa varallisuuspiiriä koskeva oikeussubjektius, joka on nauttinut aikanaan HM 77 §:n suojaa ja nauttii nykyisin PL 123 §:n suojaa. Ks. *Tuori*, LM 2001 s. 1346 ja *Tuori* 2002 s. 323–325. Tuori korostaa sitä, että perustuslailliseen suojaan kuuluvat oikeus omaisuuden tuottoon ja omaisuuden hallinnointiin. Nämä seikat olivat huomionarvoisia arvioitaessa omaisuudesta disponoimista. Ks. taustasta myös *Merikoski* 1954 s. 23–35.

Linjaus säilyi hallituksen esityksessä ja vuoden 2009 yliopistolaissa. Sen 72 § vastaa miltei kohta kohdalta vanhan lain 27 §:ää. Se kuuluu seuraavasti:

Helsingin yliopiston oikeudet ja omaisuus

Helsingin yliopistolla on oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa.

Yliopistolla on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain voimaan tullessa.

Yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään yliopiston muusta kirjanpidosta. Varojen hoidosta päättää hallitus.

Yliopisto on 1 momentissa tarkoitettujen varojen osalta vapaa verosta ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Säädöstekstien vertailusta ilmenee, että muutoksia on tullut vain lainkohdan 2 momenttiin. Nykyisessä laissa on vanhan lain ilmaisu konsistori vaihtunut hallitukseen. Oikeustila säilyi kuitenkin ennallaan. Oikeustointen tekemistä ja puhevallan käyttämistä koskevat säännökset on poistettu nykyisestä laista. Tältäkään osin ei kysymys ole kuitenkaan oikeustilan muutoksesta.⁴¹

2.4.2 Julkisyhteisö omaisuutensa säätiöijänä

Kun arvioidaan Helsingin yliopiston mahdollisuuksia säätiöidä omaisuuttaan, on tausta haettava yleisemmästä kysymyksestä, julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden mahdollisuudesta säätiöidä omaisuuttaan. Tämä on kiinnostava sekä ajankohtainen kysymys. Kunnat ja valtio ovat perustaneet säätiöitä koko säätiölain voimassaolon ajan.⁴² Sekin on ollut mahdollista, että kuntaliitostilanteissa sulautuvat kunnat ovat säätiöineet osan omaisuuttaan. Myös yliopistoissa vaikuttavat osakunnat ovat perustaneet sää-

⁴¹ Ks. HE 7/2009 vp s. 79. Ks. myös HE 7/2009 vp s. 31, jossa on todettu, että Helsingin yliopistolla olisi jatkossakin oma rahasto, joka hoitaa yliopistolain mukaisia privilegioita itsenäisenä oikeushenkilönä. Tätä lausumaa ei voida pitää sillä tavoin kiveen hakattuna, että siinä olisi sana sanalta luonnehdittu täsmällisesti yliopiston rahatalouden sisältö.

⁴² Esimerkkeinä voidaan mainita Stadionsäätiö ja Helsingin kaupunginteatterisäätiö.

tiöitä.⁴³ Merkittävänä historiallisena tapahtumana voidaan muistuttaa siitä, miten suojeluskuntajärjestön, julkisoikeudellisen yhdistyksen, omaisuus säätiöitiin ennen järjestön lakkauttamista.⁴⁴ Sille ei havaittu olevan oikeudellisia esteitä.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta säätiöi 31.12.2009 osan omaisuudestaan ja osa luovutettiin uudelle rekisteröidylle yhdistykselle; jos se ei olisi näin menetelty, omaisuus olisi mennyt kokonaisuudessaan uudelle Aalto-yliopiston ylioppilaskunnalle. Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan tapaus antaa aiheen lähempään oikeudelliseen tarkasteluun, koska sen lainmukaisuudesta on KHO:n ratkaisu. Sillä on analogiavaikutusta siihen jäljempänä lähemmin tarkasteltavaan kysymykseen, miten yliopisto voi säätiöidä varallisuuttaan. Ylioppilaskuntalainsäädännön erityispiirteisiin ei tässä ole kuitenkaan syytä mennä, koska ne eivät vaikuttaneet oleellisella tavalla tuomioistuinratkaisun tekemiseen.

Helsingin Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan edustajisto teki päätöksen säätiöinnistä, ja tästä päätöksestä valitettiin. Aluksi Helsingin hallinto-oikeus ja sittemmin KHO ovat hylänneet valituksen, joten säätiöinti on tapahtunut tosiasia.⁴⁵ KHO katsoi (äänin 4–1), että ylioppilaskunta oli toteuttanut säätiöinnin sääntöjensä mukaisella tavalla. Vaikka luovutettava omaisuus oli huomattavan suuri, KHO totesi ylioppilaskunnalle jääneen omaisuuden olleen lahjoituksen jälkeenkin sen suuruisen ja laatuinen, että ylioppilaskunta voi jatkaa normaalia toimintaansa ja täyttää sille laissa ja asetuksessa säädetyt tehtävät. KHO totesi edelleen, että merkittävä osa ylioppilaskunnan toiminnasta on rahoitettu muilla kuin jäsenmaksutuotoilla. Myös se voidaan todeta, että ylioppilaskunnalle omaisuutta lahjoittaneiden tarkoituksia palvelee se, etteivät lahjoitukset valu kokonaan kaikille Aalto-yliopiston ylioppilaskunnan jäsenille.

Kun Aalto-yliopistoa ryhdyttiin suunnittelemaan, oli ilmeistä ja myös luontevaa, että yliopistolle tulee yksi ylioppilaskunta, joka on vanhaan tapaan julkisoikeudellinen yhdistys julkisine tehtävineen. Mahdollista olisi sinänsä ollut, että julkisoikeudelliselle (ylä)ylioppilaskunnalle olisi perustettu lainsäädäntötoimin alaylioppilaskuntia julkisine tehtävineen. Tämä olisi kuitenkin ollut outo ratkaisu. Tilanne olisi ollut samanlainen kuin jos

⁴³ Esimerkkinä voidaan mainita Hämeäläis-Osakunnan perustama Hämeäläinen ylioppilassäätiö, jolle on osakunnalta siirretty osakunnan rakennus nykyisellä Urho Kekkosen kadulla.

⁴⁴ Ks. *Selén* 2001 s. 516–517 ja 527–532.

⁴⁵ Ks. KHO 2009 T 3736, annettu 31.12.2009. Määräaika oli täpäällä, Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta saattoi suorittaa säätiövarallisuuden siirron viimeisenä päivänä, jolloin se oli oikeudellisesti olemassa.

Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnan ainekerhoille olisi aikanaan annettu julkinen tehtävä.

Kolmesta vanhasta ylioppilaskunnasta oli Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta selvästi varakkain. Kun se ei halunnut koko varallisuutensa sulautumista uuden ylioppilaskunnan varallisuusmassaan, se ryhtyi suunnittelemaan sitä, että huomattava osa varallisuudesta säätioitaisiin. Ylioppilaskunta pyysi hanketta valmistellessaan joukon lausuntoja osaksi siitä syystä, että opetusministeriön yliopistolain uudistusta valmistelevat virkamiehet epäilivät säätioimisen lainmukaisuutta.⁴⁶ Sinänsä oli syytä todeta, ettei opetusministeriöllä ollut toimivaltaa asiassa tehtävään ratkaisuun. Sitä ei tietenkään tarvinnut edes kuulla tässä asiassa. Tämän vuoksi ei liioin oikeuskanslerilla ollut siinä toimivaltaa toisin kuin opetusministeriössä tunnuttiin ajateltavan.

Edellä mainittujen esimerkkitalanteiden valossa on ilmeistä, että julkisyhteisö ja niin myös julkisoikeudellinen yhdistys voi sinänsä säätioidä omaisuuttaan tai osallistua pääomapanoksella säätioön perustamiseen. Miten ylioppilaskunta voi tämän tehdä, riippuu paljolti sen julkisesta tehtävästä ja sen hoitamisesta vastaisuudessa sekä siitä, miten se on hankkinut säätioitävän varallisuuden ja mihin tarkoitukseen ylioppilaskunnalta saatua varallisuutta on säätioössä tarkoitus käyttää.

Ylioppilaskuntien julkinen tehtävä yliopistoissa suoritettavien vaalien ehdokasasettelussa on varsin vähäinen toiminnan kokonaislaajuuteen nähden. Ylioppilaskunnilla on myös opintososiaalinen tehtävä, mutta se ei ole julkinen tehtävä. Julkista tehtävää merkittävämpää on ylioppilaskunnissa julkisoikeudellisesta statuksesta johtuva automaatiojäsenyys ja jäsenmaksuvelvollisuus. Tämän myötä ylioppilaskunnat ovat saaneet enemmän jäsenmaksutuloja verrattuna siihen, että ne olisivat yksityisoikeudellisia yhdistyksiä esimerkiksi tiedekuntajärjestöjen tavoin. Jäsenmaksut kerätään yliopiston kassalla lukuvuosittain läsnäolevaksi opiskelijaksi ilmoittautumisen yhteydessä. Jäsenmaksujen perimiskustannuksia ei ole, eikä maksuja jää rästiin.

Jos ylioppilaskunta on saanut koko varallisuutensa jäsenmaksutuloilla ja jos jäsenmaksut tarvittaisiin julkisen tehtävän hoitamiseen, ei ainakaan

⁴⁶ Laadin Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle asiaa koskevan yhteisö- ja säätiooikeuteen ensisijaisesti painottuvan lausunnon 12.10.2007. Tein sen yhteistoiminnassa oikeustieteen liseniaatti Juha Viertolan kanssa, joka laati asiasta oman, ylioppilaskuntalainsäädäntöön painottuvan lausuntonsa. Professori Kaarlo Tuori antoi vielä ylioppilaskunnalle kyseistä lausuntoa koskevan ns. second opinionin. Nämä lausunnot ovat tulleet tuomioistuinkäsittelyssä julkisiksi.

merkittävää omaisuuden säätiöimistä voitaisi pitää hyväksyttävänä. Vertailun vuoksi voidaan mainita julkisoikeudellisena yhdistyksenä potilasvakuutusyhdistys, josta on säädetty potilasvakuutuslaissa (585/1986). Sen tulee käyttää kaikki varansa julkisen tehtävänsä hoitamiseen. Varakkailla ylioppilaskunnilla, kuten Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalla, vain hyvin pieni osa tuloista kuluu julkisen tehtävän hoitamiseen ja pääosa varallisuudesta on kertynyt muusta kuin jäsenmaksutuloista. Tulonmuodostus on perustunut olennaisella tavalla omaan liiketoimintaan ja lahjoituksiin.

Helsingin kauppakorkeakoulu ei sijoittanut säätiöön niin paljon varallisuuttaan, että uusi ylioppilaskunta ei olisi voinut hoitaa sille lainsäädännössä asetettua tehtävää. Säätiöinti toteutettiin myös niin, että säätiön tarkoituksena oli Aalto-yliopistossa kauppatieteitä opiskelevien tukeminen, ei mikään tälle vieras toiminta. Omaisuuden säätiöimisessä on olennaisena piirteenä se, että säätiön tarkoitusta on säätiölain mukaan erityisen vaikea muuttaa, jos säätiöllä on varoja tarkoituksensa toteuttamiseen, eikä tarkoitus ole lainvastainen. Kun vielä sääntömuutos on PRH:n hyväksymisen takana ja kun säätiön toimintaa valvotaan viranomaistoimin, ei ole pelättävissä, että säätiö muuttaa tarkoituksensa alkuperäiselle tarkoitukselle vieraaksi.

2.4.3 Säätiö Helsingin yliopistoon ”omilla varoilla”?

Yliopistouudistuksen vaikutuksesta Helsingin yliopiston rahatalouteen ei ollut pitkään aikaan varmuutta. Siksi yliopistossa oli aiheellista miettiä ennen yliopistolain säätämistä ja sitä koskevan hallituksen esityksen antamista sitä, olisiko oikeudellisia edellytyksiä siirtää yliopiston ”omaa” omaisuutta säätiöön niin, ettei sitä ja sen tuottoa voitaisi ottaa tulosohjausjärjestelmässä huomioon valtion perusrahoitusta myönnettäessä. Asiaa selvitti yliopiston rehtorin Ilkka Niiniluodon 17.9.2007 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli muutoinkin selvittää yliopiston oman varallisuuden kysymyksiä yliopistouudistuksessa. Työryhmän puheenjohtajana toimi tuolloinen vararehtori, professori Thomas Wilhelmsson.⁴⁷ Työryhmän mietintö valmistui 30.11.2007.

⁴⁷ Työryhmään kuuluivat lisäksi professori Heikki Halila, kvestori Ilkka Hyvärinen, professori Arto Mustajoki ja professori Olli Mäenpää. Sihteerinä toimi kanslerinsihteerin, dosentti Heikki Pihlajamäki.

Työryhmä piti säätiöimistä oikeudellisesti mahdollisena ja valmisteli mahdollisesti perustettavalle säätiölle myös säännöt. Epävirallisen neuvonpidon myötä ilmeni, että PRH olisi ollut valmis antamaan säätiölle perustamisluvan. Asiaan vaikutti myös tiedossa ollut Helsingin kauppakorkeakoulun omaisuuden säätiöimishanke ja se, ettei PRH ollut nähnyt sille olevan estettä.

Työryhmä ei kuitenkaan ehdottanut säätiön perustamista, koska se katsoi – yliopistolakia valmistelevien virkamiesten kanssa keskusteltuaan – ettei tätä toimenpidettä tarvita. Yliopiston johto oli samalla kannalla. Jos hallituksen esitys olisi ollut toisenlainen kuin se oli, olisi perustaminen ollut varsin todennäköistä.

Ensi näkemältä voi tuntua oudolta, että (Helsingin) yliopisto voisi säätiöidä varallisuuttaan. Eikö tämä varallisuusmassa ole luonteeltaan määrätarkoituksellista, josta ei ole lupa luopua? Siltä osin kuin yliopisto on toiminut valtion tilivirastona, se ei ole voinutkaan säätiöidä omaisuuttaan, koska se ei ole ollut sen omistaja. Helsingin yliopiston rahatalouden osalta tilanne on kuitenkin toinen. Säätiön perustamiseen on kelpoisuus jokaisella oikeussubjektilla, joka hallitsee säätiölle luovutettavaa varallisuutta. Olennaista on näin se, onko yliopistolla disponoimisvalta siihen omaisuuteen, joka olisi tarkoitus luovuttaa säätiölle.⁴⁸ Huomioon on tietenkin otettava muutenkin säätiölain vaatimukset yliopiston perustaman säätiön toiminnalle.

Säätiön pääasiallisena tarkoituksena ei saa SäätiöL 5.3 §:n mukaan ”ilmeisesti olla välittömän taloudellisen edunhankkiminen sääätäjälle” eli säätiön perustajalle. Tämä lainkohta unohtuu toisinaan niiltä, jotka havittelevat omaisuutensa säätiöimistä. Tukisäätiön perustaminen tai omaisuuden parkkeeraaminen säätiöön ei siksi käy päinsä rutiinitoimena. Kysymys on aina siitä, mikä on säätiölle sallittua toimintaa. Mikä on SäätiöL 5.3 §:n näkökulmasta sallittua yliopiston tukemista, vaatii tilanteen arvioimista kohta kohdalta samalla tavoin kuin muissakin tapauksissa, joissa oikeushenkilö on perustamassa säätiötä. Mitkä ovat yliopistolla ja sen piirissä tapahtuvia sellaisia toimintoja, jotka voidaan lukea säätiön perustajan (yliopiston) tukemiseksi?

⁴⁸ Esillä olevaan kysymykseen ei ole kiinnitetty meillä huomiota säätiökirjallisuudessa. Tähän antaa tavallaan aiheen myös säätiölain 1 §, joka alkaa sanoin ”Jos joku tahtoo luovuttaa omaisuutta...”. Laissa ei problematisoida sitä, kenen omaisuudesta on kysymys. Sinänsä on itsestään selvää, että säätiölle voi luovuttaa vain omaisuutta, jota kykenee disponoimaan. Milloin tähän on mahdollisuus, ei ole aina itsestään selvää. Ks. lainkohdan johdosta Aro 1971 s. 79 ja Hovi 2005 s. 117.

Edellä siteeratun SäätiöL 5.3 §:n kohdan tulkintaan sisältyy väljän kirjoittamisasun vuoksi harkintaa. Tähän kiinnitti huomiota Pirkko-Liisa Haarmann vuonna 1971 säätiöoikeudellisessa väitöskirjassaan.⁴⁹ Erityisesti voidaan kiinnittää huomiota siihen, että lainkohdassa puhutaan säätiön pääasiallisesta tarkoituksesta. PRH:ssa on nyttemmin omaksuttu se tulkintalinja, että säätiö voi tukea perustajaa tulouttamalla sille tuotostaan 20 % ilman, että kysymys olisi vielä pääasiallisesta tarkoituksesta tukea perustajaa. Tämä luku ei sinänsä perustu mihinkään, eikä sitä ole testattu lainkäytössä, mutta sitä saatetaan pitää lain sanamuoto huomioon ottaen ainakin toistaiseksi hyväksyttävänä.

Yliopiston toiminnot voidaan jakaa julkiseen tehtävään ja muihin toimintoihin. Julkisen tehtävän rahoittaminen säätiön tuotolla voisi kuulua vain 20 %:n maksimiosuudella säätiön toimintaan. Muuta kuin julkista toimintaa voidaan sen sijaan ajatella tuettavan vapaasti. Tukeminen voi tapahtua paitsi tuoton suoranaisten siirtämisenä myös ilmeisesti (selvästi) vajaavastikkeellisten sopimusjärjestelyjen myötä.⁵⁰ Vajaavastikkeellisiin sopimuksiin menemiselle asettaa rajat myös hallituksen huolellisuusvelvollisuus.⁵¹

Yliopiston perustama säätiö ei voi edellä esitetyistä syistä tukea yliopistoa maksamalla sen kuluja eikä varsinkaan hallinnon kuluja kuten palkkamenoja. Saatujen lahjoitusvarojen käyttäminen apurahoihin ei sen sijaan ole yliopiston tukemista. Myös itse hankittujen omien varojen käyttäminen apurahoihin on mahdollista, koska tuen saajana ei ole yliopisto. Niinpä on ajateltavissa, että Helsingin yliopiston säätiö voisi tukea esimerkiksi yliopiston (omaa) tutkijakollegiumia ja muitakin erillislaitoksia.

Säätiölle kuuluvaa kiinteistövarallisuutta voitaisiin vuokrata yliopistolle, ja tuottoja voitaisiin käyttää kiinteistöjen kunnossa pitämiseen. Netto-tuotto ei välttämättä nousisi kovin korkeaksi ilman, että vuokrataso olisi niin alhainen, että PRH:n tulisi säätiön valvontaviranomaisena siihen puuttua. Huomionarvoista on myös se, että säätiön tarkoituksena ei saa olla liiketoiminnan harjoittaminen. Tilojen vuokraaminen voidaan kuvatussa tilanteessa kuitenkin luonnehtia sijoitus- eikä liiketoiminnaksi.⁵² Yliopiston apteekin siirtäminen säätiövarallisuuteen ei sen sijaan olisi monestakaan syystä mahdollista, esimerkiksi siksi, että apteekki on liiketoimintayksikkö.

⁴⁹ Aro 1971 s. 107–109.

⁵⁰ Ks. ali- tai vajaavastikkeellisista luovutuksista yleisesti Kangas 1993 s. 290–295.

⁵¹ Ks. asian johdosta esim. Hovi 2005 s. 190.

⁵² Ks. asian johdosta Aro 1971 s. 208, Halila, LM 1998 s. 32–33 ja Hovi 2005 s. 147–149.

Yliopiston perustama säätiö ei liioin voisi toimia kokonaan yliopistoyhteisöstä irrallaan. Säätiön perustaminen olisi kyseenalaista, jos säätiön tarkoitus olisi vieras yliopiston tavoitteille. Merkitystä on tässä myös sillä, että säätiön tarkoituksen muuttaminen ei yleisesti ottaen tule kysymykseen, jos säätiöllä on varoja alkuperäisen tarkoituksen käyttämiseen, eikä tuo tarkoitus ole lainvastainen. Yliopistonkaan perustama säätiö ei siten voisi muuttaa tarkoitustaan ja ryhtyä toimimaan kokonaan muulla toimialalla.⁵³

Tulevaisuudessa voi tulla ajankohtaiseksi se, voiko julkisoikeudelliseksi laitokseksi muuttanut yliopisto säätiöidä omaisuuttaan. Tähän ei näytä siinänsä olevan estettä. Kun kysymys on kuitenkin muusta kuin ennen yliopistouudistusta oman rahatalouden piirissä olleesta varallisuudesta, ei voine olla mahdollista, että tällä tavoin siirrettäisiin turvaan omaisuutta niin, ettei se vaikuttaisi tulosohjauksen myötä tulevaan valtion perusrahoitukseen. Oman liiketoiminnan piirissä hankittuja varoja voitaneen sen sijaan säätiöidä jatkossa normaaliin tapaan. Kun liiketoiminnan rajoituksia on poistettu, tällä seikalla on aikaisempaa suurempi merkitys.

3 AALTO-YLIOPISTO SÄÄTIÖYLIOPISTONA

3.1 Säätiöyliopiston perustaminen

Vuodelta 1997 oleva (vanha) yliopistolaki (645/1997) ei tunnistanut yksityisoikeudellista säätiötä yliopiston hallinnoimismuotona. Yliopistot saattoivat olla vain valtionyliopistoja. Tähän haettiin muutosta, kun yliopistouudistusta ryhdyttiin konkreettisesti valmistelemaan viime vuosikymmenen puolivälissä. Valtiosihteeri Raimo Sailaksen johtama työryhmä esitti 19.2.2007 mietinnössään, että Helsingin kauppakorkeakoulu, Teknillinen korkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu yhdistetään säätiölaissa tarkoitetuksi säätiömuotoiseksi korkeakouluksi, josta käytettiin työnimeä innovaatioyliopisto.⁵⁴ Sitten sille kaavailtiin nimeä Aalto-korkeakoulu, joka muuntui lopulta muotoon Aalto-yliopisto.

⁵³ Tähän seikkaan kiinnitti KHO huomiota Helsingin kauppakorkeakoulun omaisuuden säätiöimisasiassa. Ks. KHO 2009 T 3736.

⁵⁴ Ks. OPM 2007:16 s. 41. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että selvitysmiehet Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen käsitelivät myös säätiömallia yhtenä yliopiston hallinnoimisen muotona, mutta he eivät loppuraportissaan kuitenkaan esittäneet sitä yliopiston hallinnoimisen muodoksi. Ks. *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 86–89. Ks. myös HE 7/2009 vp s. 30.

Säätiöyliopistohanke oli koko yliopistouudistuksen ensimmäinen askel. 21.11.2007 pidetyssä hallituksen iltakoulussa linjattiin yliopistouudistuksen periaatteita, joista yhtenä oli innovaatioyliopiston perustaminen. 18.12.2007 talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti sitoutua innovaatioyliopiston rahoitukseen.⁵⁵

Opetusministeriö julkisti 14.4.2008 luonnoksen Aalto-yliopiston säätiön säädekirjaksi. Siitä antoi kriittisen lausunnon muun muassa Helsingin yliopisto.⁵⁶ Tämän jälkeen sääntöluonnosta hieman muutettiin. Myöhemmin keväällä valtioneuvosto antoi oikeuden säätiön perustamiskirjan allekirjoittamiseen, joka tapahtui 25.6.2008. PRH merkitsi 29.10.2008 säätiön säätiörekisteriin asiaa siis yli neljä kuukautta harkittuaan. Aalto-yliopiston perustamista voidaan kuvata analyttisestä siviilioikeudesta tutulla ilmaisulla vaiheittaiseksi. Vasta säätiön perustamiskirjan allekirjoittaminen on merkinnyt valtion oikeudellista sitoutumista hankkeeseen suhteessa uuteen yliopistoon. Viimeistään tuolloin olisi pitänyt kiinnittää huomiota hankkeen oikeudelliseen kestävyys.⁵⁷

Säätiömalli päätettiin avata 10.4.2008 tehdyllä talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksellä myös muille korkeakouluille. Säätiöyliopistohankekin eteni, kun yliopistolakia koskeva hallituksen esitys annettiin helmikuussa 2009.⁵⁸ Sen mukaan Tampereen teknillisen yliopiston toiminnasta vastaisikin jatkossa TTY-säätiö, joka oli perustettukin helmikuussa 2009.⁵⁹ Aalto-yliopisto on kuitenkin säätiöyliopistoista kiinnostavampi ja säätiöyliopistomallin kärkihanke. Siksi huomio kiinnittyy jäljempänä siihen.

Kun yliopistolaki vahvistettiin 24.7.2010 Aalto-yliopisto ja säätiömuotoinen TTY-yliopisto tulivat lakiperusteisiksi. Yliopistolain käsittely eduskunnassa ei kuitenkaan ollut läpihuutojuttu. Perustuslakivaliokunta antoi

⁵⁵ Ks. *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 28–29.

⁵⁶ Helsingin yliopistolta ei pyydetty lausuntoa säädekirjaluonnoksesta ja sääntöluonnoksesta toisin kuin niiltä kolmelta korkeakoululta, joista oli määrä muodostaa innovaatioyliopisto. Niiltä pyydettiin 16.4.2008 lausuntoja 29.4.2008 mennessä. Ks. alustavista kriittisistä kommentteista myös *Pohjolainen* 2008 s. 137–140.

⁵⁷ Myös rahoittajille tuli viestejä säätiöhankkeen perustuslainmukaisuudesta. Annoin 23.5.2008 Liikesivistysrahastolle sen pyytämän lausunnon hankkeeseen osallistumista koskevasta päätöksenteosta. Kiinnitin siinä rahaston huomiota myös säätiöhankkeen perustuslakiongelmien.

⁵⁸ Myös tässä vaiheessa tuotiin julki kritiikkiä säätiöyliopistomallin oikeudellisia perusteita kohtaan. Helsingin yliopiston kansleri Ilkka Niiniluoto saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan asiaa koskevan lausuman. Ks. taustoista *Wilhelmsson* 2009 s. 1–2. Pelkona oli koko yliopistoautonomiainstituution vesittyminen säätiöyliopiston hallintomallin myötä.

⁵⁹ Ks. HE 7/2009 vp s. 32–33 ja PeVL 11/2009 vp s. 6.

hallituksen esityksestä sivistysvaliokunnalle kaksi lausuntoa. Hallituksen esitykseen tehtiin näiden lausuntojen myötä sivistysvaliokunnassa muutoksia. Tämän perusteella eduskunta hyväksyi lain perustuslainsäätämisyjärjestykseen turvautumatta. Aalto-korkeakoulusäätiö, joka säätiön nimi yhä on, muutti sääntöjään yliopistolain edellyttämällä tavalla. 29.6.2009 päätetty sääntömuutos on vahvistettu PRH:ssa 5.8.2009.⁶⁰

Aalto-yliopiston perustaminen rakentui sen edellytyksen varaan, että yliopistolakiin otetaan säännökset niin säätiöstä yliopiston hallinnoimisen muotona kuin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisille yliopistoille.⁶¹ Tätä ennakoitiin jo Raimo Sailaksen johtaman työryhmän mietinnössä.⁶² Ennen uuden yliopistolain säätämistä ja voimaantuloa Aalto-yliopisto oli kuitenkin ilmassa. Tutkintojen anto-oikeutta ei voi olla ilman säädöspohjaa. Säätiön perustaminen vastaisen varalle on sinänsä mahdollista, eikä tämä ole edes harvinaista. Säätiön perustaminen ehdollisesti ei sen sijaan käy päinsä. Eri asia on, että säätiö joudutaan lakkauttamaan, jos havaitaan, ettei ole lakiin perustuvia edellytyksiä sen toiminnan aloittamiselle. Näin olisi käynytkin, jos yliopistolakia ei olisi hyväksytty sellaisessa muodossa, joka mahdollistaa myös säätiömuotoisen yliopiston toiminnan.

3.2 Säätiöyliopisto ja yliopiston julkinen tehtävä

Maailmalla on paljon yksityisiä yliopistoja, ja sellaisia on ollut myös Suomessa. Jos yliopiston toiminnan katsottaisiin olevan luonteeltaan täysin yksityistä, säätiöyliopiston perustaminen ei olisi ollut Suomen lainsäädännön kannalta erityinen ongelma. Jos yliopistotoiminnan harjoittamiseen katsotaan kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamista, tilanne muuttuu. PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä

⁶⁰ Ks. eduskuntakäsittelystä *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 31–35.

⁶¹ Ks. HE 7/2009 vp s. 32. Yliopistoautonomiaa koskevissa perustuslain säännöksissä ei ole edellytetty yliopistoilta mitään määrättyä oikeushenkilötyyppiä tai muuta oikeudellista muotoa. Jos kysymys olisi ”jokaiselle kuuluvista oikeuksista”, voitaisiin esittää, että yliopistolaissakaan ei voitaisi vaatia yliopistoilta mitään tiettyä oikeudellista muotoa. Tältä pohjalta ei säätiöyliopistojatusta ole meillä kuitenkaan lähdetty vakavasti kehittämään. Ks. asian taustoista *O. Suviranta*, LM 2006 s. 539–543.

⁶² Ks. OPM 2007:16 s. 42 ja 64–66.

sisältäviä tehtäviä voidaan tämän lainkohdan mukaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Aalto-yliopisto on luonteeltaan yksityisoikeudellinen säätiö. Tämä säätiö on itsessään yliopisto eikä vain yliopistoa ylläpitävä oikeussubjekti. Siksi voisi tuntua luonteelta, että Aalto-yliopisto olisi ”aidosti” yksityinen yliopisto. Tällainen ei tilanne kuitenkaan ole. Suomessa yliopistojen perustaminen ei ole vapaata. Kuka tahansa ei voi perustaa yliopistoa ja ryhtyä myöntämään tutkintoja toisin kuin eräissä muissa maissa. Kysymys ei ole näin siitä, onko ylimmän opetuksen antaminen ja muu korkeakoulutoiminta sinänsä yksityistä vai julkista toimintaa.

Yliopiston toiminnasta on säädettävä lailla. Lakiperusteisuuden vaatimus johtuu meillä useasta perustuslaista ilmenevästä seikasta: yliopistojen itsehallinnosta, tutkimuksen ja opetuksen vapaudesta sekä lainsäädäntövallan käyttöä koskevista perustuslain yleisistä vaatimuksista.⁶³ Jäljempänä paneudutaan vain säätiöyliopiston kannalta kiinnostaviin PL 124 §:stä johtuviin seikkoihin.

Aalto-yliopisto on kyllä yksityisoikeudellinen oikeussubjekti, mutta sillä on lainsäädäntöön perustuva julkinen tehtävä. Se poikkeaa tässä suhteessa julkisoikeudellisista yhdistyksistä kuten ylioppilaskunnista. Ne on perustettu lainsäädäntötoimin sen vuoksi, että niillä on julkinen tehtävä. Aalto-yliopisto muistuttaa sen sijaan eläkevakuutusyhtiötä, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellisia mutta joilla on julkinen tehtävä eläkepäätöksien tekemisessä.⁶⁴ Niin Aalto-yliopisto kuin eläkevakuutusyhtiökin on perustettu yksityisoikeudellisin toimin.

Yliopistojen – siis myös säätiöyliopiston – julkiseen tehtävään on katsottu kuuluvan opiskelijaksi ottaminen sekä opiskeluoikeuden jatkamista ja menettämistä koskeva päätöksenteko, opiskelusuoritusten arviointi, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito.⁶⁵ Asiaa ei ole kuitenkaan perustel-

⁶³ Ks. *Mäenpää* 2009 s. 52.

⁶⁴ Ks. *Halila* 2005 s. 1–2. Oikeusministeriön lausunnossa esitysehdotuksesta yliopistolaisiksi on sivulla 2 kyseenalaistettu se, että Aalto-yliopistoa kutsutaan yksiselitteisesti yksityisoikeudelliseksi säätiöksi, kun yliopistoon sovelletaan yliopistolain säännöksiä. Kysymys on sinänsä kiinnostava. Meillä ei ole toista vastaavaa tapausta, jossa säätiörekisteriin merkittyä säätiötä voitaisiin luonnehtia osaksikaan julkisoikeudelliseksi. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että yhdistystä voidaan pitää julkisoikeudellisena (osaksi tai kokonaan), jos se on perustettu lainsäädäntötoimin ja jos sillä on julkinen tehtävä. Aalto-yliopistoa ei ole perustettu lainsäädäntö- eikä hallinnollisin toimin, mutta yliopisto voi toimia vain, kun siitä annetaan säännöksiä – myös julkista tehtävää sisältäviä – lailla. Tässä suhteessa se eroaa työeläkelaitoksista.

⁶⁵ Ks. esim. *Mäenpää* 2009 s. 307. Mäenpää ei ole teoksessaan avannut enempää julkisen tehtävän problematiikkaa yliopistoissa. Sen sijaan hän on tarkastellut yliopistojen tehtävien

tu lähemmin laissa eikä sen esitöissä.⁶⁶ Tämä on sikäli outoa, kun käytettävissä ovat olleet Outi Suvirannan Rantasen ja Jääskisen raporttia varten laatimat selvitykset.⁶⁷

Kun yliopistotutkinnot tuottavat kelpoisuuden julkisiin virkoihin, voidaan perustella sitä, että opiskeluoikeutta ja tutkintojen sisältöä koskeva päätöksenteko on Suomen järjestelmässä julkinen tehtävä. Sinänsä voidaan keskustella siitä, mitä julkiseen tehtävään lähemmin kuuluu. Onko ajateltavissa, että myös tutkintoihin tähtäävä opetuksen antaminen olisi julkinen tehtävä, kun yliopistotutkinnot antavat kelpoisuuden julkisiin virkoihin. Tutkimus ei sen sijaan sitä voi olla. Sama koskee yhteiskunnallista vuoro vaikutusta, vaikka sekin on nyttemmin lakisääteinen tehtävä.⁶⁸

Säätiöyliopistolle voidaan esitetyistä syistä antaa julkinen tehtävä, kun tämä tapahtuu (yliopisto)lailla. Oikeudellisia ongelmia ei aiheuta sen toteaminen, että tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tätä kysymystä ei voida oikeudellisesti riitauttaa, jos lainsäädäntöratkaisu on tehty.⁶⁹ Sen sijaan voidaan pohtia, onko kyseessä myös merkit-

jakautumista lakisääteisiin ja omiin tehtäviin yliopistolain 2 §:n pohjalta joutumatta tässä ottamaan kantaa julkiseen tehtävään. Ks. em. teos s. 10–13. Edelleen hän on selvittänyt sitä, milloin yliopistojen toimintaan sovelletaan hallintolakia joutumatta tässäkin ottamaan nimenomaisesti kantaa julkisen tehtävän ongelmiin. Ks. em. teos s. 306–307. Ks. samansuuntaisesti *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 119–120.

⁶⁶ Uutta yliopistolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole selvitetty, mitä yliopistoissa kuuluu julkisen tehtävään. Ks. HE 7/2009 vp s. 91, jossa on tyydytty kertomaan, mitä viittaussäännöksiä yliopistolaissa on tältä osin säätiöyliopistoon. Asiaa on selvitetty seikka-peräisemmin mm. oikeusministeriön 17.11.2008 päivätyssä lausunnossa esitysehdotuksesta yliopistolaksi s. 3–4. Selvitysmiehet Jääskinen ja Rantanen katsoivat kantaansa lähemmin perustelematta, että julkiseen hallintotehtävään kuuluvat yliopistossa opiskelijaksi ottaminen, kurinpito ja tutkintojen myöntämistä koskeva päätöksenteko. Ks. *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 82. Tätä kysymystä ei ole tutkimuksen tavoitteet huomioon ottaen liian spesifisenä avattu Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjassa ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä”. Ks. kuitenkin aiheesta yleisesti mts. 157 ss.

⁶⁷ Ks. *O. Suviranta*, LM 2006 s. 536 av. 1. Suviranta luki yliopistojen julkiseen hallintotehtävään ainakin opiskelijaksi ottamisen ja tutkintojen myöntämiseen liittyvän päätöksenteon ja tehtävät sekä katsoi, että julkisen valan käyttöä sisältyy myös päätöksentekoon ja menettelyyn, joilla (julkisoikeudellisen) yliopiston sisäinen hallinto-organisaatio muodostetaan. Ks. LM 2006 s. 548. Viimeksi mainitun seikan johdosta saatetaan päätellä, ettei vastaava toiminta ole yksityisessä säätiöyliopistossa julkisen vallan käyttämistä.

⁶⁸ Ks. OPM 2007:16 s. 60.

⁶⁹ Kokonaan oma kysymyksensä on se, onko PL 124 § lainkaan sovellettavissa itsenäisiksi oikeushenkilöiksi muuttuviin yliopistoihin, näiden oikeudellis-organisatorisesta luonteesta riippumatta, niin kuin Tuori perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa esille nostamansa kysymyksen muotoili. Ks. *Tuori* 2009 s. 3–4. Tuori katsoi, että asia voidaan asettaa kyseenalaiseksi, koska yliopistoja on säännelty PL 123 §:ssä. Tämä irrottaisi ne PL 124 §:n soveltamisalasta. Tuori viittasi Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia koskeviin ratkaisuihin. Ne ovat tosin julkisoikeudellisia laitoksia (säätiöitä) toisin kuin säätiöyliopistot. Olen-

tävää julkisen vallan käyttöä koskeva tehtävä, joka voitaisiin uskoa vain viranomaisille. Tältä osin punninnassa ei oteta huomioon sanan merkittävä yleistä käsitesisältöä. Sen myötä tähän yliopistotoimintaa voitaisiin hyvinkin pitää merkittävänä, olkoonkin että yliopiston ydintoiminnot eivät kuulu julkisen vallan harjoittamisen piiriin. Laintulkinnassa tukeudutaan kuitenkin tässä vakiintuneesti perustuslain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön, joissa merkittävyyttä ei ole arvioitu niinkään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaan julkisen vallan ydintehtävien kannalta.⁷⁰ Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, ettei Aalto-yliopiston perustaminen ole ristiriidassa PL 124 §:n kanssa. Tämä oli myös perustuslakivaliokunnan käsitys.

PL 124 §:ssä edellytetyllä tavalla yliopistolaissa on runsaasti viittaussäännöksiä säätiöyliopistoon. Niitä vielä tarkennettiin yliopistolain eduskuntakäsittelyssä. Tällä tavoin on pyritty siihen, että säätiöyliopistokin täyttäisi hyvän hallinnon vaatimukset. Samoin on voitu taata se, että myös säätiöyliopistossa noudatetaan sellaisia hallinnon periaatteita, joita ei säätiölain mukaan voitaisi noudattaa. Niinpä yliopiston rehtoriin sovellettaisiin säätiön asiamiestä koskevia säätiölain säännöksiä, ellei yliopistolaissa olisi viittausta tältäkin osin yliopiston rehtoria koskeviin säännöksiin.

Eduskuntakäsittelyssä lisättiin yliopistolain 1 §:ään (uusi) 4 momentti, jossa annettiin selkeät säännökset siitä, mitä yliopistolain pykälää sovelletaan säätiöyliopistoihin. Valiokuntamietinnöissä ei suoranaisesti viitattu tältä osin PL 124 §:ään, mutta valiokuntakuulemisenkin myötä julkisen tehtävän arvioimisella on voinut olla vaikutusta asiaan.⁷¹

Hyvän hallinnon vaatimusten osalta kiinnittyy huomio myös siihen, että säätiöyliopiston hallinto määräytyy paljossa säätiön sääntöjen mukaan. Kun julkinen tehtävä annetaan yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle, erityistä merkitystä ei yleensä ole sen sisäisellä organisaatiolla, koska julkinen tehtävä ei määräydy sen kautta. Aalto-yliopistossa säätiö ei ole yliopistoa ylläpitävä organisaatio vaan yliopisto itse. Siksi säätiön säännöt voivat vaikuttaa siihen, miten julkista tehtävää harjoitetaan. Kun säätiö voi muuttaa sääntöjään, on myöhemminkin tarkkailtava sitä, että säännöt ovat sopusoinnussa PL 124 §:n vaatimusten kanssa.

naista Tuorin argumentoinnissa oli selkeä kannanmääritys siitä, että missään oloissa ei PL 124 §:n voida katsoa syrjäyttävän PL 123 §:n soveltamista yliopistoihin. Perustuslakivaliokunta ei ottanut Tuorin esiin tuomaan vaikeaan kysymykseen kantaa. Tämä ei ollutkaan välttämätöntä valiokunnan muutoin omaksuman linjauksen vuoksi.

⁷⁰ Ks. *Keravuori-Rusanen* 2008 s. 413 ss.

⁷¹ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 4 ja SiVM 5/2009 vp s. 14.

4 SÄÄTIÖYLIOPISTON HALLITUKSEN VALINTA

4.1 Perinteinen itsehallintodoktriini säätiöyliopiston hallitusvaalin perustana

Kun käydään selvittämään, miten säätiöyliopiston keskeinen hallintoelin eli hallitus voidaan valita, on taustaa haettava yliopiston itsehallinnon sääntelystä ja siihen perustuvasta doktriinista. PL 16.3 §:ssä on vahvistettu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, ja PL 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnon sisältö on muovautunut ja doktriini saanut perustansa eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöistä ja lausunnoista. Erityisen relevantteja ovat vuoden 1997 yliopistolakia ja nykyistä perustuslakia koskevat kannanmääritykset.⁷² Niistä ilmenee tavallaan päivitettyinä yliopiston itsehallinnon sisältö. Oma kysymyksensä on se, että ne ovat koskeneet vain perinteistä yliopistomallia, ei uutta säätiöyliopistoa.

Ennen nykyisen yliopistolain säätämistä vallinnut perustuslakitulkinta on ollut varsin vakiintunut, eikä sen sisältöön ole tässä aihetta syventyä sitä kohta kohdalta taustoittaen. Olennaista on ollut ensiksikin se, että yliopistoautonomian on katsottu koskevan paitsi opetuksen ja tutkimuksen vapautta myös taloushallintoa. Yliopistoautonomian kannalta ei näin ole ollut riittävää, että yliopistoissa saa tutkia ja opettaa vapaasti.⁷³ Lailla säätämisen vaatimus eli lakivarauma on pitänyt sisällään sen, että lailla tulee säätää yliopiston tehtävästä, sen hallintoelimistä, niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin ja yliopiston kielisuhteista.⁷⁴ Lakivarauman on katsottu sisältävän veloitteen säätää itsehallinnon ydinalueesta, ja valiokunnan linjauksesta ilmenee, mikä tuo ydinalue on.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen hallinnon ja organisaation toiminnan keskeisistä seikoista.⁷⁵ Tämä koskee tietenkin myös yliopiston hallituksen valintaa. Vuoden 1997 yliopistolaisissa oli säädetty ulkopuolisten valinnasta yliopiston hallitukseen. Perustuslakivaliokunnan kannanmäärityksen mukaan vähemmistö yliopiston hallituksesta voi olla yliopiston ul-

⁷² Ks. PeVL 3/1997 vp ja PeVM 10/1998 vp s. 178. Ks. myös yliopistolakiin vuonna 2004 tehdystä muutoksesta PeVL 19/2004 vp s. 2.

⁷³ Ks. *Tuori* 1999 s. 529.

⁷⁴ Ks. PeVL 6/1969 vp s. 16 ja 3/1997 vp s. 1–2.

⁷⁵ Ks. HE 1/1998 vp s. 177–178.

kopuolisia, kunhan yliopisto itse nämä valitsee.⁷⁶ Kysymyksessä on kelpoisuusvaatimus, ei valinta-oikeuden siirtäminen ulkopuolisille.

Tiivistetyksi voidaan tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta sanoa, että itsehallinto sisältää PL 123 §:n perusteella lailla säätämisen vaatimuksen. Lailla on säädettävä yliopiston oikeudesta valita omat hallintoelimensä, muun muassa hallituksensa.

4.2 Säätölaki ja yliopistolainsäädäntö säätiöyliopiston hallituksen valintaan vaikuttavina tekijöinä

Kun käydään pohtimaan, miten hallituksen valinta tulisi järjestää uudessa yliopistotyyppissä säätiöyliopistossa, on lähtökohdaksi otettava tässäkin perustuslaki ja siihen tukeutuva doktriini. Perustuslaki koskee myös itsehallinnon osalta kaikkia yliopistotyyppisiä, siis myös säätiöyliopistoja. Jos uutta yliopistotyyppiä luotaessa olisi haluttu muuta, olisi pitänyt tarkistaa PL 123 §:ää. Näin ei kuitenkaan tehty. Perustuslain mukaan on (yliopisto) laissa säädettävä yliopiston hallituksen valinnasta siten, että kunnioitetaan yliopistojen oikeutta valita omat hallintoelimensä. Tämän on koskettava myös säätiöyliopistoja.

Säätiöyliopistoja koskevat myös säätiölain säännökset. Säätiöissä ei ole osakkaita eikä jäseniä. Siksi säätiön hallintoelinten valinta ei voi rakentua samanlaisten periaatteiden varaan kuin yksityisoikeudellisten yhteisöjen. Säätiön hallitus voidaankin säätiölain mukaan valita varsin vapaasti, kunhan asiasta määrätään selkeästi säännöissä. Tämä on yksi niistä piirteistä, jotka antavat aiheen puhua säätiöstä ketteränä organisaatiomuotona. Mahdollista on näin esimerkiksi se, että hallituksen nimeävät ulkopuoliset tahot tai että hallitus on itsetäydentävä taikka että siinä on itseoikeutettuja jäseniä.⁷⁷

Säätiölain kannalta on olennaista se, että hallituksen valinnasta on määrättävä säätiön säännöissä. Säätiölain säännöksistä tulisi tehdä nimenomainen poikkeus, jos hallituksen valinnasta voitaisiin määrätä muulla tavoin kuten yliopiston muussa järjestyksessä vahvistettavien itsesääntelymääräyksin. Vapaata disponointivaltaa ei kuitenkaan ole, kun säätiön sääntöjen on oltava sen mukaisia, mitä yliopistolaissa on yliopistojen tai erityisesti säätiöyliopistojen hallituksen valinnasta säädetty. Jos yliopistolaki tarjoaa

⁷⁶ Ks. PeVL 3/1997 vp s. 2 ja *Miettinen* 2001 s. 427.

⁷⁷ Ks. Aro 1971 s. 192–198 ja *Pykäläinen-Syrjänen* 2007 s. 156–162.

tältä osin väljyyttä, disponointivalta lisääntyy säätiöyliopistoissa samalla tavoin kuin muissa yliopistoissa yliopiston itsesääntelymääräyksissä.

4.3 Aalto-yliopistolle perustamisvaiheessa rakennettu hallitusmalli

4.3.1 Miten säätiöhallinto pyrittiin järjestämään?

Aalto-yliopiston hallituksen valintatapa on tullut määritellyksi monivaiheisen valmisteluvaiheen myötä. Nämä vaiheet voidaan jakaa toimiin ennen yliopistolain säätämistä sekä siihen, miten asia on määritelty voimassa olevassa yliopistolaissa. Jotta ymmärrettäisiin, mitä lain eduskuntakäsittelyssä on tapahtunut, on käytävä lävitse sitä edeltänyttä valmisteluvaihetta.

Säätiöyliopistohanketta valmistelleessa Raimo Sailaksen työryhmässä lähdettiin hallintomallia rakennettaessa siitä, että yliopisto ei saa olla riippuvainen yleisistä hallintoviranomaisista tai muista yksittäisistä sidosryhmistä ja että mikään ulkopuolinen ryhmittymä ei saa nimetä (innovaatio) yliopiston hallitukseen enemmistöä.⁷⁸ Aalto-yliopiston säätiön säännöt kirjoitettiin kuitenkin niin, että valtioneuvosto nimeää säätiön hallitukseen opetusministeriön esityksestä viisi ja säätiön rahoittajatahot kaksi jäsentä. Säännöissä määrättiin edelleen siitä, että yliopistoyhteisöön kuuluvat (opettajat, muu henkilökunta ja opiskelijat) eivät ole vaalikelpoisia.

Aalto-yliopiston hallituksen valinnasta oli määrätty säätiön säännöissä niin, että perustajajäsenistä Teknologiateollisuus ry, Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö, Liikesivistysrahaston kannatusyhdistys ry ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö nimeävät yhdessä Elinkeinoelämän Keskusliiton EK:n kanssa ja sen koordinoimana kaksi jäsentä. Määrityksessä kiinnittyy huomio siihen, että kyseisistä tahoista käytettiin nimitystä perustajajäsen.⁷⁹ Sellaisiahan ei säätiöissä voi olla. Oikeudellisesti on merkityksellistä se, että säännöissä ei ole selkeää mekanismia sen varalta, että nimeäjätahot eivät päädy yhteisymmärrykseen valittavista henkilöistä.⁸⁰ Sääntökohdan henki näytti kuitenkin olevan se, että EK ni-

⁷⁸ Ks. OPM 2007:16 s. 62–63.

⁷⁹ Sääntöjä muutettiin kesäkuussa 2009 niin, että niissä puhutaan nyttemmin säätiön perustajista.

⁸⁰ Ks. siitä, millä tavoin ulkopuoliset valitsijat voivat valita hallituksen, *Aro* 1971 s. 194–195. Hänen aineistossaan ei ollut Aalto-yliopistossa käytettävää mekanismia.

meää koordinoijana hallituksen jäsenet, jos yhteisymmärrystä ei ole syntynyt. Tämä tarkoitus olisi voitu kirjoittaa sääntöihin selkeämmin.

Säätiölain kannalta ei ollut huomauttamista siihen, että ulkopuoliset valitsivat sääntöjen mukaan yliopiston hallituksen kokonaan.⁸¹ Rahoittajataho on usein mukana valitsemassa säätiön hallitusta. Se itsestäänselvyys on kuitenkin aiheellista mainita, ettei laki tätä edellytä.⁸²

4.3.2 Valmisteluprosessin herättämiä kysymyksiä

Edellä esitetyin tavoin yliopiston sisäisen toiminnan monista kysymyksistä – erityisesti hallituksen valinnasta – olisi tullut säätää perinteisen doktriinin mukaan laissa. Aalto-yliopiston osalta lakiperusteisista asioista määrättiin kuitenkin säätiön säännöissä. Se laki, jossa säännösten tuli olla, oli valmisteilla ollut yliopistolaki. Missään ei kerrottu, että säätiön säännöt mukautetaan lopulta sen muotin mukaiseksi, mitä yliopistolaisissa säätiöyliopistoista säädetään. Tämäkin menettely olisi ollut varsin erikoista: perustetaan ensin säätiö, ja katsotaan sitten, miten sen sääntöjä joudutaan muuttamaan. Päinvastoin valmisteluvaiheessa todettiin varsin suorasukaisesti, että säätiöyliopistolle hankittavan pääoman kerääminen edellyttää, että säätiölle valittu hallintomalli hyväksytään. Tätä voidaan kiistatta luonnehtia pyrkimykseksi lainsäätäjän käsien sitomiseksi perustuslakia koskevassa asiassa.⁸³

Aalto-yliopistosäätiö perustettiin ennen kuin yliopistolaista oli edes luonnosta hallituksen esitykseksi. Mistään ei ilmene, että säätiötä perustettaessa olisi pohdittu ja problematisoitu tulevan yliopistolain ja säätiön sääntöjen välistä suhdetta niissä asioissa, joissa doktriinin mukaan oikeu-

⁸¹ Ks. säätiön hallituksen valintatavoista Aro 1971 s. 191–198.

⁸² Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Jääskisen ja Rantasen selvityksessä säätiöyliopiston hallinnon ongelmana on se, millainen on sen itsetäydentävyyden aste. Ks. *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 88. Lausuma on sinänsä paikkansapitävä, ja on otettava huomioon se, että selvitysmiesten hahmottamassa mallissa säätiö olisi voinut olla vain yliopistoa ylläpitävä oikeussubjekti. On kuitenkin alleviivattava myös sitä, ettei säätiön hallinnossa tarvitse olla minkäänlaista itsetäydentävyyttä.

⁸³ Asia otettiin esiin jo ennen yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen antamista. Niinpä siihen kiinnitti huomiota Helsingin yliopiston rehtori Thomas Wilhelmsson luvun vuoden 2008–2009 avajaispuheessa. Ks. myös esim. *Halila*, Kanava 2008 s. 648. Tähän tarttui myös perustuslakivaliokunta lausuaan: ”Valiokunta pitää erikoisena, että yksinomaan säätiölakiin turvautuen on edetty nykyiseen vaiheeseen ennen kuin säätiöyliopistolle on luotu perustuslain 123 §:ssä edellytetty lainsäädännöllinen pohja yliopistolakia uudistamalla ja ennen kuin perustuslakivaliokunnalla on ollut tilaisuus lausua käsityksensä uuden yliopistomallin perustuslainmukaisuudesta”. PeVL 11/2009 vp s. 9.

dellisten sääntöjen tulee olla lakiperusteisia. Päinvastoin syntyy se vaikutelma, että säätiön sääntöjen taso on katsottu riittäväksi.

Myös yliopistolakia valmistelleille näyttää jääneen sattumanvaraisen ratkaisun varaan se varsin periaatteellinen kysymys, mistä asioista on tässä tapauksessa säädettävä laissa ja mistä määrättävä säätiön säännöissä. Osa sellaisista rakenteista jätettiin säätiön sääntöjen varaan, joiden olisi tullut olla laissa. Sellainen on ennen muuta säätiöyliopiston hallituksen valinta. Hallituksen esityksestä saa sen vaikutelman, että yliopistolaissa ei tarvita asiasta säännöksiä, kun siitä on määrätty säätiön säännöissä.⁸⁴ Viittaus-säännökset siitä, miltä osin muita yliopistoja koskevat säännökset soveltuvat säätiöyliopistoihin, jäivät myös osaksi esimerkinomaisiksi. Riittävää analyyysiä vaille jäi yleensäkin se, millaisia sisältövaatimuksia yliopistoautonomia asettaa (myös) säätiöyliopiston hallinnosta säätämiseksi (yliopisto) laissa. Lakiehdotuksessa sivuutettiin kaksi keskeistä asiaa: hallituksen valinnasta tulee säätää laissa, ja säännösten tulee taata yliopiston itsemääräämisoikeus.⁸⁵ Tämä oli ja on oikeudellisen doktriinin kivijalka.

Tilanne oli kokonaisuudessaan outo. Lakiehdotukseen tutustuva sai informaatiota siitä, että säätiöyliopistossa on hallitus, jonka valinnasta ja tehtävistä ei ole kuitenkaan laissa säännöksiä. Hierarkkisesti sen alapuolella olevasta ”monijäsenisestä toimielimestä” oli sen sijaan säännösehdotuksia sekä valinnan että tehtävien osalta. Lisäksi oli mainittu, että yliopistossa on rehtori ja muita toimielimiä, joista määrätään säätiön säännöissä. Autonomian kannalta tärkeimmän toimielimen valinta oli jätetty säätiön itsensä määrättäväksi. Perustuslaillisen testin kannalta tuli olemaan olennaista, oliko tässä asiassa todella mahdollista doktriinista poiketen luopua lailla säätämisen vaatimuksesta sekä sääntelyn sisällössä itsehallinnon periaatteesta.

4.4 Oliko perinteinen doktriini kyseenalaistettavissa?

4.4.1 Miten doktriinin riitauttamista aluksi perusteltiin?

Yliopistolakia koskevan hallituksen esitys ja Aalto-yliopiston säätiön säännöt tulivat arvioitavaksi eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnassa. Asiantuntijakuulemisen myötä tuli esille seikkoja Aalto-yliopistoa perustettaessa omaksutun hallintomallin puolesta ja sitä vastaan. Tilanteenar-

⁸⁴ Ks. HE 7/2009 vp s. 32.

⁸⁵ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 3.

vioinnissa on syytä paneutua paitsi valiokunnassa esiin tullessiin näkökoh-
tiin myös sellaisiin muihin mahdollisiin seikkoihin, joilla voidaan ajatella
olevan merkitystä oikeudellisessa päätelyssä.

Yliopistolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei käsitelty asian mer-
kitykseen nähden kovin paljon säätiön hallituksen valintatapaa perustus-
lain kannalta. Siinä on kerrottu useiden lausunnonantajien todenneen, että
säätiöyliopistomalli on haasteellinen yliopiston itsehallinnon perinteisen
tulkinnan valossa.⁸⁶ Sanavalinta on kiintoisa. Lausunnonantajat olivat näet
pitäneet tätä mallia varsin yksimielisesti yhteen sovittamattomana PL
123 §:n kanssa. Tämä haluttiin häivyttää hallituksen esityksessä muotisa-
nan taakse.

Maininta perinteisestä tulkinnasta viittaa siihen, että tämä tulkinta olisi
ollut yliopistosäätiötä perustettaessa ja yliopistolakia säädettyä riitau-
tettavissa. Varsinaisia perusteluja ei kuitenkaan ole tämän näkemyksen
tueksi esitetty. Sen sijaan on viitattu tekijöihin, jotka uudessa sääntelytilan-
teessa voisivat antaa aiheen doktriinin tarkistamiseen: tutkinnoista ja ope-
tuksesta päätetään autonomisesti, Aalto-yliopisto jakautuu korkeakoului-
hin, jotka toimivat itsenäisesti, ja yliopistojen autonomia laajenee tuntu-
vasti, kun luovutaan tilivirastomallista. Nämä seikat vaativat osakseen lä-
hempää tarkastelua.

PL 123 §:n soveltamisalan osalta voidaan viitata myös syksyllä 2008
käytyyn keskusteluun. Yliopistolakia valmistelevat opetusministeriön vir-
kamiehet esittivät saadun tiedon mukaan paikalle kutsutuille valtiosääntö-
oikeutta hyvin tuntevalle neljälle professorille käsityksenään sen, että PL
123 § koskisi vain yliopistoja, ei korkeakouluja. PL 123 § ei näin koskisi
Aalto-yliopistoa, josta silloin käytettiin innovaatioyliopiston nimeä. Se
näet oli säätiön sääntöjen mukaan korkeakoulu. Ajatus on erikoinen. Rele-
vanttia on tietenkin se, onko kyseessä oppilaitos, jossa voidaan lain mu-
kaan harjoittaa yliopistolain mukaista toimintaa, ei sen nimike.⁸⁷ Toinen
asiassa kuulu näkemys on ollut se, että yliopistoautonomia koskisi vain

⁸⁶ Ks. HE 7/2009 vp s. 51.

⁸⁷ Pohjolainen viittasi vuonna 2008 kirjoittamassaan artikkelissa maanpuolustuskorkea-
koulumalliin. Sen mukaan korkeakoulua ei määritellä yliopistoksi mutta sille annetaan jul-
kinen tehtävä. Korkeakoululla olisi opetuksen ja tutkimuksen vapaus mutta ei itsehallintoa.
Pohjolanen osoittamalla tavalla tämä on maanpuolustuskorkeakoulussakin ongelma, koska
PL 16 ja 123 §:ä ei voida irrottaa toisistaan. Ks. *Pohjolainen* 2008 s. 139. Maanpuolustus-
korkeakoulun osalta voidaan keskustella siitä, liittyykö siihen erityispiirteitä, kun korkea-
koulu on kiinteä osa puolustusvoimia. Varsinaisten tiedekorkeakoulujen osalta perustuslain
vastaisuus olisi aivan ilmeinen. Tämä mallia ei koskaan tuotukaan virallisesti esiin säätiö-
yliopistoa varten.

vanhoja korkeakouluja eli Aalto-yliopisto jäisi sen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos näin olisi, yksityisten henkilöiden perusoikeudetkin voitaisiin rajata tavallisella lailla koskemaan vai niitä, jotka ovat syntyneet ennen perustuslain säätämistä.

4.4.2 Vertailu muuhun itsehallintoon ja yliopistohallinnon tarkasteleminen kokonaisuutena

Itsehallinto eli autonomia on monitahoinen käsite. Hallinto-oikeudessa itsehallinnosta on rakentunut monikerroksinen doktriini, johon ei tässä ole mahdollisuuksia lähemmin paneutua. Matti Niemivuo on pitänyt oikeustietosanakirjan sana-artikkelissa itsehallinnolle ominaisena sitä, että itsehallintoyhdyskunnalla on oikeus lainsäädännön rajoissa hoitaa omien toimielintensä avulla sille kuuluvia tehtäviä.⁸⁸ Itsehallinnolla on tämänkin mukaisesti myös kiinteää sisältöä, joskin se on eri asiayhteyksissä myös kontekstisidonnainen.⁸⁹ Niinpä kunnallisen itsehallinnon ja Ahvenanmaan itsehallinnon sisältö poikkeaa esimerkiksi yhdistysten itsehallinnosta (autonomiasta) sekä yliopistoautonomiasta.

Yliopistojen autonomiaa sisältöä on jouduttu arvioimaan meilläkin eri aikoina eri tavoin ja eri näkökulmista.⁹⁰ Sillä on vahvat yleiseurooppalaiset juurensa.⁹¹ Sen oikeudellinen sisältö ei ole silti sama kaikissa niissä maissa, joissa yliopistojen itsehallinnolla on perustuslailliset takeet.⁹² Tämä ei ole sinänsä yllättävää tai hämmästyttävää oikeusjärjestysten ja -järjestelmien erilaisuuden vuoksi. Yliopistojen hallintomallit poikkeavat toisistaan eri maissa. Monissa maissa yliopistojen hallinto ei ole sellainen kuin sen on tullut olla meillä PL 123 §:n perusteella.

Kun yliopistoautonomiaa arvioidaan yleisellä tasolla, voidaan tehdä kiintoisia havaintoja. Yliopistojen autonomia oli 1970-luvulle asti professorien autonomiaa, ei koko yliopistoyhteisön autonomiaa.⁹³ Tähän voidaan todeta, että monissa maissa yliopistoautonomia on juuri oppiainevastuussa olevien professorien autonomiaa. Yliopistoautonomia ei ole kuitenkaan

⁸⁸ Ks. Niemivuo 1997 s. 253.

⁸⁹ Ks. esim. Modeen 1965 s. 147–148 ja oppihistoriallisesti kiintoisesti Holopainen 1969 s. 298–307.

⁹⁰ Ks. esim. Pohjolainen 2008 s. 129.

⁹¹ Ks. Tuori 2002 s. 307–316.

⁹² Ks. esim. Jääskinen 2009 s. 4.

⁹³ Ks. asian johdosta Miettinen 2001 s. 421 ja oppihistoriallisesti sitä, miten yliopiston autonomia on ollut alun alkaen tietyn korporaation autonomiaa, Tuori 2002 s. 307. Ks. myös tästä näkökulmasta PeVL 6/1969 vp s. 16.

koskaan tyhjentynyt professoreiden tai muiden yliopiston hallintotehtäviä suorittavien autonomiaan. Opiskelijoillakin on ollut osansa itsehallinnosta eli akateeminen vapaus, kuten oikeus melko vapaasti valita opiskeluaineet ja opiskelun aikataulu sekä vuosisatojen saatossa ilmennyt alma materin suoja verrattuna tiukkaan kimnaasiin.⁹⁴

Vertailuna voidaan todeta, että korkein oikeus on meillä yhä ymmärretty presidentistä ja oikeusneuvoksista muodostuvaksi kollegioksi. Edelleen on keskustelussa voitu todeta, ettei tilivirastoyliopistossa ole ollut todellista taloudellista autonomiaa ja että professorien nimitysvallan kuuluminen tasavallan presidentille on marginalisoinut autonomian. Yliopisto ei ole itse voinut valita niitä henkilöitä, jotka autonomiaa toteuttavat. Näinhän toki onkin ollut asian laita.

Yliopistoautonomiasta keskusteltaessa on voitu kiinnittää huomiota myös tulosohjausjärjestelmään. Tulosohjaus niin opetusministeriön ja yliopistojen välillä kuin yliopistojen sisälläkin vaikuttaa merkittävästi yliopistojen päätöksentekoon ja yliopistojen toimintaan.⁹⁵ Toisin kuin tätä ennen on toimintaa suunnattaessa otettava huomioon sen vaikutukset tulosohjaukseen perustuvaan varainhankintaan.⁹⁶ Kuten Tuori on todennut, tulosohjausjärjestelmä on sitä paitsi kaikilla tasoilla korostanut managerialistisen mallin mukaisesti yksilöjohtajien asemaa. Tämä kehitys on vielä kiihtynyt yliopistolakiuudistuksen myötä. Siksi on voitu perusoikeusdoktriinin hengessä kysyä, mikä on tulosohjausjärjestelmän suhde päätöksenteon kollegisuusvaatimukseen.⁹⁷

Yliopistouudistuksen keskeisiä periaatteita on ollut yliopistojen uusi johtamisjärjestelmä. Vanhoissa yliopistoissa tämä on tarkoittanut johtamisvallan keskittämistä rehtoreille ja dekaaneille, mutta Aalto-yliopistossa on menty vielä askel eteenpäin, kun valtaa on keskitetty yliopiston ulkopuolelta palkatuille ammattijohtajille kaikilla tasoilla. Tämä edustaa kollegiaa-

⁹⁴ Ks. esim. *Klinge et al.* 1987 s. 291 ss. ja 364–371 sekä *Tuori* 2002 s. 315. Vielä perusoikeus uudistuksen yhteydessä tuotiin esiin akateeminen vapaus opiskelijoiden kannalta. Ks. HE 309/1993 vp s. 64. Nykyisin akateeminen vapaus näyttää tulevan käsitellyksi osana yliopistoautonomiaa opettajien mutta ei opiskelijoiden näkökulmasta. ks. *Mäenpää* 2009 s. 62, 189 ja 195.

⁹⁵ Ks. asiaa itsehallinnon näkökulmasta esim. *Niemivuo* 1997 s. 260 ja *Mäenpää* 2009 s. 64.

⁹⁶ Ks. esim. *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 323, jossa todetaan, että yliopistojen taloudellisesta autonomiasta huolimatta valtion keskushallinnon ohjausvalta ei ole heikentynyt.

⁹⁷ Ks. *Tuori*, LM 2001 s. 1348. Ks. myös *Tuori* 1995 s. 158–159 ja *Miettinen* 2001 s. 425–426.

lisuuden negaatiota. Yliopistolain eduskuntakäsittelyssä tämä aspekti jäi kuitenkin vaille asianmukaista huomiota.^{97b}

Yliopistolain mukaan yliopistojen itsehallinnon voidaan sanoa paranevan monessa suhteessa. Yliopistoista on tullut oikeushenkilöitä, ja niillä on itsenäinen talous. Sisäinen norminantovalta on niin ikään lisääntynyt, kun yliopistolaki on monessa suhteessa aikaisempaa lievempi. Näitä seikkoja hyväksi käyttäen perustuslakivaliokunnassa kuultu HE:n valmistelija hallitusneuvos Eerikki Nurmi ja valtiosääntöoppinut, professori Ilkka Saraviita katsoivat, että hallituksen esitys täytti perustuslain vaatimukset. Saraviidan argumentointi perustui ainakin osaksi myös lakivaraumaa koskevaan päätelyyn. Vain itsehallinnon ydinalue kuuluisi perustuslailla suojattuun vyöhykkeeseen.⁹⁸ Tämän perusteella kumpikin katsoi, että laki on hyväksyttävissä (tähtäkin osin) tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

4.4.3 ”Hallituspaikan ostaminen”

Yliopistolain valmistelussa toisena selvitysmiehenä toiminut Niilo Jääskinen ei pitänyt perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslain mukaisena sitä, että valtioneuvostolle annetaan oikeus nimetä säätiöyliopiston hallituksen jäseniä, vaikka valtioneuvosto antaa yliopistolle pääoman. Perusteena hänellä oli se, että valtioneuvosto on keskeisesti valtionhallinnon orgaani, jota vastaan yliopistojen itsehallinto on taattu perustuslaissa.⁹⁹ Näin toki onkin asian laita. Jääskinen ei tämän myötä pitänyt valtioneuvostoa (oikeasti) yliopiston rahoittajana. Tämän ajattelun kanssa oli sopusoinnussa se, että Jääskisen mukaan itsehallinnon ongelma ei niinkään ollut elinkeinoelämän kahden jäsenen kohdalla, koska tätä edustusta voidaan pitää ”legitiiminä korvauksena ao. tahon yliopistolle antamasta panostuksesta”.¹⁰⁰

Jääskisen ajattelu on kiintoisa ja jopa jännittävä sekä oikeudellisesti että ideologisesti. Yliopistoautonomian suoja nimenomaan valtioneuvostoa ja opetusministeriötä kohtaan on perustunut siihen, että autonomian rajoittamisen uhka on tullut juuri opetusministeriöstä. Tulohajauksen myötä tämä paine tai uhka ei ole heikentynyt. Siksi on ollut yhä todellisuuspohjais-

^{97b} Ks. SiVM 5/2009 vp s. 6–7, jossa on ylistetty uutta johtamisjärjestelmää asettamatta siitä mitään kyseenalaiseksi.

⁹⁸ Ks. Nurmi 2009 s. 2 ja Saraviita 2009 s. 1–3.

⁹⁹ Ks. Jääskinen 2009 s. 12 sekä doktriinin osalta esim. Tuori 1999 s. 529 ja Jyränki 2000 s. 305.

¹⁰⁰ Ks. Jääskinen 2009 s. 12.

ta puhua autonomian suojasta valtioneuvostoa vastaan. Itsehallintoyhteisöjen suojahan on muutenkin korostuneesti suojaa sitä julkisen vallan organisaatiota kohtaan, jonka hallintoalalla yhteisö toimii.

Jääskinen ei ole rajannut kannanmäärittystään siihen, että (aidoilla) rahoittajilla voisi olla oikeus nimetä säätiöyliopiston seitsemästä hallituksen jäsenestä kaksi. Siksi hänen ajatteluaan voitaisiin kehittää siihen suuntaan, että rahoittajilla voisi olla oikeus nimetä kaikkikin hallituspaikat, jos rahoitusosuus olisi riittävän suuri. Aalto-yliopistossahan jakosuhte 2–5 perustui valtiovallan ja elinkeinoelämän rahoitussuhteeseen. Tämän mukaisesti voitaisiin julkisyhteisönäkin toimivissa yliopistoissa jakaa hallituspaikkoja sen mukaan, miten suuri osuus parhaillaan kerättävästä finanssipääomasta on tullut rahoittajilta. Aalto-yliopistossa on oikeudelliselta kannalta olennaista se, että mikään yliopiston oma hallintoelin ei ollut tehnyt päätöstä hallintomallista, jossa valtio ja (muut) rahoittajat täyttävät hallituspaikat. Jääskisen hyväksymä malli ei siis perustunut siihen, että yliopisto olisi antanut omalla päätöksellään rahoittajille oikeuden valita hallitukseen jäseniä.

Epävirallisissa keskusteluissa vedottiin keväällä 2009 hallituksen esityksen puolesta myös siihen, että säätiössä on hallituksen jäsenten kannettava vastuuta säätiöstä ja toimittava sen etua valvoen riippumatta siitä tavasta, jolla he ovat hallitukseen tulleet. Näin onkin asian laita.¹⁰¹ Tästä on kuitenkin aiheutunut myös ongelmia erityisesti silloin, kun säätiöiden hallinnossa olevia kuntien virkamiehiä on pyritty ohjeistamaan toimimaan kuntien intressien mukaan. Valintaperusteesta riippumaton vastuu ei kuitenkaan ole tehokas argumentti itsehallintoa koskevassa oikeudellisessa keskustelussa. Jos toisin olisi, olisi mitä tahansa itsehallinto-organisaation valintatapaa pidettävä perustuslaissa turvatun itsehallinnon mukaisena.¹⁰²

4.4.4 Yliopiston sisäinen hallitus?

Opetusministeriön 14.4.2008 julkistamassa innovaatioyliopistosäätiön sääntöluonnoksessa ei ollut määrätty mitään yliopiston hallitusvaalin ehdokasasettelusta. Myöhemmin luonnosta kuitenkin täydennettiin. Aalto-yliopiston säätiön rekisteröidyissä säännöissä määrättiin, että valtioneu-

¹⁰¹ Ks. eri tilanteista esim. *Pykäläinen-Syrjänen* 2007 s. 156–171.

¹⁰² Asia tuli esiin myös sivistysvaliokunnassa. Ks. SiVM 5/2009 vp s. 7. Valiokuntamietinnössä ei kuitenkaan esitetty, että vastuu voisi vaikuttaa yliopistoautonomian. Jos niin halutaan sanoa, voidaan arvella, että kyseessä oli jonkinlainen viikunanlehti omaksutulle hallituksen valintatapaa koskevalle ratkaisulle.

vosto nimeää hallituksen jäsenistä kaksi säätiön akateemisen asiain komiteaa ja ylioppilaskuntaa kulttuunaan. Tämän myötä organisaatioon oli tulossa uusi toimielin, akateemisten asioiden komitea.

On mahdollista, että esitetty muutos oli sisällytetty säätiön sääntöihin pehmentämään hallituksen valintatapaan kohdistunutta kritiikkiä. Kuulemismenettely soveltuu sinänsä hyvin säätiöympäristöön. Oli ehkä ajateltavissa, että sen myötä opetusministeriö tosiasiallisesti nimeää vain vähemmistön säätiön hallituksesta. Vaikka näin olisikin ollut, oikeudelliselta kannalta asialla ei ollut merkitystä. Säätiön sääntöjen mukaan yliopisto ei itse valinnut hallitustaan.

Akateemisten asiain komiteaan tuli säätiön sääntöjen mukaan korkea-koulun johdon, professorikunnan, muun henkilökunnan ja opiskelijoiden edustajia. Sille ei kuitenkaan tullut kuulua varsinaista päätösvaltaa julkisen tehtävän piirissä. Lähinnä sen piti tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja hallitukselle. Toimielimen nimivalinta oli sinänsä erikoinen: komiteahan on vakiintunut tarkoittamaan valtioneuvoston asettamaa valmisteluryhmää.¹⁰³

Mahdollista on myös se, että Aalto-yliopiston komitea oli tarkoitettu yliopiston sisäiseksi hallitukseksi. Yliopistolakia koskevan esitysehdotuksen mukaan sen oli määrä olla rehtorin asettama; siksi sen toiminnan myötä ajateltiin ehkä turvattavan myös yliopiston autonomiaa. Yliopiston strategisista päätöksistä voisikin vastata ulkopuolisten asettama hallitus, jos katsottaisiin, että vain tutkimukseen ja opetukseen liittyvät sisäiset kysymykset kuuluvat yliopiston itsehallinnon piiriin. Näin ei kuitenkaan ole perinteisen autonomiakäsityksen mukaan asian laita.

Oma kysymyksensä on, olisiko tieteellisten asioiden komiteaa voitu kutsua Aalto-yliopiston sisäiseksi hallitukseksi siinä muodossa kuin säätiötä perustettaessa ja yliopistolakia koskevaa esitysehdotusta annettaessa kaavailtiin. Tähän voidaan ensiksikin todeta, että doktriinissa ei ollut ope-roitu aikaisemmin ulkoisella ja sisäisellä hallituksella, koska tällaista hallintomallia ei ollut Suomen yliopistoissa aikaisemmin käytössä. Itse asian puolesta voidaan tässä siteerata selvitysmiesten Jääskinen ja Rantanen käsitystä yliopiston johtamisen sisällöstä. He näet kirjoittavat:

”Myös yliopiston yleiseen johtamiseen luettava päätöksenteko vaikuttaa merkittäväällä tavalla tieteen vapauden toteutumiseen yliopistoissa yliopiston strategista kehittämistä, taloutta ja tulossopimuksia koskevina päätöksineen”.¹⁰⁴

¹⁰³ Ks. lähemmin *Tuori* 1983 s. 143 ss.

¹⁰⁴ Ks. *Jääskinen – Rantanen* 2007 s. 105.

Lausuman voidaan sanoa kytkeytyvän sekä PL 16.3 §:ään (tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus) että PL 123 §:ään (yliopistoautonomia). Aalto-yliopiston osalta kyse oli myös siitä, miten valitaan laajoilla valtuuksilla varustettu rehtori.

Lakiehdotukseen lisättiin hallituksen esityksen mukaan ehdotuksesta annettujen lausuntojen johdosta hallintoelin, josta käytetään nimeä monijäseninen hallintoelin. Se tuli valita kokonaan yliopiston sisältä siten, että henkilöstöryhmät nimeäisivät siihen jäsenet. Tähän ei olekaan huomauttamista perustuslain ja autonomian kannalta. Toimielimen päätösvaltaan määrättiin asiat, joista päätetään nykyisin monitieteellisissä yliopistoissa tiedekunnissa: opetussuunnitelmat, tutkintovaatimukset, opiskelijoiden valintaperusteet, opetukseen ja tutkimukseen liittyvät muut yleiset säännöt sekä tietyt oikaisulautakuntien valinnat.¹⁰⁵ Tässä muodossa lakiehdotus myös hyväksyttiin eduskunnassa.

Yliopistolain 23 §:ssä on mainittu säätiöyliopiston toimielimet. Ne ovat hallitus, rehtori ja yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Aalto-yliopiston säätiön säännöissä on puolestaan mainittu toimielimenä akateemisten asioiden komitea. Sitä ei ole mainittu yliopistolaisissa. Yliopistolaikiin ja säätiöyliopiston sääntöihin tutustuva saa siksi sellaisen vaikutelman, että Aalto-yliopistossa on toimielin, jota ei tunneta laissa. Onko näin asian laita, ei ilmene liioin hallituksen esityksestä. Siinäkään ei puhuta mitään akateemisten asioiden komiteasta.^{105b}

Vasta selvitettyä lähemmin Aalto-yliopiston hallinnon rakentumista yliopistolain hyväksymisen jälkeen ilmenee, että Aalto-yliopiston säätiön säännöissä mainittu akateemisten asioiden komitea onkin yliopistolaissa tarkoitettu yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Tämän mukaisesti Aalto-yliopiston akateemisten asioiden komitea ei olekaan sellainen muu toimielin, josta tulisi määrätä säätiön säännöissä.

Monijäsenisen hallintoelimen avulla on nimenomaisesti julki lausutulla tavalla pyritty takaamaan sitä, että hallintomalli täyttäisi PL 123 §:n vaatimukset. Voikin vaikuttaa siltä, että tämä toimielin olisi sellainen säätiön sisäinen hallitus, joka takaisi sen, että yliopiston itsensä valitsema toimielin päättää autonomian kannalta keskeisistä opetusta ja tutkimusta koskevista asioista. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys. Kuten hallituksen esityksessäkin on lausuttu, toimielin päättäisi asioista, jotka tavallisesti kuuluvat

¹⁰⁵ Ks. lakiehdotuksen 23 §:ää ja sen johdosta HE 7/2007 vp s. 32 ja 61–62.

^{105b} Ks. asian johdosta *Mäenpää* 2009b s. 401. Hallituksen esityksen perusteella sai sen vaikutelman, että säätiön säännöissä voidaan perustaa uusia toimielimiä.

tiedekuntatasolle.¹⁰⁶ Siksikin on luultavaa, että myös Aalto-yliopistossa päätösvalta delegoitaisiin toimintayksiköihin lainkohdan mahdollistamalla tavalla.

Hallituksen esityksen ajattelutavan mukaan PL 123 §:n kannalta olisi riittävää, kun tiedekuntatason asioista voitaisiin päättää joko tiedekunnissa tai yliopiston keskustasolla. Yliopistotason asiat sen sijaan jäisivät ulkopuolelta valitun hallituksen päätösvaltaan. Tämän ajattelun mukaan voitaisiin yliopistolaisissa säätää siitä, että valtioneuvosto nimeää julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen hallitukset, kunhan tiedekunnat voisivat päättää tutkintovaatimuksista ja opetuksesta. Siksi esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia PL 123 §:n kannalta, kun otetaan vielä huomioon, että myös taloushallinto kuuluu yliopistojen itsehallinnon piiriin.

4.5 Säätö yliopistona ja oikeussubjektina sekä autonomia toimintayksiköissä

Aalto-korkeakoulusäätiö on itsessään yliopisto eikä vain yliopistoa ylläpitävä organisaatio. Hallituksen esityksessä on mainittu, että varsinainen yliopistolain mukainen tieteellinen, taiteellinen ja opetuksellinen toiminta tapahtuisi säätiön sisällä korkeakouluissa.¹⁰⁷ Jos säätiö olisi vain ylläpitäjäorganisaatio, voitaisiin pohtia, olisiko PL 123 §:n mukaista, että korkeakoulutasolla päätettäisiin kaikki julkiseen tehtävään kuuluvat asiat, vaikka itse säätiön hallitus valittaisiinkin ulkopuolelta, niin kuin hallituksen esityksen mukaan tuli tapahtua.¹⁰⁸ Näin ei ole kuitenkaan tehty, koska Aalto-yliopistossa on nimenomaan tavoiteltu sitä, että suuntaviivat asetetaan hallituksessa.

Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjen 3 §:n mukaan Aalto-yliopiston pääyksiköjä ovat korkeakoulut, jotka vastaavat akateemiseen toimintaansa liittyvistä asioista säätiön hallituksen hyväksymän strategian ja toimintalinjauksen puitteissa itsenäisesti. Yliopisto jakautuu näin ainakin perustamisvaiheessa kolmeen korkeakouluun. Olisiko siksi ajateltavissa, että riittäisi, kun autonomia vallitsee kunkin pääyksikön sisällä? Olisiko myös mahdollista, että autonomia ei perinteisessä muodossaan muutenkaan kos-

¹⁰⁶ Ks. HE 7/2009 vp s. 61–62.

¹⁰⁷ Ks. HE 7/2009 vp s. 32.

¹⁰⁸ Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Jääskinen ja Rantanen tarkastelivat mietinnössään eri vaihtoehtoja. He näyttävät päätyneen siihen, että säätiö ylläpitäisi yliopistoa. Ks. *Jääskinen – Rantanen 2007* s. 85–88.

kisi säätiömuotoista yliopistoa, yksityisoikeudellista oikeussubjektia, joka voisi kenties luopua itsemääräämisoikeudestaan?

Esitetylle ajatuksenkululle ei ole oikeudellista pohjaa. Säätiön hallitus vahvistaa strategian ja valitsee laajoilla valtuuksilla varustetun rehtorin koko yliopistoa varten. Autonomiasta luopuminen, mikäli sellaisesta ajatellaan olevan kysymys, on tapahtunut säätiötä perustettaessa, ei säätiön toimielinten omin toimin. Vanhat korkeakoulut eli Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu eivät liioin ole itse päättäneet yhdistyä ja rakentaa toimielintensä päätöksillä itselleen hallintomallia, jossa ulkopuoliset valitsevat hallituksen jäsenet.

Aalto-yliopistoon liitettävien korkeakoulujen rehtorit olivat säätiön säädekirjan todistajia. Tämän mukaisesti korkeakoulujen edustajilla oli säätiötä perustettaessa seremoniallinen mutta vain seremoniallinen rooli. Enempää heillä ei olisi voinut ollakaan. Siksi mistään sellaisesta itsemääräämisoikeudesta luopumisesta ei ole kysymys, jolla olisi sijaa perusoikeusdoktriinissa.¹⁰⁹

4.6 Perustuslakivaliokunnan linjaukset

4.6.1 Ensimmäinen käsittelyvaihe valiokunnassa (PeVL 11/2009 vp)

Perustuslakivaliokunta oli vaativan tehtävän edessä ryhtyessään antamaan lausuntoa sivistysvaliokunnalle yliopistolakia koskevasta hallituksen esityksestä. Paineet hallituksen esityksen hyväksymisestä sellaisenaan olivat kovat. Opetusministeriön virkamiehet pitivät kiinni esityksestä, ja säätiöyliopiston rahoittajien edusmiehenä esiintynyt Teknologiateollisuus ry välitti viestinään sen, että Aalto-yliopiston rahoitus vaarantuu, jos hallintomalliin kajotaan. Jopa koko yliopistouudistuksen arveltiin joutua vaakalaudalle.

Toiselta puolen oli ilmaan heitetty myös kysymys siitä, tuleeko yliopistolaista toinen Lex Nokia. Sähköisen viestinnän tietosuojasta annettua lakia säädettyäessä oli käytetty kielikuvaa ”Nokia selätti Suomen perustuslain”¹¹⁰. Arvioimatta lähemmin sähköisestä viestinnästä annettua lakia voidaan todeta, että yliopistolain osalta tilanne oli kärjistyneempi. Hallituksen

¹⁰⁹ Ks. doktriinista *Hidén*, *Oikeustiede–Jurisprudentia* 1971 s. 61–68.

¹¹⁰ Kielikuvaa käytti perustuslakivaliokunnassa asiantuntijana kuultu professori Tuomas Ojanen Helsingin Sanomissa 20.11.2008. Tässä yhteydessä voidaan viitata positiivisessa mielessä Saraviidan arviointeihin siinä, miten perustuslakivaliokunnan toiminta on alkanut herättää median huomiota. Ks. *Saraviita* 2009 s. 435–446. Se jäi julkisessa keskustelussa sivummalle, että lehdistö oli tässä asiassa liikkeellä omassa asiassaan.

esityksen perustuslain vastaisuutta pidettiin ilmeisempänä, eikä uhka rahojen vetämisestä takaisin ollut erityisen verhottu.

Valiokunnassa kuullusta 13 henkilöstä kaksi (Eerikki Nurmi ja Ilkka Saraviita) piti lausunnossaan hallituksen esitystä perustuslain mukaisena säätiöyliopiston osalta. Toista mieltä olivat lausunnoissaan Niklas Bruun, Heikki Halila, Mikael Hidén, Niilo Jääskinen, Jukka Kekkonen, Tuula Majuri, Olli Mäenpää, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen ja Thomas Wilhelmsson. Yksi asiantuntija (Tarmo Miettinen) ei käsitellyt muistiossaan säätiöyliopistokysymystä.

Asiantuntijakuulemisen saldo ei ole eikä sen ainakaan tulisi olla aritmeettikkaa. Olennaista on se, miten kantoja on valiokunnassa perusteltu. Kaikki valiokunnassa kuullut eivät olleet valtiosääntöoppineita, mikä näkyy erityisesti siinä, miten vahvasti argumentointi on eri lausunnoissa kytketty valiokunnan aikaisempaan ratkaisukäytäntöön.

Asiantuntijoiden enemmistön keskinäisessä argumentoinnissa ei ollut merkittäviä eroavuuksia. Lähinnä oli kysymys siitä, kuinka seikkaperäisesti tähän asiaan oli paneuduttu. Tutkijasiipeen kuuluvien käsitykset pohjautuivat olennaisella tavalla tulkintatraditioon ja valiokunnan aikaisempaan käytäntöön. Poikkeuksena oli Niilo Jääskisen edellä tarkasteltu argumentointi.

Perustuslakivaliokunnan pöydässä oli ennen lausunnon antamista valiokuntakäsittelyyn tuotuja uusia vaihtoehtoja. Niinpä OPM:n virkamiehet esittivät sellaista mallia, jossa valtioneuvosto valitsisi opetusministeriön esittelystä säätiöyliopiston seitsemästä hallituksen jäsenestä viisi säätiöyliopiston hallintoelimen (säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin) asettamista ehdokkaista. Säätiön rahoittajat olisivat tämän mukaan valinneet kaksi hallituksen jäsentä. Tähän ei perustuslakivaliokunta tarttunut. Ehdotus ei ollut yliopiston itsehallintoa kunnioittava, kun kaikki jäsenet olisi valittu yliopiston ulkopuolelta, joskin relevanttia olisi ollut se, millainen ehdokasasettelu olisi tullut kysymykseen. Valiokunnassa oli jo kuultu asiantuntijoita, kun virkamiehet oman mallinsa esittivät. Näin voidaan havaita, miten vähän opetusministeriössä oltiin valmiita tinkimään hallituksen esityksestä. Ajatuksena ilmeisesti oli, että perustuslakia koskeva kritiikki voitiin sivuuttaa kosmeettisilla muutoksilla.

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa 13.5.2010. Se ylitti uutiskynnyksen ja sai osakseen runsaasti huomiota. Valiokunnan lausuntoa pidettiin yleisesti hyvänä myös yliopistopiireissä.¹¹¹ Tähän näyttää vaikuttaneen

¹¹¹ Esimerkkinä voidaan mainita, että Helsingin yliopiston rehtori Thomas Wilhelmsson esitti myönteisen kantansa heti lausunnon julkaisemisen jälkeen yliopiston verkkosivuilla.

useita syitä. Kriitikot olivat pelänneet valiokunnan tyytyvän siunaavan hallituksen esityksen ja puuttuvan vain joihinkin yksityiskohtiin. Yliopistojen johdossa oli taas pitkälti sitouduttu yliopistouudistukseen. Siksi pidettiin hyvänä sitä, että uudistus oli menossa eteenpäin tavalla, jossa suurimmat muutokset koskivat pelkästään säätiöyliopistoja.

Erityisen hyvänä pidettiin valiokunnan kannanmäärittämiä säätiöyliopistoasiassa. Valiokunta olikin paneutunut tosissaan tähän kysymykseen, ja se otti vakavasti asiantuntijoiden esittämät käsitykset. Valiokunta asettui säätiöyliopiston peruskysymyksissä kuulemiensa asiantuntijoiden enemmistön kannalle. Lausunnossa pohdittiin verrattain paljon sitä, miten vanha doktriini vaikuttaa muuttuneessa tilanteessa ja miten eri yliopistotyyppien sääntely voi erota toisistaan. Toki vielä perusteellisempi arviointi olisi ollut tässäkin asiassa paikallaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei ole toistaiseksi käsitelty kovin paljon oikeuskirjallisuudessa.^{111b} Paneuduttaessa lausunnon yksityiskohtiin saatetaan havaita, että kaikkiin asiantuntijoiden esittämiin näkökohtiin ei ollut lausunnossa kiinnitetty huomiota. Tämä koskee muun muassa siirtymistä uuteen palvelussuhteeseen. Myös säätiöyliopistoasiassa voidaan lausuntoon kohdistaa arvostelua, joskin vähäisemmässä määrin kuin moneen muuhun kohtaan. Tässä yhteydessä ei ole aiheellista eikä mahdollistakaan paneutua laajemmin valiokunnan lausuntoon.

Valiokuntalausunnon lähtökohtana oli yliopistohallinnon osalta yliopistoautonomian käsittealan analysointi. Lausunnossa todettiin, että yliopistoautonomiaan kuuluu opetuksen ja tutkimuksen vapauden lisäksi taloudellinen ja hallinnollinen autonomia, johon luetaan muun muassa oikeus sisäiseen normintaan.¹¹² Tämä tuli valiokunnan mielestä kirjata myös yliopistolakiin, niin kuin sitten tapahtuikin. Näin katkaistiin kärki siltä ajatukselta, että yliopistostrategiasta päättäminen ei kuulu perustuslailla suojattuun autonomiaan tai että riittää, kun yliopistoissa vallitsee ”kampusautonomia”. Myös se näkemys tuli samalla torjutuksi, että yliopistoautonomian sisältöä voitaisiin arvioida kokonaisuutena ja ”tosiasiallisen sisältönsä” kautta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa voidaan näet tulkita niin, että yliopistoautonomiaan kuuluu eri ulottuvuuksia ja että yliopistolakia arvioi-

Aalto-yliopiston ja sen rahoittajien suunnasta ei kuulunut kommentteja julkisuuteen. Tämä ei tietävästi ollut sattuma. Tutkijoiden kommentteja ei liioin näkynyt julkisuudessa.

^{111b} Ks. kuitenkin *Mäenpää* 2009b s. 398–404, erityisesti s. 403, jossa valiokunnan linjauksen katsotaan sitoutuvan hyvin johdonmukaisesti vakiintuneeseen tulkintalinjaan.

¹¹² Ks. PeVL 11/2009 vp s. 2. Ks. myös *Mäenpää* 2009b s. 399, jossa korostetaan näiden ulottuvuuksien muodostamaa autonomian kokonaisuutta, joka viime kädessä turvaa tutkimuksen ja opetuksen vapauden.

taessa on jokaisen kohdalta erikseen arvioitava, onko autonomian sisältöä loukattu.^{112b}

Edelleen valiokunta vahvisti vanhan kannanmäärityksensä siitä, että lailla säätämisen vaatimus koskee myös yliopiston sisäistä hallintoa. Valiokunta oli varsin kriittinen siinä, miten väljästi ja esimerkin omaisesti sääntely oli tarkoitettu toteutettavaksi. Nimenomainen kannanmääritys oli siitä, että lailla säätämisen vaatimus koskee yliopiston hallituksen ja rehtorin tehtäviä (ja valintaa).¹¹³

Myös se seikka tuli selkeästi todetuksi, että yliopistoautonomia koskee kaikkia niitä oppilaitoksia, joissa voidaan suorittaa yliopistotutkintoja ja joita siis yliopistolaki koskee.¹¹⁴ Näin tuli torjutuksi monta argumenttia: perustuslaki koskisi vain yliopistoja mutta ei korkeakouluja, se koskisi vain vanhoja yksiköitä eikä lainkaan yksityistä yliopistoa/korkeakoulua, jonka hallinnosta voitaisiin määrätä säädekirjassa.

Vuoden 1997 yliopistolaissa oli säädetty siitä, että yliopiston hallituksessa voi olla yhteisön ulkopuolinen henkilö, jos yliopisto itse tämän valitsee. Uutta yliopistolakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa pidemmälle yliopiston itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen. Julkisoikeudellisten yliopistojen osalta valiokunta totesi, että hallituksen valinta kuuluu kokonaisuudessaan yliopistolle itselleen. Selkeä linjaus tuli myös siihen, että julkisoikeudellisissa yliopistoissa voi olla ulkopuolisilla enemmistö vain, jos yliopisto itse niin päättää. Tämä linjaus ei voinut olla kokonaan irrallaan siitä, miten laissa voidaan säätää säätiöyliopistojen hallinnosta.¹¹⁵

Enemmistöaseman määrittäminen ei ollut perustuslakivaliokunnan lausunnossa itsestäänselvyys. Vertailun vuoksi voidaan näet todeta, että Helsingin yliopiston johto puolusti yliopiston sisällä voimakkaastikin hallituksen esityksen linjausta, kun se oli yliopiston sisäisen kritiikin kohteena yliopistolain eduskuntakäsittelyn aikana. Se tuki siis hallituksen esityksen kohtaa, joka todettiin valiokuntalausunnossa perustuslainvastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta ei joutunut ottamaan kantaa tai voinut ottaa kantaa siihen, olisiko kokonaan ulkoistettu hallitus julkisoikeudellisissa yliopistoissa perustuslain mukainen, jos yliopistolaisissa annettaisiin sellais-

^{112b} Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Mäenpään tuoreen artikkelin punaisena lankana on se, mitä yliopiston modernisaatio merkitsee yliopiston hallinnolle ja autonomialle. Hän ei kuitenkaan näe tämän antavan aihetta vakiintuneen doktriinin murtamiseen. Ks. *Mäenpää* 2009b s. 403–404.

¹¹³ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 2.

¹¹⁴ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 3.

¹¹⁵ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 2.

ta päättäminen yliopiston omalle hallintoelimelle (kollegiolle).¹¹⁶ Tällaista ei näet ehdotettu hallituksen esityksessä. Kysymys olisi ollut siitä, voiko itsemääräämisoikeudesta luopua näinkin radikaalisti omalla päätöksellä. Lopputuloksena oli se, että julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston hallituksessa on oltava laissa osoitetuissa rajoissa jäseniä sekä yliopiston sisältä että ulkopuolelta.

Perustuslakivaliokunta perusteli julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston oikeutta antaa omin päätöksin enemmistö hallituspaikoista ulkopuolisille sillä, että hallituksen esityksessä on pyrkimyksenä antaa yliopistoille lisää taloudellista autonomiaa.¹¹⁷ Siksi järjestelylle ei nähty perustuslaillista estettä. Lausuma herättää joukon kysymyksiä. Antaako lisääntyvä taloudellinen autonomia mahdollisuuden lisätä ulkopuolelta saatavaa taloudellista asiantuntemusta yliopiston hallituksessa vai mitä lausuma tarkoittaa? Ajatuksena on saattanut olla sekin, että kun autonomia muuten lisääntyy, siitä on oikeus osaksi luopua omalla päätöksellä. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla se, että autonomian on toteuduttava jokaisen momenttinsa osalta erikseen.

Säätiöyliopiston hallintomallin pohdiskelu perustuu perustuslakivaliokunnan lausunnossa osaltaan siihen, mitä autonomiasta on yleisesti ja julkisoikeudellisena laitoksina toimivien yliopistojen osalta erikseen lausuttu. Autonomian todettiin koskevan myös säätiöyliopistoa. Sinänsä olisi ollut ajateltavissa, että eroa ei olisi tehty yliopiston hallituksen valinnassa säätiöyliopistojen ja julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen välillä. Tämä olisi ollutkin selkeintä. Selvyden vuoksi on todettava, ettei säätiön perustajilla tai muilla rahoittajilla tarvitse olla osuutta säätiön hallinnossa – ei yliopistosäätiössä eikä missään muussakaan säätiössä.

Jos Aalto-korkeakoulusäätiötä ei olisi perustettu eikä hanketta sen perustamiseksi olisi edes ollut vireillä ennen yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen antamista, olisi hyvinkin voinut käydä niin, että säätiöyliopiston hallituksen valinnasta olisi tehty samanlainen lainsäädäntöratkaisu kuin julkisoikeudellisina laitoksina toimivista yliopistoista. Laissa olisi osoitettu yliopiston sisäisen ja ulkoisen hallitusedustuksen rajat, ja yliopiston sisällä olisi tullut tehdä päätös siitä, kummalle ryhmälle tulee enemmistö. Säätiön säännöt olisi tullut kirjoittaa tämän mukaisesti.

Synkronointiongelmia olisi tosin tullut siitä, että yliopiston olisi tullut ensin päättää, kummalle ryhmälle enemmistö annetaan, kun säätiössä on

¹¹⁶ Ks. kysymyksenasettelusta *Tuori*, LM 2001 s. 1346.

¹¹⁷ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 2.

määrättävä hallituksen valinnasta säännöissä jo säätiön eli yliopiston perustamisvaiheessa. Siksi olisi laissa voitu säätää siitä, että säätiö tulee perustaa niin, että enemmistö hallitukseen valitaan yliopiston sisältä. Jos yliopiston sisällä olisi tehty toisenlainen ratkaisu, se olisi tullut sittemmin kirjata säätiön sääntöihin.

Perustuslakivaliokunta joutui ottamaan huomioon realiteettina sen, että Aalto-korkeakoulusäätiö ja TTY-säätiö oli jo perustettu. Paineet olivat kovat siinä, ettei hallintomallia enää muuteta ainakaan olennaisella tavalla. Yhtään uutta julkisoikeudelliseksi laitokseksi tarkoitettua yliopistoa ei sen sijaan ollut perustettu tai oltu perustamassa. Perustuslakivaliokunta esitti kannanmäärityksenään sen, että säätiön säadekirjan allekirjoittaneille ta-
hoille voidaan turvata tietty vähemmistöosuus säätiön hallituksessa. Valiokunnan kannanmääritys merkitsi tinkimistä vanhoista linjauksista, tosin uuteen tilanteeseen sovellettuna. Sen perusteella rahalla saattoi saada mahdollisuuden päästä säätiöyliopiston hallitukseen. Jääskisen esittämästä legitimitistä rahoittajien säätiön sääntöihin perustuvasta hallitusedustuksesta ei kuitenkaan ollut tässä kysymys.

Valiokunnan mukaan myös säätiöyliopiston hallituksen valinnasta tulee säätää lailla. Valiokunta täsmensi lausumaansa toteamuksella, että lailla tuli säätää valinnan perusasioista. Kun kannanmääritystä vertaa valiokunnan toteamukseen julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen hallitusvalinnan sääntelystä, jää kysymään, miksi lailla tulee säätää vain perusasioista. Säätiömuodon ei tulisi tätä aiheuttaa. Toiselta puolen valiokunta esitti varsin ankaraakin kritiikkiä siitä, miten puutteellisesti lailla säätämisen vaatimus oli toteutunut säätiöyliopiston hallinnon osalta esimerkinomaisin viittauksin julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen sääntelyyn.¹¹⁸

Valiokunta katsoi edelleen, että myös yliopistoyhteisöön kuuluvien tuli olla vaalikelpoisia hallitukseen ja että ulkopuolisille tuli voida varata vähemmistö hallituspaikoista, esimerkiksi kaksi seitsemästä. Näidenkin osalta yliopistolla itsellään tuli olla aito vaikuttamisen mahdollisuus.¹¹⁹ Tämä perustuslain kannalta oikeaan osunut kannanmääritys merkitsi samalla sitä, että hallituspaikkoja ei voisi saada suoraan rahalla. Rahoittajien ei tulisi voida nimetä hallitukseen jäseniä. Vertailukohtana voidaan esittää se, että julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston finanssipäähöön sijoittaminen ei voi yliopistolain mukaan tuoda oikeutta hallituspaikkaan.

¹¹⁸ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 3.

¹¹⁹ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 3.

Yliopistolakia ei ole kirjoitettu siihen muotoon, että yliopisto itse voisi rajoittaa autonomiaansa määräämällä ohjesäännössään rahoittajilleen oikeuden esittää ehdokkaita hallitusvaalia varten.

4.6.2 Toinen käsittelyvaihe valiokunnassa (PeVL 18/2009 vp) ja sivistysvaliokunnan mietintö (SiVM 5/2009 vp)

Perustuslakivaliokunnan 13.5.2010 antama lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi oli säätiöyliopiston hallinnon osalta sillä tavoin selkeä, että esitetty malli ei ollut perustuslain mukainen. Muissa kuin säätiöyliopiston hallintoa koskevissa asioissa perustuslakivaliokunta saattoi lausunnoissaan tehdä lakiesitykseen muutosehdotukset, joilla ristiriitaisuudet perustuslain kanssa voitiin poistaa. Säätiöyliopiston hallinnon osalta tätä ei valiokunnan lausunnossa tehty. Tarkoituksena oli, että sivistysvaliokunta muotoilisi itsenäisesti lakitekstin uudelleen. Sinänsä olisikin ollut mahdollista toteuttaa eri tavoin perustuslakivaliokunnan viesti siitä, miten säätiöyliopiston hallinto voitaisiin järjestää.

Sivistysvaliokunta päätyi kuitenkin pyytämään perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa siitä, miten säätiöyliopiston hallinto olisi järjestettävissä perustuslakia kunnioittaen. Tätä varten perustuslakivaliokunta järjesti tiukassa aikataulussa uuden asiantuntijakuulemisen.¹²⁰ Se olikin sillä tavoin perusteltua, että ensimmäisellä kierroksella asiantuntijat olivat esittäneet käsityksensä siitä, oliko hallituksen esitys (täältä osin) perustuslain mukainen. Asiantuntijoiden olisi myös ollut helppo vastata siihen kysymykseen, mikä olisi ollut perustuslain mukaista. Yleisesti ottaen se olisi ollut samanlainen hallituksen valintatapa, jota perustuslakivaliokunta esitti julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin. Kun oli ilmeistä, ettei sivistysvaliokunta opetusministeriöstä tulevan paineen vuoksi tätä esittäisi, oli vaikea vastata siihen, mikä muu vaihtoehto täyttäisi (riittävästi) perustuslain vaatimukset.

Sinänsä harvinainen asiantuntijoiden lisäkuuleminen oli sillä tavoin perusteltua, että helposti jää spekulointia varaan se, mikä olisi asiantuntijan kanta hänen lausuntonsa perusteella sellaiseen asiaan, jota hän ei ole lausunnossa lainkaan käsitellyt. Asiantuntija lausuu lähinnä käsityksensä hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta, ei vasta jälkikäteen esitettä-

¹²⁰ Valiokunnassa olivat kuultavana professori Mikael Hidén ja allekirjoittanut. Kirjallisen lausunnon antoivat lisäksi professorit Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen. Kuulemistilanne ei ollut paras mahdollinen, kun valmistautumisaikaa oli hyvin vähän ja kun kutsuttavista vain kahdella oli tilaisuus tulla valiokuntaan saapuville.

vistä vaihtoehtoisista ratkaisuista. Tässäkin tapauksessa oli asiaa seuranneiden piiriin kantautunut käsityksiä tiettyjen asiantuntijoiden valiokunnassa lausumista käsityksistä, jotka eivät olleet paikkansapitäviä.

Perustuslakivaliokunnassa oli uudessa käsittelyssä arvioitavana opetusministeriössä valmistunut muotoilu säätiöyliopiston toimielimiä koskevaksi lakiehdotuksen 23 §:ksi. Sen hallitusvaalia koskevat 3 ja 4 momentit kuuluivat seuraavasti:

Säätiöyliopiston hallituksessa on seitsemän jäsentä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja mukaan lukien. Hallituksen on monipuolisesti edustettava säätiöyliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden sekä yhteiskuntaelämän ja elinkeinoelämän kotimaista ja kansainvälistä korkeimman tason asiantuntemusta. Hallituksen jäsenenä ei voi olla yliopiston rehtori, vararehtori, tiedekunnan tai muun välittömästi hallituksen alaisuudessa toimivan yksikön johtaja eikä monijäsenisen toimielimen jäsen.

Yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin nimittää jäsenet säätiöyliopiston perustajia kuultuaan. Kolme jäsentä nimitetään henkilöistä, joita perustajat Suomen valtiota lukuun ottamatta ovat asettaneet ehdolle siten kuin säätiön säännöissä määrätään. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulee olla muita kuin 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Hallituksen toimikausi määrätään säätiön säännöissä.

Kun sivistysvaliokunnan käsittelyssä olevaa ehdotusta verrataan hallituksen esitykseen ja Aalto-yliopiston säätiön sääntöihin, voidaan usean seikan todeta muuttuneen perustuslakivaliokunnan viitoittamaan suuntaan. Ensimmäisinä hallituksen valinta oli ylipäätään otettu laissa säänneltäväksi. Toiseksi oli valtioneuvoston oikeus määrätä hallituksen jäseniä poistettu. Kolmanneksi oli ulkopuolisten vähimmäismäärä rajattu siten, että yliopiston omalla väellä oli mahdollisuus tulla enemmistöksi yliopiston hallitukseen. Neljänneksi kenellekään ei ollut annettu ainakaan aivan suoraan oikeutta nimetä hallituksen jäseniä, vaan valintavalta olisi kuulunut yliopiston monijäseniselle hallintoelimelle. Muutoksia voidaan luonnehtia merkittäviksi.

Perusoikeuksien kannalta lakiehdotuksen uusi versio ei kuitenkaan ollut tyydyttävä. Laissa säätämisen vaatimus olisi tullut viedä pidemmälle. Uusi muotoilu jätti näet varmaankin tietoisesti väylän sille, että säätiön säännöissä annetaan rahoittajille mahdollisuus tehdä ehdotus vain niin monesta hallituksen jäsenestä kuin on valittavia. Selkeintä olisikin ollut ottaa säätiöyliopistojen hallinnon pohjaksi julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen sääntely. Tämän mukaisesti olisi voitu säätää niin yliopiston

omalle väelle kuin ulkopuolisillekin enimmäis- ja vähimmäisrajat siten, että kummallakin ryhmällä olisi ollut hallituksessa edustus. Rahoittajien osalta olisi voitu säätää kuulemisesta. Tämä olisi ollut sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti kestävä ratkaisu: suoraa nimeämistä ei olisi tapahtunut, mutta tosiasiallisesti olisi mitä luultavimmin valittu juuri ne henkilöt, joita kuulemistilanteessa olisi ehdotettukin. Yliopistoautonomian kannalta olisi ollut perustelluinta, että valintamenettelystä olisi säädetty laissa tyhjentävästi. Esitetyn tyyppistä mallia tarjottiin doctorum opinionina sekä sivistys- että perustuslakivaliokunnalle ennen kuulemisen järjestämistä.

Valiokuntakäsittelyn myötä ilmeni, että rahoittajat pitivät kiinni ehdotuksenteko-oikeudestaan. Tämän pohjalta valiokunta kehitteli mallia, jossa ehdolle tulee asettaa kaksinkertainen määrä henkilöitä valittaviin nähden. Tämäkään ei kunnolla täytä ”aidon valintamahdollisuuden” vaatimusta. Ehdokkaat voidaan näet asettaa niin, että vain osa voi käytännössä tulla kysymykseen, jolloin valintatilanne ei ole kovin aito. Valiokunnassa kuulut asiantuntijat eivät pitäneet tätä mallia niin ilmeisesti itsehallinnon vastaisena, että valiokunta olisi pitänyt sitä selvästi perustuslain vastaisena. Asiaan vaikutti se, että näin valitaan vain vähemmistö hallituksen jäsenistä. Valiokunta asetti rinnakkain kaksi mahdollisuutta, joko kuulemisen tai velvollisuuden asettaa kaksinkertainen määrä ehdokkaita.¹²¹

Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopiston itsehallinnon kanssa ei sovi kovin hyvin yhteen se, että yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin voi nimittää myös muut kuin säätiön perustajien ehdotuksesta nimitettävät jäsenet vasta perustajatahoja kuultuaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan tulikin harkita tämän kuulemisvaatimuksen poistamista.¹²² Sivistysvaliokunnan käsittelyn myötä lakitekstiin ei kuitenkaan tehty tältä osin muutoksia.¹²³

Itsehallintoyhdyskunnan päätöksenteon sitominen ulkopuolisen tahon kuulemiseen on meillä uutta. Siksi siitä ei ole perustuslakivaliokunnan aikaisempia linjauksia. Kuuleminen ei ole oikeudellisesti sitova, mutta on vähintään outoa, että paitsi rahoittajat myös valtio esittää mielipiteensä ennen itsehallinto-organisaation päätöksentekoa hallituksen valinnassa. Valtiohan on juuri se taho, jota vastaan yliopistoautonomia on ensisijaisesti olemassa.

¹²¹ Ks. PeVL 18/2009 vp s. 2.

¹²² Ks. PeVL 18/2009 vp s. 3. Ks. tämän kohdan osalta myös Tuorin kriittisiä kommentteja *Tuori* 2009b s. 2.

¹²³ Ks. SiVM 5/2009 vp s. 16. Sivistysvaliokunta piti kuulemista tarkoituksenmukaisena ottamatta näin kantaa perustuslakitulkintaan, eli toisin sanoen se sivuutti koko asian.

Kun valtiolla on tavallaan kenkä oven välissä hallitusvaalia tehtäessä, se voi tosiasiallisesti vaikuttaa paljonkin hallitusvaalin linjauksiin antamalla ymmärtää, että sen tahdon kuuleminen on yliopiston edun mukaista. Tällä tavoin se voi vaikuttaa erityisesti siihen, valitaanko hallitukseen jäseniä myös yliopiston sisältä. Tilanne on sama kuin, jos kuntien tulisi kuulla valtioneuvostoa ennen kuin ne voivat valita kunnanhallituksen jäsenet. Siksi olisi ollut ehdottomasti parempi, että perustuslakivaliokunnan viesti olisi otettu tässä huomioon.

Uudessa ehdotuksessa oli laajennettu tuntuvasti vaalikelpoisten alaa. Yliopistolaisia ei ollut enää diskvalifioitu muuten kuin johtotehtävissä toimivien osalta. Ehdotuksessa painotettiin kuitenkin sellaista asiantuntemusta, että voidaan perustellusti kysyä, täyttääkö yliopiston sisältä vain professorikunta asetetut vaatimukset ja onko yleensäkin tarkoitus valita hallitukseen ainakin ensisijaisesti vain yliopiston ulkopuolisia henkilöitä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan huomiota esittämällä tulkinnan, jonka mukaan muotoilu ei sulje pois mitään yliopistoyhteisön ryhmää osallistumasta hallitukseen.¹²⁴ Tämä on sinänsä merkittävä näkökohta. Kysymys ei ole vain perusteluilla säätämisestä vaan perustuslain vaatimukset huomioon ottavasta tulkinnasta.

Säätiön hallituksen toimikaudesta on säätiölain mukaan määrättävä säätiön säännöissä. Yliopiston itsehallintoa koskeva lailla säätämisen vaatimus ulottuu kuitenkin doktriinin mukaan myös yliopiston hallituksen toimikauteen.¹²⁵ Tämän vuoksi sivistysvaliokunta ei ottanut luonnoksessaan lailla säätämisen vaatimusta asianmukaisesti huomioon ehdottaessaan, että säätiöyliopiston hallituksen toimikaudesta määrätään säätiön säännöissä.¹²⁶ Ehdotusta korjattiin niin, että hallituksen toimikaudesta päättää säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Tämä ei ollut perustuslakivaliokunnan kannan mukainen ratkaisu, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunto ei jättänyt sijaa tulkinnalle. Toki lakiin otettu ratkaisu merkitsee sitä, että tästä asiasta päätetään yliopiston ”omassa” toimielimessä, mutta siitä ei säädetä laissa niin kuin julkisoikeudellisten yliopistojen osalta meneteltiin. Miksi näin tehtiin, jää arvailtavaksi, kun sivistysvaliokunta ei perustellut kantaansa.^{126b}

Yliopistolaki tuli hyväksytyksi keskeisissä asioissa pääosin perustuslakivaliokunnan lausuntoon perustuvalla tavalla. Sivistysvaliokunta ei kui-

¹²⁴ Ks. PeVL 18/2009 vp s. 3.

¹²⁵ Ks. esim. *Tuori* 2009b s. 3.

¹²⁶ Ks. PeVL 18/2009 vp s. 2.

^{126b} Ks. SiVM 5/2009 vp s. 7.

tenkaan edellä esitetyin tavoin tarttunut kaikkiin perustuslakivaliokunnan huomioihin. Pyrkimyksenä on mitä ilmeisimmin ollut se, että Aalto-yliopiston vanha hallitus voitiin valita uudelleen, niin kuin sitten tapahtuikin. Valinta ei tapahtunut yliopistolain säännösten vastaisesti; säätiöyliopiston hallitushan oli valittavissa niin, että mukaan ei tullut yhtään yliopistolaista. Aalto-yliopiston hallitus tuli näin olemaan kokonaan ulkoistettu.

4.7 Pohdintoja ja vaihtoehtoja

Perustuslaillisena kysymyksenä voidaan esittää se, olisiko yliopistolaki voitu säätää siten, että yliopiston oma toimielin valitsee hallituksen, johon ei voida valita ketään yliopistoyhteisön sisältä. Tämä kysymys ei tullut nimienomaisesti esiin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Vaikka itsehallintoa tulkittiin säätiöyliopiston hallinnon osalta aikaisempaa väljempään suuntaan, voidaan perustellusti lausua, ettei tällainen olisi perustuslakivaliokunnan uudet lausunnotkaan huomioon ottaen PL 123 §:n mukaista. Itsehallintoa ei ole se, että itsehallinto-organisaation sisältä ei voitaisi valita ketään keskeiseen hallintoelimeen. Yliopistolain 24 § mahdollistaa nyt sen, että kaikki hallituksen jäsenet ovat ulkopuolelta, mutta laki sallii myös sen, että enemmistö jäsenistä on yliopiston sisältä.

Yliopistolain mukaan on hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan oltava niin julkisoikeudellisissa yliopistoissa kuin säätiöyliopistoisakin yliopistoyhteisön ulkopuolelta. Tämä ei ole puheenjohtajiston vahva asema päätöksenteossa huomioon ottaen itsehallinnon kannalta ongelmallista, niin kuin asiantuntijakuulemisessa ilmeni.¹²⁷ Siksi olisi ollut autonomian kannalta parempi, että yliopistot olisivat voineet itse ratkaista puheenjohtajan valinnan tavan.

Rehtorin valinta kuuluu kummassakin yliopistotyypissä hallitukselle eikä yliopiston ”omalle” toimielimelle eli yliopistokollegiolle tai yliopiston yhteiselle monijäseniselle toimielimelle, niin kuin aikaisemman lain mukaan oli asian laita. Aikaisemman lain osalta sivistysvaliokunta perusteli vaalitapaa sillä, että rehtorilla tulee olla yliopistoyhteisöstä saatu laajapohjainen kannatus ja luottamus.¹²⁸ Jos yliopiston hallitus koostuu kokonaan ulkopuolisista, niin kuin Aalto-yliopistossa on asian laita, tällaista luottamusta ei mitata eikä sitä tarvitse olla. Tässä näkyikin siirtyminen kollegio-

¹²⁷ Ks. *Viljanen* 2009 s. 3.

¹²⁸ SiVM 10/2004 vp s. 5.

päätöksenteosta managerismiin. Yliopiston rehtori rinnastetaan yritysjohtajaan, ja hänen keskustelukumppaninsa on yliopistoyhteisön ulkopuolelta oleva hallituksen puheenjohtaja. Ratkaisu ei ole selvästi itsehallinnon periaatteiden vastainen, mutta takavuosikymmeninä sitä ei olisi hyväksytty autonomian suojaa nauttivan yliopiston hallintoperiaatteeksi kollegiaalisuusvaatimuksen vuoksi. Siksi olisi ollut paikallaan, että perustuslakivaliokunta olisi tarttunut tähän kysymykseen. Jos arviointi olisi tehty aikaisempaa tulkintalinjaa kunnioittaen, olisi myös lopputulos ollut toinen.¹²⁹

Perustuslakivaliokunnan linjausta voidaan lopuksi arvioida myös itsehallinnosta luopumisen yleisenä kysymyksenä. Julkisoikeudellisten itsehallintoyhdyskuntien autonomian voidaan sanoa olevan sekä valinta-autonomiia että toiminnallista itsehallintoa. Tätä itsehallintoa ei ole perinteisen näkemyksen mukaan voitu ulkoistaa. Itsehallintoyhdyskunnan asioista päättämisen tulee tämän mukaisesti olla riittävästi itsehallintoyhdyskuntaan kuuluvien itsensä käsissä. Vertailun vuoksi saatetaan esittää, ettei eduskunta voi ylimpänä valtioelimenä luopua tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen lainsäädäntövallan käyttämisestä ja valita jotain muuta organia tilalleen.¹³⁰ Kunnassakin itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa.¹³¹ Sitä ei voida ulkoistaa päättämällä esimerkiksi sitä, että kunnanhallituksen jäsenistä osa on valittava paikallisen kauppakamarin tai kunnallisen viranhaltijain yhdistyksen asettamista ehdokkaista.

Myös se voidaan vertailun vuoksi todeta, ettei yhdistysjuridiikassa hyväksytä sellaista autonomiakäsitystä, jonka mukaan liittomuotoisen yhdistyksen hallituspaikat tulisi yhdistyksen sääntöjen mukaan täyttää jäsenyhdistysten asettamista ehdokkaista.¹³² Yleisesti ottaen itsehallinnon sisältönä ei ole se, että siitä voitaisiin vapaasti luopua. Siksi ei ole perusteetonta esittää, että laissa on menty liian pitkälle, kun itsehallintoyhteisö voi luopua oikeudestaan valita omia edustajiaan ylimpään hallintoelimeen.

¹²⁹ Tältä osin voidaan viitata Tuorin kritiikkiin, jota tämä oli esittänyt jo 1990-luvulla. Ks. *Tuori* 2002 s. 328–330.

¹³⁰ Tässä suhteessa voidaan esittää kriittinen kommentti Pohjolan käsityksestä, jonka mukaan suoja ei ole tarpeen antaa yliopistoa itseään vastaan, jos tarkoituksena on suojata yliopiston itsehallintoa. Ks. *Pohjolainen* 2008 s. 135 av. 18. Itsehallintoa tulisi suojella itsehallintoyhteisön omilta toimilta niin, ettei itsehallinnosta luovuta.

¹³¹ Ks. vertailusta kunnalliseen itsehallintoon *Tuori* 2009 s. 4.

¹³² Ks. *Halila* 1993 s. 744–760.

4.8 Sopeuttamistoimet Aalto-korkeakoulusäätiössä

Kun yliopistolaki oli hyväksytty eduskunnassa, ryhdyttiin Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjä muuttamaan uuden lain mukaisiksi. Tähän ei enää sisältynyt dramaattisia käännteitä. Säätiössä jouduttiin suorittamaan hallitusvalinta uudelleen, koska alkuperäinen hallitus oli valittu perustuslain vastaisesti.¹³³ Yliopistolain 24 § ei asettanut estettä sille, että hallitus valittiin kokonaisuudessaan uudelleen. Olennaista oli, että tämä tapahtui yliopiston sisältä asetetun hallintoelimen päätöksellä. Myös rehtorin vaali suoritettiin samasta syystä uudelleen. Estettä ei ollut tietenkään sille, että myös tässä tapauksessa vaali kohdistui jo aikaisemmin valittuun henkilöön.

Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjä muutettiin muun muassa hallitusvaalin osalta. Sääntöihin kirjattiin kuulemis- ja ehdollepanomenettelyt yliopistolain 24 §:n säännöksiä mukaillen. Yliopistoautonomian kannalta oli olennaista, ettei tulevien päätöksentekijöiden käsiä sidottu siinä, kuinka monta hallituksen jäsentä valitaan yliopiston sisältä. Uusienkin sääntöjen perusteella on milloin tahansa mahdollista, että yliopisto valitsee enemmistön omasta piiristään. Säännöissä on määritelty ehdollepanomenettelyn määräaikoja. Ne eivät ole itsehallinnon kannalta ongelmallisia.

Säätiölain 10 a §:n mukaan säätiön säännöissä voidaan määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Yliopistolain 23.2 §:ssä on puolestaan säädetty, että muut kuin laissa mainitut toimielimet eivät voi käyttää merkittävää päätösvaltaa. Tämä perustuu perustuslakivaliokunnassa nimenomaisesti todetulla tavalla lailla säättämisen vaatimukseen.¹³⁴ Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjen mukaan hallitus voi vahvistamallaan johtosäännöllä tai erillispäätöksellä siirtää toimeenpanovaltaa rehtorille, muille toimielimille tai säätiön palveluksessa oleville henkilöille.

Säätiön sääntöjen kirjaus on asianmukainen, kun huomataan siinä käytetty käsite toimeenpanovalta. Se ei ole kuitenkaan laissa omaksuttu käsite, joskin toki muuten paljon käytetty. Olennaista onkin, mitä toimeenpanovallalla tullaan säätiön toiminnassa tarkoittamaan. Jos kysymys on tosiasiallisesti päätösvallasta, toimitaan säätiön sääntöjen vastaisesti. Jos päätösvaltaa delegoitaisiin säätiön säännöissä, olisi olennaista, ettei merkittä-

¹³³ Sivistysvaliokunta kiinnitti sinänsä asianmukaisesti huomiota itsestäänselvyyteen eli sopeuttamistoimiin säätiöyliopistoissa. Ks. SiVM 5/2009 vp s. 8.

¹³⁴ Ks. PeVL 18/2009 vp s. 2 ja SiVM 5/2009 vp s. 15.

västä päätösvallasta voida disponoida säätiön sääntömääräyksin. Päätösvallan osalta tulisi säännöissä myös määrätä, missä asioissa päätösvaltaa delegoidaan ja mille toimielimelle tai henkilölle delegointi tapahtuu.

5 MUITA SÄÄTIÖYLIOPISTON HALLINTOKYSYMYKSIÄ

5.1 Säätiö yliopistona vai yliopiston ylläpitäjänä?

Aalto-yliopisto ja yliopistolaki perustuvat sen ajatuksen varaan, että yksityisoikeudellisin toimin perustettu säätiö on itsessään yliopisto eikä vain yliopistoa ylläpitävä organisaatio. Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty sitä, miksi tähän vaihtoehtoon on päädytty. Tämä on kiintoisaa, koska selvitysmiehet Jääskinen ja Rantanen esittivät säätiöyliopistoa varten ylläpitäjämallia.¹³⁵ Säätiön perustaminen ja organisointi olisi ollut helpompaa, jos säätiö olisi ollut yliopiston ylläpitäjä, niin kuin se oli vanhoissa säätiöyliopistoissa. Säätiö olisi voitu perustaa pelkästään säätiölain säännökset huomioon ottamalla. Itse yliopistoa koskevat vaatimukset olisivat määräytyneet sen mukaan, mitä yliopistolaissa lopulta säädetään, kun perustuslakikysymykset olisi ensin tutkittu perustuslakivaliokunnassa.

Ammatillisista oppilaitoksista yhä tutun ylläpitäjämallin hylkäämistä ei ole mainittu säätiön perustamisasiakirjoissakaan. Syynä valitun vaihtoehdon omaksumiselle on voinut olla se, että näin on päästy vaikuttamaan itse yliopiston hallintomalliin, mitä rahoittajatahot ilmoittivat koko ajan pitävänsä tärkeänä. Asia tuli esille vielä keväällä 2009 perustuslakivaliokunnassa, jossa useat asiantuntijat ilmoittivat lausunnoissaan pitävänsä ylläpitäjämallia parempana vaihtoehtona. Niilo Jääskinen jopa toi esiin pykäläehdotuksen ylläpitäjämallia varten.¹³⁶

Jääskisen ehdotus olisi tuonut yliopistolakiin seuraavat muutokset:

- Lain 1 §:n 1 momentin 15 ja 16 kohdat olisi muutettu seuraavasti: ”X-yliopisto, jota ylläpitää Y-säätiö”.
- 1 §:n 2 momentissa olisi säädetty, että ”säätiöyliopistoihin sovelletaan tätä lakia, kun taas 1 momentissa mainittuihin säätiöihin sovelletaan säätiölakia”.

¹³⁵ Ks. Jääskinen – Rantanen 2007 s. 85–88.

¹³⁶ Ks. Jääskinen 2009 s. 12.

- 23 §:n 3 momentissa olisi tullut todeta, että säätiöyliopistoa ylläpitävän säätiön hallitus toimii myös yliopiston hallituksena ja 27 §:n 1 momentissa olisi tullut mainita yliopiston ohella sitä ylläpitävä säätiö.

Jääskisen ehdotuksen kaksi ensimmäistä kohtaa olisivat perustuneet selkeästi ylläpitäjämalliin, ja ne olisivat sen mukaisesti olleet sinänsä ongelmattomat. Kolmas kohta olisi sen sijaan ollut pulmallinen. Säätiölain kannalta ei ongelmia olisi ollut säätiön hallituksen valinnasta, olisipa se tapahtunut miten tahansa. Kun yliopistolaissa olisi tullut perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti säätää myös säätiöyliopiston hallituksen valinnasta, olisi eteen tullut ristiriita säätiön sääntöjen ja yliopistolain perusteella valittujen hallitusten välillä. Ylläpitäjäsäätiön säännöt olisi tullut muuttaa siten, että myös säätiön hallitus valitaan sillä tavoin kuin se tulee yliopistolain mukaan valita. Tältä ongelmalta olisi vältytty, jos laissa olisi hyväksytty se, että säätiön ja yliopiston hallituksen valintatapa ja kokoonpano voivat olla keskenään erilaisia. Tämä olisi tuskin tyydyttänyt Aaltoyliopiston rahoittajia.

5.2 Säätiön pääomapanoksen pysyvyys

Säätiön keskeisiin tunnusmerkkeihin kuuluu pysyvyys. Säätiötä ei voida hevin purkaa, jos sillä on varoja toimintaansa, ja säätiölle annettu pääomapanos on pysyvä. Säätiölle annettu pääoma ei ole sellainen finanssisijoitus, jota voitaisiin käyttää muuttuneissa oloissa toisin. Siksi Aalto-korkeakoulusäätiön säännöissä huomio kiinnittyy siihen, että valtion pääomapanos voitaisiin palauttaa, jos säätiö lakkautetaan.¹³⁷ Käytännössä on eräiden kuntasäätiöiden säännöissä mahdollistettu se, että kunnan luovuttamaa omaisuutta palautetaan kunnalle käytettäväksi säätiön tarkoituksen toteuttamiseen. Tämä tulkinta on kuitenkin kyseenalaistettavissa lakiin perustamattomana.¹³⁸ Olennaista on joka tapauksessa se, että Aalto-korkeakoulu-

¹³⁷ Helsingin yliopisto kiinnitti tähän seikkaan huomiota keväällä 2008 säätiön sääntöluonnoksesta antamassaan lausunnossa. Käsittelin tätä kysymystä perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa, jossa tarkastelin muitakin kuin perustuslakiin liittyviä säätiöyliopistoteemoja. Ks. *Halila* 2009 s. 21.

¹³⁸ Esitetty kysymys on tullut sivuutetuksi kahdessa säätiöoikeudellisessa väitöskirjassa, joihin tämä teema olisi voinut sisältyä. Se on luultavasti tuntunut niin oudolta, ettei kumpikaan kirjoittajista ole siihen tarttunut. Määritelmän omaisesti säätövarallisuus on pysyvää. Niinpä Risto Hovi on tarkastellessaan säätiövarallisuuden suojaa käsitellyt kaikkia mahdol-

säätiön säännöissä ei ole mainittu palautettavan pääoman käytöstä muuta kuin se, että siitä päätetään eduskunnassa.

5.3 Yliopiston rehtorin ja hallituksen tehtävät

Myös säätiöyliopiston rehtorin aseman määrittäminen on aiheellista tarkastella yliopistolain ja Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjen valmisteluvaiheiden kautta. Yliopiston rehtorin asemasta ehdotettiin säädettäväksi yliopistolain esitysehdoituksessa siten, että rehtoria koskevaa pykälää ei sovellettaisi säätiöyliopistoon vaan ainoastaan julkisoikeudellisena laitoksena toimiviin yliopistoihin. Toimivaltajako olisi näin tullut rakentua yksinomaan säätiön sääntöjen varaan. Puuttumatta vielä siihen, olisiko tämä ollut yliopistoautonomian kannalta mahdollista, voidaan tilannetta arvioida aluksi säätiölain säännösten valossa.

Säätiölain 10 a §:n mukaan säätiön säännöissä voidaan määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää säätiön hallituksen ohella säännöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai muu toimihenkilö.¹³⁹ Aalto-korkeakoulusäätiön säännöissä laissa tarkoitettu tehtävämäärittely oli toteutettu puutteellisesti. Sääntöjen alkuperäisen sanamuodon mukaan rehtori näet ”johtaa säätiötä ja sen muodostamaa tiede- ja taideyhteisöä sekä hoitaa hallituksen hänelle osoittamat muut tehtävät”. Tässä ei ole määritelty sitä, mitä tehtäviä delegoidaan rehtorille. Olisipa sääntöjen määräys ollut millainen tahansa, olisi ongelmana ollut se, että rehtorin asema hallintoelimenä olisi jäänyt perusoikeusdoktriinin vastaisesti säätiön sääntöjen varaan.

Myöskään hallituksen esityksessä ei ollut muita säännöksiä säätiöyliopiston rehtorista kuin se, että säätiöyliopistossa on rehtori. Toimivallasta ei näin ollut säännösehdoituksia, vaan toimivaltajako rehtorin ja hallituksen välillä oli tarkoitus hoitaa säätiön säännöissä.¹⁴⁰ Perustuslakivaliokunta katsoi, että lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa myös rehtorin (ja hallituksen) tehtäväkuvaa.¹⁴¹ Tästä huolimatta sivistysvaliokunta tarjosi perustus-

lisiä omaisuuden käyttötilanteita mutta sivuuttanut sen, että omaisuus palautettaisiin. Pirkko-Liisa Aro käsittelee väitöskirjassaan säätiövarallisuuden luovutuksen ajankohtaa ja sääntömuutosten peruuttamista, ei sen sijaan sitä, että perustamistoimien tultua suoritetuiksi loppuun varallisuus voisi palautua perustajalle.

¹³⁹ Ks. delegoinnista esim. *Hovi* 2005 s. 75–77 ja *Pykäläinen-Syrjänen* 2007 s. 179–183

¹⁴⁰ Ks. lakiehdotuksen 23.3 § ja sen johdosta HE 7/2009 vp s. 62, jossa on kerrottu esimerkiksi, mitä tehtäviä rehtorille ja hallitukselle kuuluu.

¹⁴¹ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 3.

lakivaliokunnalle osoitetussa toisessa lausuntopyynnössä (opetusministeriössä kehiteltyä) mallia, jossa yleisluonteisen tehtäväkuvauksen jälkeen olisi todettu, että rehtorin ja hallituksen tehtävistä määrätään muutoin erikseen säätiön säännöissä ja säätiön sisäisesti. Tämä olisi jättänyt avoimeksi useita kysymyksiä kuten sen, miten päätetään henkilökunnan ottamisesta ja erottamisesta yliopiston palvelukseen.¹⁴²

Vasta perustuslakivaliokunnan toisen lausunnon jälkeen sivistysvaliokunta otti mietintöönsä oman pykälän säätiöyliopiston rehtorista (yliopistolain 25 §). Lainkohdan sisältö tuli olemaan lähes identtinen julkisoikeudellisen yliopiston rehtoria koskevan sääntelyn kanssa. Lailla säätämisen vaatimus tuli näin toteutetuksi.¹⁴³ Tämä merkitsi myös sitä, että lain säännökset tulivat korvaamaan säätiön säännöissä olevat rehtoria koskevat määräykset. Kesäkuussa 2009 Aalto-korkeakoulusäätiön säännöt muutettiin tältä osin identtisiksi yliopistolain säännösten kanssa.

Säätiöyliopiston hallituksen tehtäväkuvan määräytyminen tapahtui samalla tavoin kuin rehtorinkin tehtäväkuvan rakentuminen. Asiasta oli aluksi tarkoitus määrätä vain säätiön säännöissä, mutta lopulta lakiin otettiin hallituksen tehtäviä koskevat säännökset samaan tapaan kuin julkisoikeudellisia yliopistoja säänneltäessä tehtiin.¹⁴⁴ Sääntelytiheydessä oli kuitenkin merkittävä ero julkisoikeudellisiin yliopistoihin nähden, eikä säännöksiä tullut lakiin lainkaan kaikista sellaisista tehtävistä, joiden tulisi kuulua jollekin säätiöyliopiston toimielimelle.

Julkisoikeudellisten yliopistojen hallituksen tehtävistä on säädetty yliopistolain 14 §:n 10-kohtaisessa seikkaperäisessä luettelossa. Säätiöyliopistojen hallituksen tehtäväkuva on sen sijaan määritelty varsin lyhyesti yliopistolain 24.1 §:ssä seuraavasti:

Säätiöyliopiston hallituksen tehtävänä on päättää yliopiston strategiasta, yliopiston toimintaa ja taloutta koskevista asioista sekä muista laajakan-toisista suunnitelmista. Lisäksi hallitus valitsee rehtorin johtamaan yliopiston toimintaa.

Säätiöyliopiston hallituksen tehtäväkuvassa taloutta koskevat määräytykset ovat hyvin yleisiä. Julkisoikeudellisten yliopistojen osalta on sen sijaan määrätty laissa hallitukselle tai kollegiolle seuraavat tehtävät:

¹⁴² Ks. PeVL 18/2009 vp s. 2.

¹⁴³ Ks. SiVM 5/2009 vp s. 16.

¹⁴⁴ Ks. HE 7/2009 vp s. 62, PeVL 11/2009 vp s. 4, PeVL 18/2009 vp s. 2 ja SiVM 5/2009 vp s. 15–16.

Hallitus (14 §)

- toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta päättäminen sekä tilinpäätöksen laatiminen
- yliopiston varallisuuden hoidosta ja käytöstä vastaaminen, jollei hallitus ole siirtänyt toimivaltaa rehtorille
- kirjanpidon ja varainkäytön valvonnan järjestäminen
- toiminnan kannalta merkittävien ja periaatteellisten sopimusten hyväksyminen

Yliopistokollegio (22 §)

- yliopiston tilintarkastajien valinta
- tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen vahvistaminen sekä vastuuvapaudesta päättäminen
- vahingonkorvauskanteen nostamisesta päättäminen

Aalto-korkeakoulusäätiön säännöissä on toistettu yliopistolain 24.1 § ja määrätty sen lisäksi hallituksen tehtäväksi seuraavaa:

- määrittellä rehtorin tehtävät näiden sääntöjen puitteissa
- valita korkeakoulujen johtajat rehtorin esityksestä
- perustaa ja lakkauttaa säätiön opetus- ja tutkimusyksiköt
- päättää säätiön vuotuisesta toimintasuunnitelmasta ja talousarviosta
- vahvistaa säätiön toimintakertomus ja tilinpäätös
- antaa säätiön toimintavuodesta kertomus akateemisten asiain komitealle
- päättää johtosäännöistä ja muista vastaavista määräyksistä

Yliopistolain säännökset olivat sinänsä riittävän seikkaperäisiä säätiölain kannalta hallituksen tehtävien määrittämiseksi. Säätiöissä ei säätiölain mukaan tarvitse myöntää vastuuvapautta eikä käsitellä vahingonkorvausvaatimusta toisin kuin yhteisöissä. Kun hallitus on säätiön yleistoimivaltainen elin, hallituksen tehtäviin olisi kuulunut kaikki se, mitä ei ole määrätty muille toimielimille. Ongelmana onkin PL 123 §:ään perustuva lailla säätämisen vaatimus. Sitä ajatellen lain säännökset ovat melko yleisluonteisia. Siksi säännöissä olevat määritykset olisi ollut aiheellista nostaa lakitasolle.

Eriyisesti huomio kiinnittyy johtosäännöistä ja muista vastaavista määräyksistä päättämiseen. Tämä perustuu yksinomaan säätiön sääntöihin. Toiselta puolen on näet yliopistolain 26 §:ssä määrätty yliopiston yhteisen monijäsenenisen toimielimen tehtäväksi muun muassa päätöksen tekeminen opetukseen ja tutkimukseen liittyvistä muista yleisistä säännöistä kuin tälle toimielimelle muutenkin kuuluvista opetussuunnitelmista, tutkintovaatimuksista ja opiskelijoiden valintaperusteista. Laista ja säätiön säännöistä ei kunnolla selviä, mitkä ovat hallitukselle kuuluvia johtosääntöjä ja mitkä

yliopiston yhteiselle monijäseniselle toimielimelle kuuluvia ”yleisiä sääntöjä”.^{144b}

5.4 Liiketoiminnan harjoittaminen säätiöyliopistossa

Yliopistolain 5 §:ssä on säädetty julkisoikeudellisten yliopistojen oikeuskelpoisuudesta. Tämän perusteella on lakiin otettu säännöksiä tällaisen yliopiston oikeuskelpoisuudesta ja oikeudellisesta toimintakyvystä. Eriksen on säädetty siitä, että (tällainen) yliopisto voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista.¹⁴⁵ Lain 5 § ei koske säätiöyliopistoja. Tämä ilmenee paitsi 5 §:stä itsestään vielä varmuuden vuoksi 1 §:n 4 momentista, jonka mukaan 5 § ei koske säätiöyliopistoja. Yliopistolaissa ei ole muuallakaan säädetty säätiöyliopistojen liiketoiminnasta. Asiaa ei ole liioin käsitelty yliopistolakia koskevassa hallituksen esityksessä.¹⁴⁶

Kun yliopistolaissa ei ole säädetty mitään yliopistosäätiöiden liiketoiminnasta, on lähdettävä siitä, että asia on jätetty säätiölain ja yliopistosäätiöiden sääntöjen varaan. Mitään sellaista yleistä asian luonteesta johtuvaa seikkaa ei ole, jonka vuoksi säätiöyliopiston liiketoiminnalla tulisi olla jokin muu perusta. Siksi siihen tulee soveltaa pelkästään säätiölain säännöksiä. Säätiöyliopistossa liiketoiminnan on näin palveltava säätiön tarkoitus. Edellä esitetyin tavoin se ei saa olla pelkkä toiminnan rahoituskeino.

Säätiöyliopiston liiketoiminta voi sikäli olla julkisoikeudellisen yliopiston liiketoimintaa laajempaa, että se voi palvella myös muuta kuin yliopiston lakisääteistä tehtävää eli siis sen ”omaa” tarkoitusta. Merkityksellistä on myös se, mitä liiketoiminnalla tässä asiayhteydessä tarkoitetaan ja miten ymmärretään yliopistolain 2 §:ssä säädetty, kaikkia yliopistoja koskeva vuorovaikutuksellisuus muun yhteiskunnan kanssa. Yliopiston toimialalla annettava maksullinen koulutus- ja kustannustoiminta palvelee yleensä kiistattomasti tätä tarkoitusta, ei sen sijaan esimerkiksi pankkiiritoiminta.¹⁴⁷ Yliopiston liiketoiminnan ei liioin tarvitse olla voittoa tavoittelema-

^{144b} Ks. SiVM 5/2009 vp s. 16, jossa asiaa ei ole avattu.

¹⁴⁵ Ks. *Mäenpää* 2009 s. 21–22. Mäenpää ei käsittele teoksessaan säätiöyliopiston liiketoimintaa. Ks. myös *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 279–280, jossa on käsitelty yliopistojen elinkeinotoimintaa verotuksen näkökulmasta. Tämän näkökulman vuoksi ei esille tule eroa säätiö- ja muiden yliopistojen välillä.

¹⁴⁶ Ks. HE 7/2009 vp s. 31–34 ja 53–54.

¹⁴⁷ Hallituksen esityksessä yliopistojen verotusta koskevaksi lainsäädännöksi on mainittu yliopistojen elinkeinotoiminnasta esimerkkeinä täydennyskoulutus ja sopimusperäinen tai

tonta.¹⁴⁸ Vertailukohtana voidaan tässä myös esittää se, että Ruotsissa ei säätiöiden liiketoimintaa ole rajoitettu.¹⁴⁹

Säätiöyliopisto voi yhtiöittää liiketoimintaansa ja harjoittaa yleensäkin yhtiömuodossa välillistä liiketoimintaa samojen edellytysten varassa kuin muutkin säätiöt.¹⁵⁰ Säätiön toiminnan yhtiöittäminen ei ole kuitenkaan yhtä helppoa kuin julkisoikeudellisen laitoksen. Jos säätiön tulee harjoittaa sääntöjensä mukaan jotain toimintaa, sen ei yleisesti ottaen tulisi voida siirtää tätä toimintaa oman organisaationsa ulkopuolelle. Siksi on yksinkertaisempaa ryhtyä harjoittamaan uutta liiketoimintaa uudessa yhtiössä kuin yrittää siirtää säännöissä mainittua liiketoimintaa yhtiöön.

Kaupallis-teollisesti suuntautuneessa säätiöyliopistossa voidaan liiketoiminnan harjoittamisen ajatella olevan enemmän esillä kuin muissa yliopistoissa. Tämä voi vaikuttaa myös henkilöstön asemaan. Kun yliopistojen henkilökunta on työsopimussuhteessa, sovelletaan kilpailevaan työsopimukseen työsopimuslain säännöksiä. Tällä seikalla ei ollut paljon merkitystä silloin, kun yliopiston toimialaan ei kuulunut maksullinen täydennyskoulutus- ja tutkimustoiminta. Kun tilanne on muuttunut, henkilökunta voi yllättyä, jos yliopiston ulkopuoliset koulutus-, konsultointi- ja tutkimustehtävät kielletään työsopimuslain perusteella.

5.5 Säätiövalvonta

Aalto-yliopiston organisaatiomuoto vaikuttaa myös siihen tapaan, jolla yliopistoa valvotaan. Vaikka Aalto-yliopisto on yksityisoikeudellinen oikeussubjekti, siihenkin kohdistuu opetusministeriön tulosohjausvalvonta. Tämän lisäksi Patentti- ja rekisterihallitus valvoo säätiölain perusteella myös tätä säätiötä. PRH:lle toimitetaan tilinpäätös, ja PRH:n tehtävänä on valvoa, että säätiö noudattaa lakia ja sääntöjään. Säätiöiden valvonta ei ole voimavarojen niukkuuden vuoksi erityisen intensiivistä, mutta siihen voi silti sisältyä sellainen autonomian ja viranomaisvalvonnan välinen jännite,

markkinahintainen tutkimustoiminta sekä apteekki- ja kustannustoiminta. Ks. HE 244/2009 vp s. 8. Nämä ovatkin valaisevia, joskaan eivät tyhjentäviä esimerkkejä.

¹⁴⁸ Jääskinen ja Rantanen katsoivat raportissaan, että yliopistoa ylläpitävien subjektien tulisi olla liiketoimintayksiköinä voittoa tavoittelemattomia. Ks. *Jääskinen – Rantanen 2007* s. 87. Tätä ei kuitenkaan edellytetä julkisoikeudellisilta yliopistoilta yliopistolaisissa eikä säätiöyliopistoilta säätiölaissa. Säätiöyliopisto toimiikin laitossäätiön tavoin. Se ei toimi pääomasäätiönä eikä siten jaa tuottoa apurahoina.

¹⁴⁹ Ks. tästä yleisesti *Olsson 1996* s. 179 ss.

¹⁵⁰ Ks. *Hovi 2005* s. 143–177.

jollaista ei ole aikaisemmin ollut. Tätä seikkaa ei otettu esiin yliopistolain valmisteluvaiheessa.¹⁵¹ Se oli yksi niistä kysymyksistä, joissa säätiömuodon valinta yliopiston hallintomuodoksi jäi riittävää analyysyä vaille.

Niilo Jääskinen kiinnitti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomiota asian valtiosääntöoikeudelliseen ulottuvuuteen. Hän kysyi, missä määrin PRH:n valvontavaltuudet ulottuvat säätiöyliopistojen yliopistolain mukaiseen toimintaan. Voiko PRH puuttua yliopiston itsehallinnon vuoksi säätiöyliopiston hallituksen yliopistolain vastaiseen toimintaan?¹⁵² Asetelma onkin jännitteellinen. Itsehallinto ei kuitenkaan voine estää laillisuusvalvonnan suorittamista eli sen tutkimista säätiölain 13.1 §:n perusteella, hoidetaanko säätiön hallintoa lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. Vertailun vuoksi voidaan todeta, ettei yhdistysautonomia voi meillä estää tuomioistuimia tutkimasta riita-asian käsittelyssä sitä, onko yhdistys noudattanut yhdistyslakia ja omia sääntöjään. Tilanne on samanlainen kunnissa kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta.

Säätiöiden valvontaviranomaisella PRH:lla on laajemmat valtuudet kuin valvontaviranomaisilla yleensä, vaikka valvonta onkin laillisuusvalvontaa. Säätiöiden valvonnassa on perusoikeusulottuvuus nykyisen ajattelun vallitessa relevantti yleensäkin ja erityisesti säätiöyliopiston kaltaisen itsehallinto-organisaation osalta.¹⁵³ Säätiölain 14.2 §:n mukaan voi tuomioistuin erottaa PRH:n hakemuksesta säätiön hallituksen tai sen jäsenen, jos toiminta on ollut jatkuvasti törkeästi lain tai sääntöjen vastaista. Lainvastaisuutta voi olla tässä myös yliopistolain vastaisuus. Tähän menettelyyn ryhtymiseen on oltava yliopistosäätiöissä PL 123 §:n perusteella korkea kynnys, jottei voida väittää yliopiston itsehallinnon tulleen loukatuksi.

Mikael Hidén pohti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, miten PRH:n valvonta toteutuu johtosääntötyyppisissä asioissa.¹⁵⁴ Säätiölain 13.1 §:n perusteella asetelma on sikäli selkeä, että valvonta kohdistuu vain siihen, toimiiko säätiö lain ja sääntöjensä mukaisesti. Johtosääntö-

¹⁵¹ Ks. *Halila*, Kanava 2008 s. 648.

¹⁵² Ks. *Jääskinen* 2009 s. 12.

¹⁵³ Esimerkkinä voidaan mainita säätiöiden rekisteröimisen toimilupajärjestelmä, jossa viranomaisella on varsin laaja harkintavaltia. Tämä koskee kaikkia säätiöitä, myös yliopistosäätiöitä. Teuvo Pohjolainen on käsitellyt vuonna 2008 ilmestyneessä artikkelissaan PRH:n aloitetta säätiölain uudistamiseksi käymättä sitä kuitenkaan seikkaperäisesti lävitse säätiöyliopistohankkeen kannalta. Ks. Pohjolainen 2008 s. 138–139. Aloite olisi toteutuessaan vienyt säätiöiden valvontaa useita askelia hallintovaltion suuntaan, mikä olisi ollut myös yliopistoautonomian kannalta arveluttavaa. Säätiölain uudistus ei ole kuitenkaan lähdössä liikkeelle tältä PRH:n aloitteen pohjalta.

¹⁵⁴ Ks. *Hidén* 2009 s. 4–5.

tasolla määrättyihin asioihin valvonta ei tämän mukaan voi kohdistua. Hیدن sinänsä varmasti asianmukaisen käsityksen mukaan säätiöyliopistoissa tulisi määrätä johtosäännössä samoista asioista kuin muissakin yliopistoissa. Tämä johtaisi siihen, ettei valvonta ulotu tuolla tasolla määrättyihin asioihin. Jos taas norminannon taso onkin doktriinin kannalta ongelmallisesti säätiön sääntöjen taso, toimiin voi kohdistua myös PRH:n viranomaisvalvonta, joka ei myöskään ole vailla oikeudellisia jännitteitä.

5.6 Yliopistolain ja säätiölain soveltaminen yliopistosäätiöihin

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen puutteisiin kuului se, että lailla säätämisen vaatimusta ei ollut säätiöyliopistojen osalta asianmukaisesti toteutettu. Lakiehdotuksesta ei liioin kunnolla selvinnyt, mitä säännöksiä sovelletaan säätiöyliopistoihin. Sivistysvaliokunnan mietintöön perustuvalla tavalla myös jälkimmäinen puute korjattiin, kun lain 1 §:ään lisättiin uusi momentti. Siinä määritellään pykälä pykälältä, mitä lain säännöksiä sovelletaan säätiöyliopistoihin.¹⁵⁵ Kun lakia oli muutenkin korjattu, lisäys on lähinnä vain selventävä. Asianomaisista pykälistä ilmeni jo muutenkin se, mitkä niistä koskevat säätiöyliopistoja.

Hallituksen esityksessä yliopistolaiksi ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, missä määrin yhtäältä yliopistolain ja toisaalta säätiölain säännökset koskevat säätiöyliopistoja. Tähän perustuslakivaliokunta kiinnitti asianmukaisesti huomiota. Valiokunnassa asiantuntijana kuultu Niilo Jääskinen toi lausunnossaan esiin tästä kaksi esimerkkiä: esteellisyyden ja (muun) hallituksen päätöksenteon.¹⁵⁶ Tähän ongelmaan ei säädöstekstiä eduskunnassa hiottaessa kuitenkaan tartuttu. Ongelmathan johtuvat siitä, että säätiö ei ole yliopistoa ylläpitävä taho vaan itse yliopisto.

Säätiölain ja yhdistyslain välinen soveltamisongelma koskee erityisesti Jääskisen esiin tuomia kokousmenettelykysymyksiä. Esteellisyyteen sovelletaan yliopistolain 30 §:n mukaan hallintolakia kaikessa yliopiston toiminnassa. Kysymys onkin siitä, sovelletaanko esteellisyyteen myös säätiölain 11.4 §:ää, jossa on pidetty silmällä yksityisoikeudellisista toimista aiheutuvia esteellisyytilanteita toisin kuin hallintolaissa.¹⁵⁷ Juuri tämän vuoksi vaikuttaa perustellulta, että sovellettaviksi tulevat myös säätiölain

¹⁵⁵ Ks. SiVM 5/2009 vp s. 14.

¹⁵⁶ Ks. Jääskinen 2009 s. 12.

¹⁵⁷ Ks. esteellisyydestä säätiölain mukaan *Hovi* 2005 s. 218–224.

esteellisyysperusteet ainakin silloin, kun kyse on muusta kuin julkisen tehtävän hoitamisesta.

Yliopistolain 28 §:n mukaan yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä. Monijäsenisen hallintoelimen päätöksenteosta on puolestaan säännöksiä lain 29 §:ssä. Ne koskevat kokousmenettelyn osalta lähinnä enemmistömäärityksiä. Näiden säännösten osalta jää kysymään, millaiset kokousmenettelysäännöt koskevat muita kuin nimenomaisesti 29 §:ssä säänneltyjä kysymyksiä. Onko ”yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä” myös kokousmenettelystä määrääminen? Olisi outoa, jos näin väljän muotoilun perusteella voitaisiin johtosäännössä määrätä esimerkiksi säätiön sääntöjen muuttamisessa noudatettavasta menettelystä, kun säätiölain mukaan tästä voidaan määrätä vain säätiön säännöissä.¹⁵⁸

Yliopistolain 28 §:n myötä ei ole mitään estettä määrätä säätiöyliopistossa(kin) johtosäännössä tai vastaavassa esimerkiksi professorinimityksien valmistelusta. Sen sijaan säätiölaissa säännellyistä asioista, joista ei ole nimenomaisia säännöksiä yliopistolaissa tai siinä viitatussa hallintolaissa, voidaan disponoida vain säätiölaissa osoitetulla tavalla eli säätiön säännöissä. Aalto-korkeakoulusäätiön säännöissä näitä määräyksiä ei ole kovin paljon. Jos sääntödisponointeja ei ole, noudatetaan säätiölain tahdonvaltaisia säännöksiä. Yliopistolain 19 §:ssä on säännöksiä julkisoikeudellisen yliopiston edustamisesta ja 20 §:ssä johdon huolellisuusveloitteesta. Säätiöyliopistoista ei vastaavia säännöksiä tässä laissa ole. Sovellettaviksi tulevat näin säätiölaissa olevat vastaavat säännökset.

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen kritiikissä kiinnitettiin paljon huomiota siihen, mitä asioita ei voida määrätä säätiön säännöissä. Toisaalta on aiheellista tarkastella myös sitä, mitä säätiöyliopistossakin voidaan määrätä säätiön säännöissä. Olennaista on säätiövarallisuuden käyttäminen määrätarkoitukseen.¹⁵⁹ Aalto-korkeakoulusäätiössäkin on voitu määrätä säätiön tarkoituksesta ja toimintamuodoista, kunhan määräykset eivät ole yliopistolain säännösten vastaisia. Määräysten ei näin tarvitse olla yliopiston sisäisen toimielimen (yliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen) antamia, eivätkä ne voikaan olla sellaisia. Tällä tavoin tulevat määritellyiksi muun muassa yliopiston toimiala ja strategiset tavoit-

¹⁵⁸ Hallituksen esityksessä on tyydytty kertomaan, että säännökset on otettu vanhasta yliopistolaista. Ks. HE 7/2009 vp s. 62. Erona on kuitenkin se, että vanhan yliopistolain aikana ei ollut säätiöyliopistoja, joihin voidaan soveltaa säätiölakia.

¹⁵⁹ Tämä seikka ei ole tullut erityisesti esiin säätiöyliopistosta käytävässä keskustelussa. Ks. kuitenkin *Mäenpää* 2009 s. 3.

teet. Säätiön pääomaan ja yliopiston rahastoihin liittyvät asiat kuuluvat niin ikään sääntötasolle.

Sellainenkin yksityiskohta kuin toimielinten palkkiot voidaan tässä vielä tuoda esiin. Säätiölain 11.4 §:n mukaan säätiön toimielinten jäsenille voidaan maksaa kohtuullinen kokouspalkkio ja kohtuullinen palkkio säätiön hyväksi tehdystä työstä, ellei tätä ole säätiön säännöissä kielletty.¹⁶⁰ Aalto-korkeakoulusäätiön säännöissä onkin määrätty, että hallituksen jäsen on oikeutettu saamaan toimestaan kohtuullisen palkkion eli siis muunkin kuin kokouspalkkion. Myös muiden toimielinten jäsenille voidaan suoraan lain perusteella maksaa palkkioita, vaikkei tästä ole säätiön säännöissä määrätty. Yleensä yliopiston sisäisten toimielinten, kuten tiedekunta-neuvostojen, jäsenille ei makseta palkkioita.

Yliopistolain 21 §:ssä on säädetty julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen jäsenen ja rehtorin vahingonkorvausvastuusta. Säätiöyliopistojen osalta ei tässä laissa ole säännöksiä asianomaisten vastuusta. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi näin on menetelty.¹⁶¹ Sovellettaviksi tulevat näin ollen säätiölain 12 a §:ssä olevat vahingonkorvaussäännökset. Ne ovat muulle kuin säätiölle (yliopistolle) itselleen aiheutetusta vahingosta erilaiset kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa sovellettaviksi tulevat säännökset.

Yliopistolain 29.1 §:n mukaan asiat päätetään säätiöyliopiston monijäsenisessä hallintoelimessä äänten enemmistöllä. Tämä ei kuitenkaan ole se informaatio, jota lakitekstiin tutustuja laista kaipaa. Kysymyshän on siitä, miten tuo enemmistö määritellään. Siitä on säädetty säätiölain 11 §:ssä siten, että päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmän kuin puolet läsnä olevista jäsenistä on kannattanut. Kun tämä on varsin tavallinen enemmistömääritys, sitä voidaan puolta myös tähän asiayhteyteen. Yliopistolain 29.3 §:ssä on puolestaan säädetty siitä, että vaalitapa on suhteellinen, jos valittavana on useampi kuin yksi henkilö. Tässäkin on jätetty määrittelemättä ydinasia eli se, millaista suhteellisen vaalin lajia käytetään.¹⁶²

Yliopistolain 22 §:n mukaan julkisoikeudellisen yliopiston collegio voi vapauttaa hallituksen jäsenen hallituksen omasta esityksestä. Säätiöyliopiston monijäseniselle toimielimelle ei ole tätä mahdollisuutta annettu lain 23 §:ssä. Kyseessä on lainsäätäjän tietoinen ratkaisu, joka olisi voinut olla toinenkin. Tätä on voitu kommentoida niin, että säätiöyliopistossa hallitus ja rehtori ovat riippumattomampia yliopistoyhteisön (oikeudelli-

¹⁶⁰ Ks. toimielinten jäsenten palkkioista säätiöissä *Pykäläinen-Syrjänen* 2007 s. 246–255

¹⁶¹ Ks. HE 7/2009 vp s. 61.

¹⁶² Ks. suhteellisen vaalin lajeista *Halila – Tarasti* 2006 s. 401–406.

sesta) kontrollista kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa.¹⁶³ Tätä vastaan ei olekaan muistuttamista. Oma kysymyksensä onkin se, voivatko rahoittajat ilmoittaa kesken hallituksen toimikauden, että heidän ehdotuksensa perusteella valitut hallituksen jäsenet tulisi luottamuspujan vuoksi vaihtaa. Säätiölaissa ei ole asiasta säännöksiä. Kirjallisuudessa on Aro pitänyt tätä mahdollisena, mutta tästä(kään) asiasta ei ole tuomioistuinratkaisuja.¹⁶⁴ Siksikään kanta ei ole aivan riidaton. Kun asiasta ei ole säännöksiä yliopistolaissakaan, voitaneen tulkintasuosituksena esittää se, ettei rahoittajilla ole tätä oikeutta. Heidän kytköksensä hallituksen valintaan on ohuempi kuin niissä säätiöissä, joissa ulkopuoliset voivat suoraan nimetä hallitukseen jäseniä.

6 MITEN SÄÄTIÖYLIOPISTON RAKENTAMISESSA ONNISTUTTIIN?

Aalto-yliopistohanke eteni erikoisella tavalla. Yliopistona toimiva säätiö perustettiin ja merkittiin rekisteriin ennen kuin oli annettu edes hallituksen esitystä siitä, että myös yksityisoikeudellinen säätiö voi olla yliopiston hallinnoimismuoto. Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitystä korjattiin perustuslakivaliokunnan katsottua, ettei säätiöyliopiston hallintomalli täytä perustuslaissa yliopistojen itsehallinnolle asetettuja vaatimuksia. Tämä johti myös Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjen muuttamiseen.

Yliopistolakia koskevaan hallituksen esitykseen tehtiin eduskunnassa korjauksia, joita voidaan säätiöyliopistojen sääntelyn osalta luonnehtia merkittäviksi. Kokonaisuudessaan lakiehdotusta muutettiin hankkeen osakseen saama kritiikki huomioon ottaen kuitenkin valitettavan vähän. Asetelmaa voidaan luonnehtia perustuslakia sivuavilta osiltaan Veli-Pekka Viljasen sanoin niin, että sivistysvaliokunta haki perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta minimitulkitantaa, kun olisi pitänyt lähteä hakemaan tulkitantaa, joka mahdollisimman hyvin toteuttaa perustuslain vaatimuksen yliopistojen itsehallinnosta.¹⁶⁵ Tämä luonnehdinta voidaan ulottaa koskemaan jossain määrin perustuslakivaliokuntaa itseäänkin.

¹⁶³ Ks. *Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen* 2009 s. 326.

¹⁶⁴ Ks. *Aro* 1971 s. 236–237.

¹⁶⁵ Ks. *Viljanen* 2009 s. 3. Lausuma oli annettu 1.6.2009 sivistysvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittamasta lausuntopyyntöstä. Sivistysvaliokunnan mietintö oli perustuslakivaliokunnan kannanmäärittäisiä jo paremmin kunnioittava kuin sivistysvaliokunnan poh-

Yliopistouudistuksen ydinsisältö ilmenee pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmasta. Sen mukaisesti hanke vietiin läpi vastustuksesta huolimatta. Hankkeen ajajien piirissä ei perustuslain yli kävelemistä emmitty, kun keskeisistä linjauksista oli sovittu tarpeeksi korkealla. Perustuslain legitimiisyyden vuoksi olikin hyvä, ettei perustuslaki ja siihen tukeutuva järjestelmä kohdannut vielä pahempia kolhuja kuin se koki. Jälkikäteisarviointi antaa kuitenkin aihetta eräiden skenaarioiden pohtimiseen.

Opetusministeriön virkamiesten viesti oli yliopistolain valmisteluvaiheessa se, että valtiosääntöoppineiden kritiikissä on kyse perustuslakikikkailusta. Myös se ajatus oli heitetty samassa hengessä ilmaan, että professorit pyrkivät vaikeuttamaan yliopistolain säätämistä toimimalla omassa asiassaan. Sitäkin arvuuteltiin, yritetäänkö yliopistollisia valtiosääntöoppineita samasta syystä jäävätä asiantuntijaroolista ja näin estää heidän käyttämisensä perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina.

Esitetyn kritiikin johdosta on helppo heittää kikkailua koskeva pallo takaisin. Eduskunnan valiokunnissa kuultavilta henkilöiltä edellytetään asiantuntemusta, ei neutraalisuutta eikä sitä, että asianomaiset eivät olisi saaneet lausua kantaansa käsiteltäviin asioihin etukäteen. Perustuslakivaliokunnassa kuultiin kaikkia niitä, joiden osaamista pidettiin varteenotettavaa tämän asian käsittelyn kannalta.

Jos yliopistolaki olisi hyväksytty hallituksen esityksen mukaisena tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen, perustuslakikontrolli oli joutunut vakavaan kriisiin. Eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta olisivat kokeneet, että ne oli asetettu tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Viesti olisi ollut selvä: perustuslaki saadaan taipumaan, jos valtiovalta on sitoutunut riittävän vaikutusvaltaisten tahojen kanssa tarpeeksi merkittäviin toimiin, joita ei voida purkaa tai haluta purkaa. Tämä olisi ollut hyvin ongelmallista myös valtiosääntödoktriinin kannalta.

Valtiosääntöoikeuden tutkimuksessa on tukeuduttu voimakkaasti perustuslakivaliokunnan kannanmäärittämiin. Jos luottamus valiokunnan kannanmäärittysten perusteltavuuteen horjuu, myös noudatettua oikeuslähteoppea joudutaan tarkistamaan.¹⁶⁶ On kiintoisaa nähdä, miten tutkimuk-

jaesitys, mutta niissä kohdissa, joissa valiokunta katsoi voivansa joutaa perustuslakivaliokunnan kannoista, se teki sen.

¹⁶⁶ Tässä yhteydessä voidaan viitata Tuorin valiokunnalle antamaan lausuntoon. Tuori piti pulmallisena sitä, että hallituksen esityksen perusteluihin sijoitetaan kiistanalaisia perustuslakitulkintoja, joihin perustuslakivaliokunta ei välttämättä ota kantaa mutta joihin saatetaan tulevaisuudessa vedota valtiosääntöoikeudellisina argumentteina. Ks. *Tuori* 2009 s. 3. Pulma on yleinen: hallituksen esityksessä saatetaan tuoda esiin ei vain kiistanalaisia vaan myös

nessa tullaan jatkossa suhtautumaan eduskunnan linjauksiin tässä asiassa: onko auktoritatiivinen tulkinta se, jonka perustuslakivaliokunta esitti, vai se, jonka sivistysvaliokunta oli siitä valmis hyväksymään, vai se, mitä valiokunnassa kuullut asiantuntijat lausuvat?

Yliopistohallinnon kannalta hallituksen esityksen hyväksymistä koskeva viesti olisi ollut arveluttava. Portti olisi avattu vielä laajemmalle perustuslain sivuuttamiselle. Myös julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston hallituksen valintatapa olisi voitu myöhemmin muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä esimerkiksi niin, että valtioneuvosto valitsisi näiden yliopistojen hallituksen. Tällä tavoin valtioneuvosto olisi voinut varmistaa sen, että jokaisessa yliopistossa on sen luottamusta nauttiva rehtori. Silloin olisi oltu todella kaukana autonomiaidealista.

Jo Aalto-yliopiston valmisteluvaiheen aikana saatettiin aprikoida säätiötä rahoittaneiden motiiveja. Sitäkö haluttiin, että valtioneuvosto valitsisi jatkossakin opetusministeriön esityksestä selvän enemmistön uuden yliopiston hallitukseen? Takeita ei voinut olla siitä, millaisen ministerin johdolla hallituksen valintaa tulisi kulloinkin tekemään. Huomio kiinnittyy myös hanketta valmistelleiden asiantuntemukseen ja tarkoituksiin. Uskoivatko Aalto-korkeakoulusäätiön sääntöjä valmistelleet sääntöjen olevan perustuslain mukaisia vai tehtiinkö valmistelutyö perustuslakiongelmasta tietoisena ja siitä piittaamatta? Rahoittajat kääntyivät säätiöasioita paljon hoitaneen asianajotoimiston puoleen vasta, kun oli tullut tieto asiantuntijoiden kriittisistä lausunnoista perustuslakivaliokunnassa.

Niin virkamiesten kuin teollisuuden järjestöissä asiaa valmistelleiden henkilöiden tehtäviin olisi kuulunut opetusministeriön poliittisen johdon ja rahoituksesta päätöksiä tehneiden valistaminen oikeudellisista reunaehdoista. Tämä olisi voitu tehdä ennen säätiön perustamiskirjan allekirjoittamista, jolloin ulkopuolisten antama informaatio oli asianomaiset tavoittanut. Arvailun varassa on se, miten aikaisin opetusministeriön poliittinen johto ja rahoituksesta päättäneet ovat tulleet tietoisiksi perustuslaillisesta ongelmasta ja miten he ovat siihen tuoreeltaan reagoineet.

Perustamisluvan myöntämistä Aalto-korkeakoulusäätiölle harkittiin PRH:ssa pitkään. Rekisteriviranomainen ei ollut harkintaa tehdessään tietämätön sääntöjen perustuslakiongelmista. Säätiölle annettiin kuitenkin

selvästi virheellisiä tulkintakannanottoja, joihin eduskunnan valiokunta ei aina osaa tai halua puuttua. Valtiosääntöoikeudessa on perustuslakivaliokunnalla Tuorin osoittamalla tavalla niin vahva rooli, että valiokunnan kannanoton puuttumisella saatetaan kokea olevan tulkinta ohjaava merkitys. Muilla oikeudenaloilla ei asian sivuutetuksi tuleminen valiokuntakäsittelyssä merkitse yhtä paljoa.

perustamislupa, ja säätiö merkittiin säätiörekisteriin. Asiassa saattoi vaikuttaa se, että valtioneuvosto oli antanut opetusministerille oikeuskanslerin säätiön säädökirjan allekirjoittamisoikeuden. PRH:n tehtävänä ei olekaan varsinaisesti perustuslakikysymysten ratkaiseminen. Säätiön rekisteröimisen esteenä on kuitenkin sääntöjen muukin lainvastaisuus kuin säätiölain säännösten vastaisuus. Siksi oikea ratkaisu olisi ollut perustamisluvan epääminen.

Oikeuskanslerinviraston tehtävänä on hallituksen esityksien perustuslakiongelmien läpikäyminen ja selvittäminen. Kun oikeuskansleri ei reagoi tähän asiaan hallituksen esitystä annettaessaan, jää kysymään, mikä on ylimalkaan oikeuskanslerinviraston rooli perustuslakikontrollissa.

Oikeuskanslerinvirasto joutuu tekemään ratkaisunsa hallituksen esitysten arvioinnista oman henkilökuntansa turvin. Sillä ei ole käytössään selkeää perustuslakiasiantuntemusta kuin oikeusministeriössä puhumattakaan eduskunnan perustuslakivaliokunnasta, jossa kansanedustajat ja valiokuntaneuvokset voivat tukeutua ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Kun perustuslakikysymysten kontrolli painottuu meillä selvästi eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, voidaan ajatella, ettei oikeuskanslerinviraston tarvitse eikä edes tule puuttua perustuslain tulkintakysymyksiin hallituksen esitysten antovaiheessa muuten kuin aivan selvissä tapauksissa.

Perustuslakiongelmien ovat usein hankalia, ja lakien valmisteluvaiheessa voi olla vaikeaa erottaa poliittisia ja oikeudellisia aspektoja toisistaan. Korkean profiilin käyttäminen etukäteisessä perustuslakikontrollissa voisi antaa aiheen oikeuskanslerinvirastoon kohdistettaviin politikoimissyytöksiin. Näin voisi käydä erityisesti silloin, jos asiaintuntijapiireissä alettaisiin pitää sen linjauksia ylireagoitina. Yliopistolakia koskevana esimerkkinä voidaan viitata eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanottoon uusille ylioppilaille annettavista hyvityspisteistä yliopistojen opiskelijavalinnassa ja perustuslakivaliokunnan siihen ottamaan kantaan.¹⁶⁷

Edellä esitetyistä kommentteista huolimatta voidaan oikeuskanslerinviraston reagoimattomuuteen yliopistolakia koskeneen hallituksen esityksen osalta kiinnittää erityistä huomiota. Kun käytettävissä oli muun muassa oikeusministeriön lausunto esitysehdotuksesta, olisi lakiehdotukseen tullut puuttua. Nyt saattoivat Aalto-yliopiston perustajat tuudittautua siihen, ettei hanketta enää voi mikään uhata.

Valtiosääntöoikeudessa on tutkittu syystä paljonkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan roolia perustuslakisuuskontrollissa. Vähemmälle huo-

¹⁶⁷ Ks. PeVL 11/2009 vp s. 5.

miolle on jäänyt oikeuskanslerinviraston rooli samassa asiassa. Se voisi olla kiinnostava teemakokonaisuus.¹⁶⁸

Perustuslakivaliokunta toimi yliopistolakia käsitellessään kovan paineen alla. Sen toimia voidaan kritisoida säätiöyliopistojen sääntelyn osalta erityisesti siitä, oliko syytä eriyttää hallintomalli siitä, millaiseksi se valiokunnan lopullisesti määrittämänä vahvistettiin julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen osalta. Perustuslakivaliokunta otti kuitenkin tehtävänsä vakavasti, ja se oli ensimmäinen ja ainoa ratkaisuvalltaa käyttävä taho valtiokoneistossa, joka reagoi Aalto-yliopistohankkeeseen. Eduskunnassa harjoitettava perustuslaillinen normikontrolli epäilemättä horjui si pahasti, jos ei olisi olemassa perustuslakivaliokuntaa asiantuntijakuulemisineen.

Aalto-yliopiston aloitettua toimintansa voivat pragmaatikot kenties päätellä lopputuloksen osoittavan, että hankkeessa toimittiin niin kuin pitikin. Yliopistolaki hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa 2009 asian laajuus huomioon ottaen nopearytmisen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn jälkeen, ja laki tuli voimaan puoli vuotta myöhemmin. Voidaan kysyä, olisiko Aalto-yliopistoa ehditty perustaa ja toiminta aloittaa jo vuoden 2010 alusta, jos perustamistoimiin olisi ryhdytty vasta yliopistolain hyväksymisen jälkeen. Sitäkin voidaan arvuutella, olisiko säätiötä varten saatu keräytyksi tarvittava määrä yksityistä pääomaa, jos alusta alkaen olisi ollut selvää, ettei sellainen hallintomalli tule kysymykseen, jossa yksityiset rahoittajat saavat nimetä yliopiston hallitukseen jäseniä ja jossa yliopistoyhteisöön kuuluvat eivät ole vaalikelpoisia hallituksen jäseniksi.

Esitetyt argumentit ovatkin vakuuttavia, jos oikeusvaltioperiaatteelle ja muille oikeudellisille näkökohdille ei anneta mitään painoarvoa. Nyt koetua reilumpi menettely olisi ollut se, että säätiöyliopistohanketta ajaville ja siitä kiinnostuneille rahoittajille olisi alusta alkaen kerrottu, millä tavoin tällainen yliopisto voidaan meillä perustaa ja miten tällaisen yliopiston hallinto tulee rakentaa. Näin toimien lopputulos olisi luultavasti ollut parempi ja menettely nyt koettua tyylikkäämpi sekä oikeudellisesti kestävämpi.

¹⁶⁸ Ks. esim. *Husa* 2004 s. 67–75. On huomionarvoista, että Husa tuo esiin oikeuskanslerin roolin lakien vahvistamisvaiheessa mutta ei hallituksen esitysten antamisvaiheessa. Ks. *Husa* 2004 s. 68. Husankin esityksessä korostetaan suomalaiselle järjestelmälle tunnusomaista ennakkokontrollipainotteisuutta, johon oikeuskanslerinkin rooli voitaisiin liittää. Merkittävänä puheenvuorona voidaan tästä aiheesta kirjata muistiin oikeuskansleri Jaakko Jonkan artikkeli Hidénin juhlaulkaisussa. Ks. *Jonkka* 2009 s. 99–118, erityisesti s. 103–108. Jonkka on maininnut useita esimerkkejä omalta toimikaudeltaan, ei kuitenkaan yliopistolakia koskevaa hallituksen esitystä.

LÄHTEET

- Aro, Pirkko-Liisa:* Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista. Porvoo 1971.
- Halila, Heikki:* Toimivaltajako yhdistyksissä. Vammala 1993.
- Halila, Heikki:* Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä. LM 1998, s. 18–37.
- Halila, Heikki:* Julkinen ja yksityinen toiminta työeläkelaitoksissa. Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005, s. 1–13. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 37.
- Halila, Heikki:* Yliopistolakiuudistuksen varjossa. Kanava 2008, s. 647–651.
- Halila, Heikki:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Halila, Heikki:* Säätiökin voi antaa vaalitukea. Kanava 1/2010, s. 10–14
- Halila, Heikki – Tarasti, Lauri:* Yhdistysoikeus. Kolmas, uusittu painos. Helsinki 2006.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 72/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi.
- HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiaksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 244/209 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistojen verotusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hidén, Mikael:* Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede–Jurisprudentia I:1971, s. 1–117.
- Hidén, Mikael:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle sivistysvaliokunnan ehdotuksesta hallituksen esittämän yliopistolakiehdotuksen (7/2009) 23 §:n muuttamisesta.
- Holopainen, Toivo:* Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
- Hovi, Risto:* Säätiövarallisuuden suoja. Säätiöomaisuudesta disponointi sen suojaaja silmällä pitäen. Säätiölain 8a §:n liiketoimintanormia ja 10 §:n 2 momentin sijoitusnormia sekä kompetenssinormin aukkoa säätiölaissa koskeva siviilioikeudellinen tutkimus. Helsinki 2005.
- Husa, Jaakko:* Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Helsinki 2004.
- Ilmanen, Matti:* Säätiöistä yleensä. Säätiöhakemisto. Toimittaneet Matti Ilmanen ja Ritva Kontuniemi. s. 7–20. Karkkila 1977.
- Jonkka, Jaakko:* Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009 s. 99–118. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40.
- Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Jääskinen, Niilo:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Kangas, Urpo:* Lahja. Jyväskylä 1993.
- Keravuori-Rusanan, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

- Kivimäki, T.M. – Ylöstalo, Matti:* Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Kolmas painos. Porvoo 1973.
- Klinge, Matti:* Kuninkaallinen Turun Akatemia 1640–1808. Keuruu 1987.
- Klinge, Matti:* Keisarillinen Aleksanterin yliopisto 1808–1917. Keuruu 1990.
- Klinge, Matti:* Onko omaisuus varkautta? Päiväkirjastani 2008–2009. Keuruu 2009.
- Merikoski, V.:* Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Helsinki 1954.
- Merikoski, V.:* Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. Helsinki 1966.
- Miettinen, Tarmo:* Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemäärämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Helsinki 2001.
- Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo:* Uusi yliopistolainsäädäntö. Jyväskylä 2009.
- Modeen, Tore:* Om de självständiga offentligrättslig anstlterna i Finlands förvaltningsorganisation. Åbo 1965.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolaki. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Mäenpää, Olli:* Yliopistolaki, Juva 2009.
- Mäenpää, Olli:* Yliopistojen itsehallinto ja uusi yliopistolaki. Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009 s. 391–404. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40. (Mäenpää 2009b)
- Mähönen, Jukka:* Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Ritva Pykäläinen-Syrjänen, Säätöön tehokkuus. LM 2008, s. 328–342.
- Niemivuo, Matti:* Itsehallinto. Encyclopedi iuridica fennica. Suomalainen oikeustietosanakirja. s. 254–261. Jyväskylä 1997.
- Nurmi, Eerikki:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Olsson, Katarina:* Näringsdrivande stiftelser. En rättslig studie över ändamål, förmögenhet och förvaltning. Stockholm 1996.
- OPM 2006:14. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen; väliraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14.
- OPM 2007:2. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. (Jääskinen – Rantanen 2007)
- OPM 2007:16. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16.
- PeVL 6/1969 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista.
- PeVL 3/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta.
- PeVL 19/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yliopistolain muuttamisesta.
- PeVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 18/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Pohjolainen, Teuvo*: Yliopistojen organisoiminen ja perustuslaki. Juhlajulkaisu Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008, s. 127–141. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20.
- Pykäläinen-Syrjänen, Ritva*: Säätiön tehokkuus. Corporate governance -säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Vantaa 2007.
- Romppainen, Esko*: Sosiaali- ja terveystieteiden oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintäsääntöjen näkökulmasta. Vammala 2007.
- Saraviita, Ilkka*: Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Saraviita, Ilkka*: Lex Nokia – täynnä mokia? Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009 s. 435–446. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40.
- Selén, Kari*: Sarkatakkien maa. Suojeluskuntajärjestö ja yhteiskunta 1918–1944. Juva 2001.
- SiVM 10/2004 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolain muuttamisesta.
- SiVM 5/2009 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Suviranta, Antti*: Helsingin yliopiston lahjoitusrahastoista. Vammala 1956.
- Suviranta, Outi*: Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisoiminen ja valtion talouden järjestelmä. LM 2006, s. 536–559.
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Vammala 1983.
- Tuori, Kaarlo*: Yliopiston itsehallinto. Uusitalo, Paavo – Lipponen, Jukka (toim.), Yliopisto ja valtiovalta – yliopistolaki ja sen perustelut, s. 143–170. Helsinki 1995.
- Tuori, Kaarlo*: Sivistykselliset oikeudet. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. Juva 1999, s. 511–532.
- Tuori, Kaarlo*: Virallisen vastaväittäjän lausunto Tarmo Miettisen väitöskirjasta Tieteen vapaus. LM 2001, s. 1334–1350.
- Tuori, Kaarlo*: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki 2002.
- Tuori, Kaarlo*: Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009. 8.3.2009. (Tuori 2009)
- Tuori, Kaarlo*: Lausunto perustuslakivaliokunnalle sivistysvaliokunnan ehdotuksesta hallituksen esittämän yliopistolakiehdotuksen (7/2009) 23 §:n muuttamisesta. (Tuori 2009b)
- Vanhanen, Rauno*: Säätiön valvonta ja hallinto. Säätiöt ja niiden verotus, s. 20–30. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 49. Helsinki 1988.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Lausunto perustuslakivaliokunnalle sivistysvaliokunnan ehdotuksesta hallituksen esittämän yliopistolakiehdotuksen (7/2009) 23 §:n muuttamisesta.
- Wilhelmsson, Thomas*: Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009.
- Wirilander, Juhani*: Käyttöoikeudesta kiinteistöön silmällä pitäen lailla sääntelemättömiä käyttöoikeuksia. Vammala 1980.

STIFTUNGSUNIVERSITÄT UND UNIVERSITÄTSSTIFTUNG

Eine Stiftung ist eine zu einem bestimmten Zweck benutzte Vermögensmasse. Die Stiftung ist ein flexibles Rechtssubjekt. Darum lässt sie sich für viele Zwecke verwenden – auch solche, die für Stiftungen als nicht gewöhnlich gehalten werden. In Finnland gab es noch am Anfang der 1970er Jahre private Universitäten, deren Träger eine im Stiftungsgesetz vorgeschriebene eingetragene Stiftung war. Universitäten haben auch eigene, ihre Tätigkeit unterstützende Stiftungen. In dieser Untersuchung wird die Anwendbarkeit einer Stiftung als Verwaltungsform einer Universität erforscht, sowie die in Universitätskreisen existierenden unterstützenden Stiftungen und die Möglichkeiten in sie Finanzen der Universität zu übertragen. Später wird in Einzelheiten neben der Wahl des Universitätsvorstands unter anderem die Beaufsichtigung der Stiftungsuniversität, ihre Geschäftstätigkeit und die Anforderung der Dauerhaftigkeit des Stiftungskapitals behandelt.

In Finnland ist Anfang 2010 ein neues Universitätsgesetz in Kraft getreten. In dem Gesetz werden für Universitäten zwei mögliche Verwaltungsformen eingeräumt – eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine privatrechtliche Stiftung. Beide sind in finnischen Universitäten neu. In der Untersuchung werden die neuen Verwaltungsformen und die Stellung der Universitäten als Rechtsperson erforscht.

Bisher sind Universitäten staatliche Rechnungsbehörden gewesen, also keine Rechtssubjekte. Eine Ausnahme bildete die Universität Helsinki, deren gesonderte Finanzwirtschaft auf alten Privilegien basierte. In dieser Hinsicht ist sie ein Rechtssubjekt gewesen, und sie hat - und könnte immer noch – mit diesem eigenen Vermögen eine Stiftung errichten können, solange die Stiftung den Zwecken der Universität dient. In dieser Untersuchung wird besonders diese Möglichkeit der Gründung einer Stiftung erforscht.

Der Schwerpunkt der Untersuchung ist die, gemäß neuem Universitätsgesetz, Stiftungsuniversität und ihr Verwaltungsmodell. Das Thema wird sowohl in Hinsicht der Vorbereitungsphase des Gesetzes als auch der Grundrechtsdoktrin erforscht. Die Entstehungsphase des Universitätsgesetzes war besonders. In der vom Staat eingesetzten Vorbereitungsgruppe unter der Leitung von Staatssekretär Raimo Sailas wurde die Errichtung einer Innovationsuniversität in Stiftungsform vorgeschlagen, der drei Hochschulen – der Technischen Hochschule, der Wirtschaftshochschule Helsinki und der Hochschule für Kunstgewerbe – angegliedert werden.

Über die Ausstattung des Stiftungskapitals haben der Staatsrat und die zu dem Projekt hinzugekommenen privaten Finanzierer beschlossen. Der Staatsrat gab den zuständigen Ministerien das Recht, die Errichtungssatzung der Stiftung zu unterzeichnen, die Stiftung wurde errichtet, und das Zentrale Patent- und Registeramt genehmigte die Errichtung bevor sogar eine Regierungsvorlage darüber verabschiedet wurde, dass die Verwaltungsform der Universität eine privatrechtliche Stiftung sein kann. Die Sachlage war anders als in den sogenannten alten Universitäten in Stiftungsform. In dem neuen Modell war eine Stiftung nicht mehr der Träger einer Stiftung, sondern die Universität selbst.

Die Gründung der Innovationsuniversität beruhte also darauf, dass später ein Gesetz erlassen wird, in dem eine Universität in Stiftungsform ermöglicht wird. So geschah es denn auch. Die Innovationsuniversität wurde allerdings insofern gegründet, dass in der Satzung der Stiftung weitgehend und frei die Verwaltung der Stiftung bestimmt werden kann. Somit wurde in der Satzung der Stiftung die Berufung des Vorstands geregelt, dass von den sieben Mitgliedern fünf vom Staatsrat auf Vorschlag des Unterrichtsministeriums berufen und zwei von privaten Finanzierern gewählt werden. Weiterhin wurde in der Satzung geregelt, dass Universitätslehrer, übriges Personal und Studenten bei der Besetzung des Vorstands nicht wählbar sind.

Die in der Satzung der Aalto-Universität geregelte Besetzung des Vorstands steht nicht im Einklang mit der im Grundgesetz vorgeschriebenen Autonomie der Universitäten. Zu der Selbstverwaltung der Universitäten wie auch zu den im Grundgesetz vorgeschriebenen Prinzipien der Freiheit von Bildung und Forschung gehört, dass über die Wahlmethode zentraler Verwaltungsorgane in einem Gesetz vorgeschrieben wird, nicht universitätsintern. Die Bestellung von Verwaltungsorganen wie auch andere Vorschriften für die Verwaltung sollten zudem die Selbstverwaltung der Universität gewährleisten. Zur Selbstverwaltung gehört auch die Finanzverwaltung der Stiftung.

In der Regierungsvorlage über das Anfang 2009 erlassene Universitätsgesetz wurde eine Stiftung als Verwaltungsmodell einer Universität ermöglicht. Die Vorschriften über eine Stiftungsuniversität waren allerdings so geschrieben, dass die Satzung der Aalto-Universität den gestellten Anforderungen für die Verwaltung einer Stiftung in der Gesetzesvorlage entsprach. Somit war es gemäß Gesetzesvorlage möglich, über die Bestellung des Vorstands in der Satzung der Stiftung zu bestimmen, und die Vorschriften über eine Stiftungsuniversität im Gesetz waren ohnehin uneinheitlich. Es war zu befürchten, dass beabsichtigt war, die Gesetzesvorlage trotz rechtlicher Kritik durchzubringen.

Im Reichstag kam die Universitätsgesetzvorlage zur Behandlung im Grundgesetzausschuss, was in dieser Untersuchung detailliert bewertet wird. Bei der Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss hielt eine deutliche Mehrheit das Verwaltungsmodell der Stiftungsuniversität für grundgesetzwidrig. Das führte auch dazu, dass im Reichstag die Regierungsvorlage über das Universitätsgesetz geändert wurde. Der Eindruck entstand allerdings, dass die Regierungsvorlage in dem Maße geändert wurde wie als unbedingt notwendig erachtet wurde, nicht um die bestmögliche Form zu finden, die Universitätsautonomie zu interpretieren.

Nach dieser Untersuchung kann festgestellt werden, dass die Universitätsautonomie als solche auch Universitäten in Stiftungsform betrifft. Die Autonomie wäre bei ihnen besser verwirklicht, wenn eine Stiftung der Träger der Universität wäre, nicht die Universität selbst. Auch für Stiftungsuniversitäten sind zentrale Elemente der Autonomie, dass Autonomie neben der Freiheit von Bildung und Forschung auch die Finanzverwaltung betrifft. Diese Einstellung wurde auch im Grundgesetzausschuss übernommen. Autonomie sollte in allen Bereichen verwirklicht werden. Demgemäß genügt es nicht, dass man annahm, die Autonomie nehme allgemein besonders mit der Entstehung von Universitäten als Rechtssubjekt zu, falls die Autonomie ansonsten nicht sachgemäß, auf eine Doktrin gegründete Weise verwirklicht wird.

Die Universitätsautonomie ist in ihrem Inhalt insoweit flexibel, dass ihr Inhalt nicht in allen Ländern gleich ist, in denen sie auch grundgesetzlich geschützt ist. Dieses beruht auf Unterschieden in den Rechtssystemen. Auch bei uns hat sich der Inhalt der Autonomie mit der Zeit und Sachverhalten geändert. Sogar schon 1997 konnte man vorschreiben, dass in den Vorstand einer Universität auch ein externes Mitglied beziehungsweise Mitglieder gewählt werden sollten, wenn nur die Universittler in dem Vorstand selbst die Mehrheit haben und die Universität selbst darüber bestimmt, wie viele und welche die Externen sind. Moderne, aus dem Geschäftsleben stammende Führungsmodelle sind in Hinsicht auf Universitätsautonomie problematisch. Managementideologien und Ergebnisorientierung passen nicht besonders gut zur traditionellen Universitätsautonomie, die auf kollegialer Führung basiert.

Es war das Ziel, für die Stiftungsuniversitäten ein Verwaltungsmodell zu konstruieren, in dem der Vorstand der Universität ein externer Vorstand ist und in dem ein interner Vorstand aus Mitgliedern von den Personalgruppen der Universität besteht. Dieses konnte allerdings im Reichstag im Hinblick auf Universitätsautonomie nicht akzeptiert werden. Als notwendig wurde zuerst betrachtet, dass auch die Grundsätze der Verwaltung von Stiftungs-

universitäten in einem Gesetz und nicht nur in der Satzung der Stiftung vorgeschrieben werden. Dieses muss sowohl die Bestellung als auch die Tätigkeit der Verwaltungsorgane betreffen. Weiterhin wurde erachtet, dass Autonomie insbesondere in dem Vorstand der Universität verwirklicht werden soll, in den neben Externen auch zum Universitätspersonal Gehörige und Studenten bestellt werden können.

Im Gesetz wurde beschlossen, dass ein mehrmitgliedriges, nur aus Universitätslern bestehendes Verwaltungsorgan der Stiftungsuniversität alle Vorstandsmitglieder zu bestellen hat. Die Financier aus dem Erwerbsleben sollen gemäß Gesetz eine doppelte Anzahl von kompetenten Kandidaten aufstellen, von denen ein eigenes Organ der Universität einen Teil, jedoch nur die Minderheit der Vorstandsmitglieder wählt. Diese Entscheidung ist in Hinsicht auf Autonomie nicht ganz zufriedenstellend, obwohl sie deutlich besser als das Modell in der Regierungsvorlage ist. Es handelt sich hauptsächlich um zwei Tatsachen : die zwingende Bestellung von externen Mitgliedern ist nicht ganz echt, und die Universität hat die Möglichkeit, einen Vorstand zu bestellen, der gänzlich aus externen Mitgliedern besteht, was auch geschehen ist. Auch kann als problematisch angesehen werden, dass in Stiftungsuniversitäten und in öffentlich-rechtlichen Universitäten die Bestellungsformen des Vorstands getrennte Wege gegangen sind.