

## **PM yliopistojen autonomian laajuudesta oman toimirakenteensa päättämisessä, erityisesti toimipaikkojen ja paikkakuntien osalta**

Olli Mäenpää 12.5.2016

Opetusministeriö on pyytänyt minulta otsikkoaiheesta selvityksen, jossa tulisi huomioida

- yliopiston itsenäinen oikeushenkilöasema suhteessa valtioon ja yliopiston taloudellis-hallinnollisen autonomian sisältö sekä yliopiston hallituksen toimivalta
- yliopiston autonomia suhteessa valtioon, sen rahoitukseen ja sopimusmenettelyyn
- lyhyt vertailu kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalaisten oikeusasemaan suhteessa kuntaan.

Selvitystehtävän kannalta keskeiset lait ovat Suomen perustuslaki (PL), yliopistolaki (YOL) ja kuntalaki. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL) konkretisoivat ja täsmentävät perustuslain sisältöä. Säätiöyliopistojen erityispiirteet jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle.

### ***1. Yliopiston itsenäinen oikeushenkilöasema suhteessa valtioon***

Yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä (YOL 5.1 §). Yliopiston itsenäisen oikeushenkilöaseman keskeiset tekijät ovat

- valtiosta erillinen oikeussubjekti
- itsenäinen oikeuskelpoisuus
- irrallisuus valtionhallinnosta.

#### ***Valtiosta erillinen oikeussubjekti***

Oikeushenkilön asema merkitsee, että jokainen yliopisto muodostaa valtiosta erillisen oikeussubjektin. Yliopistolla on oma pääoma ja oma, valtiosta erillinen varallisuus. Yliopistot eivät kuulu valtion budjettitalouden piiriin. Yliopisto voi ottaa vastaan lahjoituksia tai muita varallisuuden siirtoja, ja se toimii oman henkilöstönsä työnantajana. Oikeushenkilönä yliopisto myös vastaa velvoitteistaan omilla varoillaan (YOL 5.3 §), joten valtio ei ole vastuussa yliopiston sitoumuksista. Yliopisto on erikseen konkurssikelpoinen. Oikeushenkilönä yliopisto päättää itse toimintarakenteestaan, yksiköistään ja toimipaikoistaan lainsäädännön puitteissa.

#### ***Yliopiston oikeuskelpoisuus***

Oikeushenkilönä yliopisto on oikeuskelpoinen. Sillä voi siten olla erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, joista se päättää ja vastaa itse. Yliopisto käyttää itsenäisesti sopimustoimivaltaa. Oikeussubjektina yliopistoon voi kohdistua lainsäädännössä erikseen määriteltyjä rajoituksia, velvoitteita tai oikeuksia. Niiden perusteista on säädettävä lailla (PL 80.1 §).

Yliopisto ja valtio ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä, ja niiden välistä suhdetta määrittelee ensisijaisesti lainsäädäntö. Oikeushenkilöinä ne voivat kuitenkin myös sopimustoimin määritellä keskinäisiä suhteitaan perustuslain puitteissa. Yliopiston hallituksen päätösvaltaan kuuluu hyväksyä yliopiston toiminnan kannalta merkittävät tai periaatteelliset sopimukset (YOL 14.2 §).

### *Yliopiston irrallisuus valtionhallinnosta*

Itsenäisenä oikeushenkilönä yliopisto ei kuulu valtionhallintoon, eikä se ole valtion viranomaisten alainen. Yliopistoa ei siksi voida ohjata ja valvoa valtionhallinnon hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa (PeVL 46/2010 vp). Yliopistoon ei myöskään voida kohdistaa hallintokoneiston sisäistä, hallinnolliseen hierarkiaan tai alaisuussuhteeseen perustuvaa ohjausta ja valvontaa.

## **2. Yliopiston autonomia suhteessa valtioon**

### ***Yliopistojen itsehallinnon perusteet***

Perustuslain 123 §:n mukaan: ”Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Yliopistojen perustuslaissa suojattu itsehallinto koostuu kahdesta yhtä keskeisestä osasta, jotka ovat institutionaalinen ja akateeminen itsehallinto (PeVL 11/2009).

Yliopiston *institutionaalinen autonomia* tarkoittaa yliopistojen itsehallinnollista asemaa ja hallintoa etenkin suhteessa valtioon, muihin yliopiston ulkopuolisiin organisaatioihin ja erityisiin intresseihin. Sen keskeisiä osatekijöitä ovat taloudellinen ja hallinnollinen autonomia. Nykyistä yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti erityisesti yliopistojen taloudellis-hallinnollista itsehallintoa (PeVL 11/2009 vp).

Yliopiston *akateeminen itsehallinto* kohdistuu yliopiston perustehtäviin ja sisältää akateemisen vapauden sekä erityisesti tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun itsehallinnon. Akateemista vapautta turvaa myös perustuslain 16 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

### **Yliopiston taloudellinen autonomia**

Yliopiston taloudellisen autonomian keskeiset osatekijät ovat

- omat varat ja taloudellinen itsenäisyys
- oikeus sitoutua taloudellisesti
- itsenäinen taloudellinen vastuu

### *Omat varat, itsenäinen taloudellinen päätöksenteko ja vastuu*

Yliopiston taloudelliseen itsehallintoon kuuluu yliopistojen itsenäisyys omien tulojensa ja varojensa hallinnassa samoin kuin niiden käytöstä päätettäessä. Yliopistot voivat tehdä itsenäisesti taloudellisia sitoumuksia. Koska yliopisto on itsenäinen oikeushenkilö, valtio ei ole vastuussa yliopistojen taloudellisista sitoumuksista ja velvoitteista, vaan yliopisto vastaa niistä omilla varoillaan.

### *Valtion rahoitusvastuu*

Valtion rahoitusvastuu on yliopistojen taloudellisen itsehallinnon keskeinen edellytys. Valtiolla on vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista, mikä edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädetyistä tehtävistä (PeVL 37/2009 vp; PeVL 10/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 10/2015 vp; PeVL 14/2015 vp).

Valtion rahoitusvastuuta ei voida käyttää perusteena, jolla tosiasiallisesti tai muodollisesti rajoitetaan yliopistojen taloudellista itsehallintoa. Rahoituksen myöntämiseen ei siten ole mahdollista liittää yksittäisiä sisällöllisiä ehtoja tai rajoittavia velvoitteita, jotka käytännössä merkitsevät puuttumista yliopistojen itsenäiseen päätöksentekoon tai tutkimuksen ja opetuksen vapauteen.

### **Yliopiston hallinnollinen autonomia**

Yliopiston hallinnollisen autonomian keskeiset osatekijät ovat

- itsenäisen oikeushenkilön asema
- omat toimielimet ja organisaatiovalta
- riippumaton päätöksenteko
- itsenäinen henkilöstöhallinto.

### *Yliopisto itsenäisenä oikeushenkilönä*

Yliopistolain 5 §:n 1 momentin mukaan ”yliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä”. Säännöksessä mainittu itsenäisyys tarkoittaa paitsi oikeutta toimia ja käyttää puhevaltaa itsenäisesti myös itsenäisyyttä suhteessa toisiin oikeushenkilöihin. Oikeushenkilöasemaan sisältyviä elementtejä on selvitetty tarkemmin edellä.

### *Yliopiston omat toimielimet ja organisaatiovalta*

Yliopiston autonomiaan perustuu itsenäinen päätösvalta järjestää yliopiston oma hallinto lainsäädännön, erityisesti yliopistolain määrittelemissä rajoissa. Itsehallinnon suojaama yliopiston organisaatiovalta sisältää oikeuden itsenäisesti päättää muun muassa yliopiston toimintarakenteesta sekä toiminnan ja hallinnon organisoinnista ja järjestämisestä. Yliopisto asettaa itse omat hallintoelimensä, ja niiden päätösvalta kattaa yliopiston sisäiseen hallintoon ja toimintaan kuuluvat asiat.

### *Yliopiston riippumaton päätöksenteko*

Yliopistolain 3 §:n 1 momentin mukaan yliopiston itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tätä päätösvaltaa käyttävät yliopiston omat toimielimet. Niiden valinta perustuu suoraan tai välillisesti yliopistoyhteisön päätöksentekoon. Yliopistoyhteisön muodostavat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat (YOL 4 §).

Yliopiston päätöksenteon riippumattomuuden peruslähtökohtana on, että yliopistot eivät toimi valtion viranomaisten alaisina. Ne eivät siten kuulu myöskään valtion hallinto-organisaatiossa toteutettavan hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan alai-

suuteen. Yliopistolain säännös, jonka mukaan yliopistot ”kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan” (YOL 1.1 §) ei myöskään perusta opetusministeriölle hallinnollista ohjaus- tai valvontavaltaa suhteessa yliopistoihin.

Hallinnollisiin määräyksiin perustuvan ohjauksen sijasta yliopistoihin kohdistuvan valtion ohjauksen keskeisenä muotona on yliopistolain 48 §:n mukainen sopimus. Siinä opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopisto sopivat määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista.

### *Itsenäinen henkilöstöhallinto*

Yliopisto päättää itsenäisesti henkilöstöhallintonsa perusteista ja muun muassa henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, valinnasta ja irtisanomisesta sekä toimipaikoista, palkkauksesta ja uramalleista. Lainsäädäntö ja työehtosopimukset määrittävät osaltaan puitteita tälle päätöksenteolle.

### *Yliopiston toimintarakenne*

#### *Toimintarakenne hallinnollisen autonomian elementtinä*

Yliopiston toimintarakenteella tarkoitetaan lähinnä yliopiston toiminnallista organisaatiota. Siihen kuuluvat etenkin yliopiston opetuksen ja tutkimuksen sekä hallinnon organisointi. Yliopiston toimintarakenteesta päättäminen kuuluu hallinnollisen autonomian ydinalueelle yliopistolain määrittelemissä puitteissa.

Yliopistolain 13-28 § sääntelee yliopiston toimintarakenteen yleiset puitteet. Perussäännös on yliopistolain 13 §, jonka mukaan yliopiston lakisääteiset toimielimet ovat hallitus, rehtori ja yliopistokollegio. Yliopistolain 13-22 §:ssä säännellään näiden toimielinten päätösvaltaa, valintaa ja vastuuta. Yliopistolla voi lisäksi olla muita toimielimiä ja kansleri.

Yliopistolain 27 § sääntelee yliopiston muuta toimintarakennetta eli opetuksen, tutkimuksen sekä muiden toimintojen organisaatiota ja hallintoa. Yliopisto voi jakaantua tiedekuntiin tai niihin rinnastettaviin yksiköihin. Näistä toimintarakenteen elementeistä päättää yliopiston hallitus johtosäännöllä. Lisäksi yliopistossa voi olla muitakin yksiköitä.

#### *Yliopiston toimivalta päättää sen toimintarakenteesta*

Itsenäinen päätösvalta yliopiston toimintarakennetta, yksiköitä ja yksikköjakoa koskevissa asioissa kuuluu yliopiston hallitukselle, jonka toimivaltaan kuuluu yliopistolain mukaan ”päättää yliopiston toimintarakenteesta” (YOL 14.2). Tiedekunnista ja niihin rinnastettavista yksiköistä määrätään johtosäännössä (YOL 27.1 §). Yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä sekä muista yksiköistä määrätään muuten yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä (YOL 28 §). Myös niitä koskeva päätösvalta kuuluu yliopiston hallitukselle.

### *Päätösvalta yliopiston toimipaikoista ja paikkakunnista*

Yliopistolaki ei sääntelee yliopiston toimipaikkaa eikä alueita tai paikkakuntia, joilla yliopisto voi toimia. Yliopistolaissa mainitut yliopistojen nimiin sisältyvät paikkakunnat (esimerkiksi Oulu, Åbo) tai alueet (Lappi, Itä-Suomi) eivät rajoita yliopiston toimintaa alueellisesti tai paikallisesti.

Lähtökohtana on, että yliopiston toimipaikkaa, toimialuetta ja toimintapaikkakuntia koskeva päätösvalta kuuluu yliopiston hallinnollisen ja organisatorisen autonomian piiriin. Kun yliopisto päättää sen toimintaa hoitavasta sivutoimipaikasta, yliopisto päättää samalla käytännössä tiedekunnasta tai siihen rinnastettavasta yksiköstä taikka muusta yksiköstä. Tällaisesta asiasta päättää yliopiston hallitus johtosäännössä tai muussa sisäisessä määräyksessä (YOL 27-28 §).

Koska lähtökohtana on, että yliopisto päättää hallinnollisen autonomiansa perusteella itsenäisesti, mitä yksiköitä sillä on, missä sen toimipaikat sijaitsevat ja mikä yliopiston toimialue on, niitä ei voida määritellä valtioneuvoston tai ministeriön hallinnollisella määräyksellä tai vastaavalla ohjauksella. Yliopiston autonomian vuoksi sen rahoituksen ehdoksi ei myöskään voida asettaa, että se toimii tai ei toimi jollain alueella tai paikkakunnalla. Yliopiston toimipaikan määrittely lailla olisi ongelmallista perustuslaissa turvatus yliopistojen itsehallinnon kannalta. Tällaista lainsäädäntöä ei tosin ole säädetty, joten itsehallinnon ulottuvuutta ei tältä osin ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Yliopistojen itsehallinto ei aseta estettä sille, että yliopisto ja valtio sopimustoimin määrittelisivät joltain osin yliopiston toimipaikkaan liittyviä kysymyksiä. Tällaisen sopimuksen osapuolena voi olla muitakin oikeushenkilöitä, kuten kuntia tai yrityksiä. Rahoitusperiaate huomioon ottaen tällaisen sopimuksen tekeminen edellyttäisi valtion puolelta huolehtimista myös siitä, että yliopisto voi käytännössä toteuttaa toimipaikkaa koskevat velvoitteensa.

### **3. Vertailu kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalaisten oikeusasemaan**

#### ***Kunnan itsenäinen oikeushenkilöasema***

Kunnat ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä samoin kuin yliopistot. Kunta on oikeudellisesti erillään valtiosta ja muista oikeussubjekteista. Kunta käyttää itsenäisesti kunnan oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaa puhevaltaa, samoin kuin yliopisto.

#### ***Kunnallinen itsehallinto suhteessa valtioon***

Perustuslain 121 §:ssä suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvät muun muassa kuntien verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin, itsenäinen päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien taloudellinen itsenäisyys sekä oma tehtäväpiiri.

Kunnan taloudellisen itsehallinnon perustana on kunnan verotusoikeus. Yliopistojen itsehallintoon ei kuulu verotusoikeutta. Rahoitusperiaatteen mukaan valtion on

huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua lakisääteisistä velvoitistaan. Sama periaate sisältyy yliopistojen taloudelliseen autonomiaan.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla (PL 121.2 §). Kunnan hallinnon ja päätösten toimeenpanon yksityiskohtainen järjestäminen kuuluu kuntalain ja muun lainsäädännön määrittelemissä puitteissa kuntien itsenäiseen päätösvaltaan. Samoin kuin yliopistot, kunnat voivat organisoida toimintarakenteensa, päätösvallan käytön, hallinnolliset tehtävänsä ja hallinto-organisaationsa itsenäisesti lainsäädännön rajoissa. Kunnan toiminta ja toimivalta (toimiala) rajoittuu kuitenkin lähtökohtaisesti kunnan alueelle.

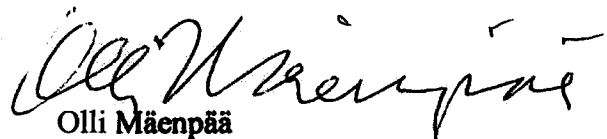
Kunnilla on itsenäinen päätösvalta, jota käyttää asukkaiden valitsema valtuusto (Kuntal 1.2 §). Itsenäisyys tulee esiin erityisesti suhteessa valtioon. Kuntia – samoin kuin yliopistoja – ei niiden itsehallinnollisen aseman vuoksi voida ohjata ja valvoa valtionhallinnon hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa. Myöskään kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole yleistä toimivaltaa antaa niille sitovia hallinnollisia määräyksiä (PeVL 13/2009 vp, PeVL 74/2002 vp). Kuntiin ei myöskään voida kohdistaa hallintokoneiston sisäistä, pelkästään hallinnolliseen hierarkiaan tai alaisuussuhteeseen perustuvaa ohjausta ja valvontaa.

#### ***Kuntalaisten oikeusasema suhteessa kuntaan***

Kunnallinen itsehallinto on olennaisesti kunnan asukkaiden itsehallintoa. Sen keskeinen sisältö on kunnallinen demokratia eli kunnan asukkaiden oikeus päättää itse omista asioistaan. Kunnallinen itsehallinto sisältää muun muassa oikeuden kuntalaisten itsensä välittömästi tai välillisesti valitsemiin hallintoelimiin. Kunnan keskeisen päätösvallan tulee kuulua kansanvaltaisesti valituille toimielimille, ja luottamus henkilöillä tulee olla määräävä asema kunnan päätöksenteossa (PeVL 42/1996 vp). Kunnan päätösvalta ei ulotu kunnassa toimivan yliopiston päätöksentekoon.

Yliopistojen päätöksenteko perustuu yliopistoyhteisön kolmen eri ryhmän edustukseen sekä yliopiston ulkopuoliseen edustukseen. Yliopistoyhteisö valitsee suoraan yliopistokollegion jäsenet, jonka päätösvalta tosin on suppea. Yliopiston päätösvaltaa käyttävän hallituksen jäsenistä yliopistoyhteisö valitsee keskuudestaan enintään 60 %. Hallituksen muut jäsenet, jotka tulevat yliopiston ulkopuolelta, valitsee yliopistokollegio. Ulkopuolisilla jäsenillä voi olla myös enemmistö hallituksen päätösvallasta.

Helsinki, 12.5.2016



Olli Mäenpää  
oikeustieteen tohtori  
hallinto-oikeuden professori