

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta
Pia Letto-Vanamo
Olli Mäenpää
Tuomas Ojanen

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

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Olli Mäenpää

Yliopistojen itsehallinto ja uusi yliopistolaki

Suuret odotukset ja niiden toteutuminen

Uusi yliopistolaki (24.7.2009/558) tulee voimaan vuoden 2010 alussa. Jo yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyyn kohdistui poikkeuksellisen suuria odotuksia – sekä yliopistoissa että muussa yhteiskunnassa. Osa niistä oli positiivisia, osa hyvinkin kriittisiä. Myönteiset odotukset liittyivät etenkin yliopistojen oikeusaseman itsenäistymiseen ja sitä kautta tapahtuvaan itsehallinnon vankentumiseen. Kriittiset äänenpainot puolestaan ounastelivat itsehallinnon kaventumista, tutkimuksen välineellistymistä ja ylipäänsä vapauden rajoittamista.

Vielä on ennenaikaista esittää lopullista arviota siitä, kuinka perusteltuja nämä fantastisestikin luonnehdittuun uudistukseen kohdistuvat odotukset olivat. Ainakin muodollis-oikeudelliselta ja hallinnolliselta kannalta muutos tapahtuu kuitenkin myönteiseen suuntaan. Myös odotusten legitimiisyyttä voi ainakin varovasti ennakoida perustelluksi. Tosin vasta käytäntö osoittaa, riittävätkö uusi oikeusasema ja uusi yliopistolaki perusteeksi sille, että yliopistot pysyvät aidosti vahvistamaan itsenäisyyttään ja karistamaan ministeriön alaisen tiliviraston roolin harteiltaan. Samoin jää nähtäväksi, muodostuuko yliopistouudistus vain vanhan yliopistomallin elvyttämiseksi täysin uudenaikaisessa tiedon tuottamisen toimintaympäristössä, joka saattaisi edellyttää toisenlaista sääntelyä.

Kriittiset odotukset kohdistuivat konkreettisesti ja ensisijaisesti yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen muuttamiseen. Etenkin esitykseen sisällytetyt ehdotuksia yliopistojen hallitusten valintatavasta, säätiöyliopistojen asemasta ja työsuhteeseen siirtymisestä kritisoitiin laajasti jo esityksen valmisteluvaiheessa. Tämä kritiikki ei kuitenkaan juuri millään tavoin vaikuttanut hallituksen esityksen sisältöön. Päinvastoin, valmisteluvaiheessa esitetty kritiikki hahmutettiin määrätietoisesti sivuuttaa – paradoksaalista kyllä, nähtävästi ainakin joiltain osin sillä perusteella, että sitä esittivät asiantuntijat.¹

Tästä huolimatta tai ehkä myöskin etukäteen esitetyn arvostelun ohittamisen vuoksi kriittiset odotukset osoittautuivat monelta osin aiheellisiksi. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnos-

¹ Vastauksena kysymykseen, eikö kuitenkin jo lainvalmistelun aikana tullut valtiosääntöoikeuden asiantuntijoilta vastaavia tulkintoja, joita perustuslakivaliokunta antoi, opetusministeriön virkamies arvioi: ”Sitä keskustelua käytiin, ja hallituksen esitykseenhän kirjoitettiin, että siitä toivotaan perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Sehän on valiokunta, joka sitä tulkitsee eivätkä nämä asiantuntijat.” (HS 25.5.2009.)

saan olennaisia muutoksia lakiesitykseen ja juuri niihin kohtiin, joita jo valmisteluvaiheessa oli eniten arvosteltu.² Ne liittyvät ensisijaisesti yliopistojen itsehallinnon laajuuden ja sisällön määrittelyyn perustuslain kannalta. Valiokunta esitti lisäksi useita kriittisiä kommentteja lakiesityksen muihin kohtiin.

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää, millä tavoin yliopistojen itsehallinnon perusteet meillä on yleensä ymmärretty ja millä tavoin perustuslakivaliokunta niitä nyt arvioi. Muuttuiko itsehallinnon määrittely yliopistolain käsittelyn yhteydessä, vai pysyikö se ennallaan? Oliko kysymys pääasiassa mielipiteiden vaikutuksesta, vai aiheuttiko suuria odotuksia alun perin myös jonkinlainen pitkä valtiosääntöinen linja ja pyrkimys sen johdonmukaiseen noudattamiseen? Ja miten tuo linja oikeastaan pystyy vastaamaan yliopistojen toiminnan uusiin haasteisiin?

Yliopistolain säätämisen taustaa

Humboldttilaisesta moderniin yliopistoon

Yliopistolailla toteutettu yliopistouudistus liittyy läheisesti OECD:ssä ja Euroopan unionissa 2000-luvun alussa käytyyn yliopistojen asemaa ja toimintaa koskevaan keskusteluun ja arviointiin. Niissä keskeisin yleistavoite on ollut yliopistolaitoksen ja yliopistojen toiminnan uudistaminen ja modernin yliopiston muodostaminen. EU:ssa yliopistojen uudistaminen on määritelty suorastaan Lissabonin strategian onnistumisen yhdeksi perusedellytykseksi, jonka komissio määrittelee yliopistojen modernisointia koskevassa tiedonannossaan.³ Myös OECD:ssä kolmannen asteen koulutuksen ja siinä erityisesti yliopistojen aseman, rakenteiden ja toiminnan uudistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota.⁴

Yliopistolain uudistaminen on osaltaan näiden vaatimusten toimeenpanoa kansallisessa ympäristössä, mikä tulee esiin myös lain valmistelun hallintokeskeisyydessä. Samalla uudistus kylläkin pyrkii vastaamaan myös yliopistojen pitkäaikaiseen toiveeseen saada lisää liikkumavaraa, autonomiaa ja taloudellista riippumattomuutta.

Modernisointivaatimusten taustalla on arvio, jonka mukaan perinteinen, yleensä humboldtilaiseksi luonnehdittu yliopistomalli⁵ ei riittävästi mahdollista uudenlaisia tutkimuksen organisointitapoja. Se ei enää myöskään asianmukaisesti vastaa tietoyhteiskunnan vaatimuksia

² PeVL 11/2009 vp ja erityisesti säätöylioipistoa koskevan sääntelyn osalta PeVL 18/2009 vp.

³ Komission tiedonanto. Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: Koulutus, tutkimus ja innovaatiot. KOM(2006) 208.

⁴ Ks. kokoavasti Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1: Special features: Governance, Funding, Quality. OECD 2008.

⁵ Kriittisessä katsannossa humboldtilaiselle yliopistomallille on pidetty tyypillisenä mm. oppituolikeskeisyyttä, akateemisen vapauden identifioimista oppituolin haltijan vapaudeksi, jäykkiä tieteenalarajoja ja virastomaista organisaatiota. Näillä piirteillä ei kuitenkaan ole välttämättä paljonkaan yhtymäkohtia Wilhelm von Humboldtin ajatteluun, jossa korostettiin tieteen vapautta, sivistystä, yliopistojen autonomiaa sekä tutkimuksen, opiskelun ja opetuksen yhteyttä.

eikä tuota riittävän tehokkaasti tietoon ja osaamiseen perustuvan talouden tarvitsemia innovaatioita. Yliopistojen reformitarvetta on perusteltu erityisesti uuden tiedon tuottamisen edellytysten parantamisella ja samalla tehostamisella. Erityisesti EU:ssa, jossa yliopistojen asema vaihtelee verraten laajasti,⁶ yliopistojen nykyaikaistamista on pidetty myös erityisen tärkeänä talouden kilpailukyvyyn parantamisen välineenä. Siinä yhtenä – joskaan ei ainoana – keskeisenä elementtinä on pidetty yliopistojen ja yritysten välisen vuoropuhelun tehostamista.⁷

Kaiken kaikkiaan yliopistojen aseman ja hallinnon uudistamisen keskeinen tavoite on perinteisen, akateemiseen yliopistomalliin perustuvan tiedon tuotannon mallin kehittäminen monivaihteisemman ja joustavamman yliopistojärjestelmän suuntaan. Tällaisen järjestelmän keskeisiä piirteitä ovat muun muassa yliopistojen autonomian korostaminen ja vahvistaminen. Tavoitteen toteuttamiseen liittyvät elimellisesti yliopistojen vastuullisuuden lisääminen, joustavampi päätöksenteko- ja hallintomalli, yliopistojen yksikkörakenteen väljentäminen, siirtyminen yliopistojen yksityiskohtaisesta sääntelystä strategiseen ja tulosperusteiseen ohjaukseen sekä rahoitusperustan monipuolistaminen.

Yliopistojen aseman ja osittain tehtävienkin uudelleenarviointi voidaan identifioida myös Suomen yliopistolain uudistamisen virikkeenä ja yleisenä taustatekijänä. Konkreettisesti yliopistolain valmistelun taustalla on kaksi toisistaan erillään laadittua selvitystä ja niihin sisältyvät samansuuntaiset suositukset yliopistojen aseman kehittämistä Suomessa. OECD:n arviointiryhmän vuonna 2006 laatima raportti *Suomen korkea-asteen koulutuksen teematutkiminta*⁸ määritteli jo suhteellisen yksityiskohtaisesti periaatteet ja perusteet, joiden mukaan yliopistolaitosta tulisi järjestää uudelleen.

Tämän OECD:n raportin määrittelemiä lähtökohtia konkretisoi ja täsmensi edelleen opetusministeriön kutsumien selvitysmiesten, hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen vuonna 2007 valmistunut selvitys *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*.⁹ Tässä selvityksessä yliopistolaitoksen uudistamistavoitteet on kirjattu myös laskeluonnoksen muotoon. Luonnosta on monilta osin noudatettu, kun yliopistolakiehdotusta on laadittu virkатыönä opetusministeriössä.

Perinteisen yliopistojärjestelmän arvioinnissa esitetyt yleiset lähtökohdat ja tavoitteet huomioon ottaen ei ole erityisen yllättävää, että myös Suomen yliopistojärjestelmää arvioiva OECD:n raportti sisälsi kriittisen arvion kansallisen yliopistolaitoksen asemasta ja toiminnasta. Suomen yliopistolaitoksen perusteet ovat raportin mukaan jääneet perinteisen yliopistomallin puitteisiin, vaikka korkea-asteen koulutusta sinänsä on kehitetty määrätietoisesti viime vuosikymmenen kuluessa. Suomenkin yliopistojen oli raportin mukaan välttämätöntä uudistaa siirtymällä humboldtilaisesta mallista moderniin yliopistomalliin:

⁶ Ks. kokoavasti The extent and impact of higher education governance reform across Europe (2006).

⁷ Komission tiedonanto. Toimintastrategia vuodeksi 2009. KOM(2008) 72.

⁸ OECD:n arviointiraportti. OPM 2007:13. Ks. myös yleisemmin OECD thematic review of tertiary education; Country background report for Finland. OPM 2005:38.

⁹ OPM 2007:2. Selvitystä edelsi väliraportti, OPM 2006:14, jossa selvityksen kohteena olivat lähinnä sellaiset hallinnolliset ja lainsäädännölliset toimenpiteet, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa olisi mahdollista vahvistaa lyhyellä aikavälillä.

”Käsitys yliopistolaitoksesta perusluonteeltaan humboldtilaisena kokonaisuutena, jota sävyttävät raskaat uravaatimukset, pitkät opiskeluajat, syvään juurtuneet tarkkarajaiset tieteenalat sekä rajoitetut johtamis- ja ohjausvalmiudet, on selvästikin ajautunut vaikeuksiin, jotka johtuvat paljolti ulkoisesta pakosta. Kehitys humboldtilaisesta mallista nykyaikaiseksi yliopistoksi, jolla on lukuisia tavoitteita, monipuolinen rahoituspohja, määrätietoiset ohjausjärjestelmät ja vahva valmius reagoida ulkoisiin muutoksiin, onkin mielestämme vääjäämätön suuntaus, ja suomalaisissa yliopistoissa voidaan havaita vaihtelevassa määrin monia näistä piirteistä.”¹⁰

Koska OECD:n raportissa arvioitiin yliopistojen suunnittelu- ja tulosohjausjärjestelmän jo toimivan hyvin, siinä nostettiin yliopistojärjestelmän kehittämisen kannalta ratkaisevaan asemaan erityisesti rahoituspohjan monipuolistaminen. Samalla todettiin tarkoituksenmukaiseksi määrittellä yliopistojen asema itsenäisiksi oikeushenkilöiksi, joko säätiöiksi tai yleishyödyllisiksi yhteisöiksi. Raportissa esitettiin myös useita konkreettisia, lähinnä hallinnollisia ehdotuksia, jotka olisivat tarpeen ”korkeakoulujen itsehallintokykyyn kohdistuvien huolten hälventämiseksi”.¹¹

OECD:n raportti myös konkretisoi tarpeellisia uudistustoimenpiteitä, joista se määritteli tarpeellisiksi erityisesti:

- määrittellä yliopiston johtoryhmäksi rehtoristo, jolla on selkeät vastualueet, toimeenpanovalta sekä strategian kehittämis- ja toteutuskeinot (esimerkiksi resurssien uudelleenjakoa)
- varmistaa, että yliopiston hallituksella ja sen lautakunnilla on vahva strateginen ja laadunvarmistusrooli
- tehdä dekaaneista pikemminkin johtaja-dekaaneja kuin toimivallaltaan vähäpätöisiä kollegiaalisia toimijoita
- kehittää yliopistojen sisäistä kulttuuria kohtuullisen yrittäjähenkiseksi siten, ettei se keskity pelkästään oppineisuuteen laajassa mielessä
- tarkistaa henkilöstöpolitiikkaa ottaen huomioon muun muassa sen, että virkasuhteen käyttö kaventaa johdon liikkumavaraa ja päätösvaltaa
- kehittää yliopistotason strategisia suunnitteluprosesseja
- hajauttaa sisäistä toimivaltaa suurempiin perusyksiköihin ja tiedekuntiin yrittäjähenkisyyden ja luovuuden lisäämistarpeen mukaisesti.

Vuosi OECD:n raportin jälkeen valmistui yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista koskenut selvitysmiesten selvitys.¹² Se muodosti johdonmukaisen jatkon OECD:n peruslinjauksille, joita se konkretisoi Suomen erityisolosuhteisiin. Myös tämän selvityksen tavoitteena oli modernin yliopiston perusteiden kehittäminen. Sen mukaan keskeisenä tavoit-

¹⁰ OPM 2007:13, 73.

¹¹ OPM 2007:13, 71. ”Itsehallintokykyllä” raportissa lienee tarkoitettu lähinnä yliopistojen päätöksenteon riippumattomuutta ja yliopistoyhteisön itsehallintoa.

¹² OPM 2007:2.

teena oli ”luoda mahdollisimman itsenäinen ja perusteiltaan stabiili ja kestävä malli suhteessa ympäristöön (valtioon ja muuhun ympäristöön) ja samanaikaisesti varmistaa maksimaalinen sisäinen autonomia tutkimuksen ja opetuksen sisällöissä”.¹³ Selvityksen keskeisiä ehdotuksia olivat:

- yliopistoista muodostetaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö, mikä merkitsee oikeudellisesti yliopistojen irtautumista valtio-oikeushenkilöstä ja erillisen oikeuskelpoisuuden eli oikeushenkilön aseman antamista yliopistoille
- yliopistojen rahoituksesta annetaan erillissäännökset
- yliopistojen hallinnossa erotetaan johtokunta ja konsistori sekä toimeenpaneva johto
- yliopiston johtokunta nimittää rehtorin määrääjäksi
- yliopiston henkilöstön ottaa palvelussuhteeseen rehtori, jollei asiaa ole delegoitu muulle toimielimelle tai henkilölle
- yliopistojen henkilöstön palvelussuhteet muutetaan työsuhteisiksi.

EU:n tavoitteisiin yliopistojen modernisoimiseksi sisältyy vastaavanlaisia vaatimuksia. Komissio totesi tätä koskevassa tiedonannossaan (2006) yliopistojen modernisoinnin edellyttävän niiden vapauttamista liiallisesta säätelystä ja mikrotason johtamisesta. Niiden sijasta yliopistojen olisi omaksuttava täysimittainen institutionaalinen vastuu omista tuloksistaan muuhun yhteiskuntaan nähden.

Yliopistojen täysimittainen institutionaalinen vastuu edellyttää uusia sisäisen hallinnon järjestelmiä, jotka pohjautuvat strategiaan painopisteisiin ja ammattimaiseen henkilöstöresursien, investointien ja hallintomenettelyiden johtamiseen. Se edellyttää lisäksi, että yliopistot voittavat esteet, jotka liittyvät niiden pirstoutumiseen tiedekunniksi, laitoksiksi, tutkimusyksiköiksi ja hallinnollisiksi yksiköiksi, ja kohdentavat ponnistelunsa yhdessä koko korkeakoulun painopisteisiin tutkimuksen, opetuksen ja palveluiden alalla.¹⁴

Samaan taustaan liittyy Tiede- ja teknologianeuvoston uudenlaisia yliopistoja koskeva linjaus (9.12.2008), jossa korostuivat erityisesti yliopistouudistuksen instrumentaaliset tavoitteet. Tavoitteena tulisi olla etenkin päätöksenteon rakenteiden uudistaminen ja tutkimustulosten hyödyntämisen tehostaminen: ”Uusimuotoisilla yliopistoilla tähdätään niiden yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen vahvistamiseen, rahoituspohjan laajentamiseen, koulutuksen ja tutkimuksen laadun ja relevanssin kehittämiseen edelleen sekä yliopistolakiuudistuksen myötä uudenlaisten muutostekijöiden tuomiseen yliopistojen päätöksentekoon.”

Tämän lisäksi ”uuden tiedon ja osaamisen hyödyntämisen edistäminen liittyy omistusoikeuksien siirtoon, yliopistoyhtiöiden perustamiseen, korkeakoulujen toimintaan pääomasijoittajina, yrittäjyyttä ja liiketoimintaosaamista palvelevan koulutuksen lisäämiseen, tutkimus- ja innovaatiopalvelujen kehittämiseen, verkottumiseen sekä yliopistojen yhteisiin palveluyksikköihin.”

¹³ OPM 2007:2, 30.

¹⁴ Komission tiedonanto. Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: Koulutus, tutkimus ja innovaatiot. KOM(2006) 208, 4.

Yliopistoihin liittyvien toiminnallisten ja rakenteellisten näkökohtien lisäksi yliopistolain säätämisen taustalla on myös laajempia ja syvällisempiä yhteiskunnallisia muutostrendejä. Tällaisia haasteita ovat muun muassa talouden ja teknologian globalisoituminen, elinkeino- ja yhteiskuntarakenteen muuttuminen ja tutkimustyön luonteen muuttuminen. Modernin yliopiston ajatellaan pystyvän vastaamaan näihin haasteisiin perinteistä yliopistoa paremmin. Uudenlaisella yliopistomallilla pyritään helpottamaan myös tutkimusyhteistyötä ja verkottumista, mahdollistamaan suuremmat yksiköt ja niiden edellyttämät toimintarakenteet sekä vastaamaan kasvaviin tutkimusrahoituksen vaatimuksiin.

Yliopistolain tavoitteet

Uuden yliopistolain yleiseksi tavoitteeksi on määritelty yliopistojen toiminnan edellytysten parantaminen. Yliopistolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) mukaan uudistuksella muun muassa ”vahvistetaan yliopistojen luovia ja moderneja oppimisympäristöjä, tuetaan yliopistojen mahdollisuuksia entistä parempaan henkilöstöpolitiikkaan ja tehdään tutkijanura entistä houkuttelevammaksi.”¹⁵

Hallituksen esitys perustui melko tiiviisti Jääskisen ja Rantasen selvitykseen, jonka taustalla puolestaan olivat edellä selostetut OECD:n Suomea koskevan raportin havainnot ja yleinen EU:n piirissä käyty keskustelu yliopistojen modernisointitarpeessa. Yliopistolain yhtenä yleisenä tavoitteena voidaan siis pitää Suomen yliopistolaitoksen modernisointia OECD:n ja EU:n piirissä määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

Nämä tavoitteet ovat useilta keskeisiltä osin yhdensuuntaisia myös kotimaisessa keskustelussa esitettyjen uudistusvaatimusten kanssa. Yliopistolain säätämisellä on siten vahvat kiinnkohdat myös kansalliseen keskusteluun, jossa on niin ikään pidetty tärkeänä yliopistojen itsehallinnon vahvistamista, oikeushenkilön aseman määrittelyä ja yleensäkin itsenäisten toimintaedellytysten laajentamista. Nämä kiinnkohdat tulevat esiin hallituksen esityksen lähtökohtien määrittelyssä. Siinä yliopistojen aseman ja hallinnon uudistus kytketään yleiseen yliopistojärjestelmää ja erityisesti sen rakenteellisia ongelmia koskevaan arviointiin:

”Kokonaisuutena katsoen Suomen yliopistojärjestelmä on kansainvälisesti varsin vertailukelpoisella tasolla. Voimavaroihinsa nähden se tuottaa niin määrällisesti kuin laadullisestikin korkeatasoisia tuloksia ja järjestelmän tuottavuus ja tulosten laatu on kehittynyt myönteisesti. Yliopistolaitos on kansallisen innovaatiojärjestelmän keskeisin yksittäinen toimija ja sen merkittävin osa. Suomessa kuten monissa muissakin eurooppalaisissa maissa rakenteelliset jäykkyydet, valtion taholta tuleva säätely ja puutteellinen henkilöstöpoliittinen autonomia tekevät vaikeaksi yliopistojen henkisten voimavarojen hallinnan ja vaikeuttavat tarpeellisten uudistusten toteuttamista. Institutionaalisen autonomian lisääminen on tarpeen myös yliopistojen muuttuvien ja monipuolistuvien tehtävien hoitamiseksi; lisääntyvä autonomia on tarpeen niin akateemisissa, tieteellisissä kuin organisatorisissa ja henkilöstökysymyksissä.”¹⁶

¹⁵ HE 7/2009 vp, 29.

¹⁶ HE 7/2009 vp, 28–29.

Keskeiseksi toteuttamiskeinoksi hallituksen esitys määrittelee yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian laajentamisen. Sen avulla on tarkoitus saada aikaan paremmat edellytykset vahvistaa opetus- ja tutkimustoiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Tarkoituksena on myös laajemman autonomian avulla monipuolistaa toiminnan taloudellista perustaa ja helpottaa ulkopuolisen rahoituksen hankkimista sekä investointien ohjaamista strategisesti keskeisille alueille. Toisaalta – tätä painotetaan erityisesti OECD:n arvioissa – yliopiston itsenäisempi päätöksenteko sallii myös yritysmäisemmän toimintamallin, jolla voidaan lisätä tuottavuutta etenkin henkilöstön käytössä, käyttää uusia palkkausrakenteita, lisätä mahdollisuuksiaan sijoittaa henkilöstöä sekä siirtää resursseja opintoalalta toiselle tarpeiden ja kysynnän muutosten mukaisesti.

Yliopistolain keskeisenä tavoitteena on yliopistojen itsehallinnon ja ylipäänsä itsenäisen aseman vahvistaminen. ”Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa lisäämällä vahvistetaan yliopistojen strategista tavoitteenasettelua, jota tuetaan johtamisjärjestelmien uudistamisella ja yliopistojen joustavammalla toimintatavalla. Vahvemmillä ja itsenäisemmillä yliopistoilla on edellytykset menestyä myös kansainvälisessä toiminnassa.”¹⁷

Autonomian vahvistamisen keskeisenä keinona on yliopistojen oikeusaseman itsenäistämisen muodostamalla yliopistoista itsenäisiä oikeushenkilöitä. Valtaosa yliopistoista toimii itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen muodossa, mutta yliopistolaisissa erikseen mainitut yliopistot toimivat yksityisoikeudellisen säätien muodossa.

Yliopistolain säätäminen

Yliopistolakia koskeva alustava ehdotus sai eri valmisteluvaiheissa osakseen runsaasti kritiikkiä, ja lakiluonnoksesta löydettiin lausuntovaiheessa paljon myös oikeudelliselta kannalta merkityksellisiä parannuskohteita.¹⁸ Yliopistojen arviot lakiluonnoksesta olivat voittopuolisesti myönteisiä. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman itsenäistymistä pidettiin niiden toiminnan kannalta välttämättömänä uudistuksena.

Myös eduskunnan käsittelyyn tullutta hallituksen esitystä arvioitiin yleisessä keskustelussa kriittisesti. Kritiikki kohdistui erityisesti muutamaaan kysymykseen, joista keskeisiä olivat yliopiston ulkopuolisten jäsenten enemmistö yliopiston hallituksen päätöksenteossa, säätiöyliopistoja koskeva puutteellinen sääntely ja yliopiston henkilöstön aseman uudelleenjärjestely.¹⁹

Hallituksen esityksen käsittelyyn liittyvissä kriittisissä puheenvuoroissa huomiota kiinnitettiin siihen, että itsenäisen oikeushenkilön asema ei välttämättä takaa yliopiston itsenäisyyttä suhteessa markkinavoimien ohjaukseen. Myös sivistysyliopiston perusteiden epäiltiin joutuvan uhatuiksi.²⁰

¹⁷ HE 7/2009 vp, 29.

¹⁸ Ks. OPM 5.12.2008. Yhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi annettuista lausunnoista.

¹⁹ Ks. esimerkiksi *Teuvo Pohjolainen*: Yliopistojen organisoiminen ja perustuslaki. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajarvi. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 20. Joensuu 2008, 127–141, 134–140.

²⁰ Ks. esimerkiksi *Thomas Wallgren*: Yliopistolaki on kolonisaatiolaki. *Tiede & Edistys* 1/2009, 74–78.

Hallituksen esitystä arvioitiin perustuslakivaliokunnassa, joka antoi kaksi lausuntoa (PeVL 11/2009 vp ja 18/2009 vp). Niissä valiokunta edellytti kahta merkittävää täsmennystä, jotta säädettävä laki täyttäisi perustuslain yliopistojen itsehallinnolle asettamat vaatimukset. Ensinnäkin julkisoikeudellisen yliopiston hallitusta koskevaa sääntelyä oli väljennettävä niin, että yliopistoyhteisön ulkopuoliset jäsenet eivät suoraan lain nojalla muodosta hallituksen enemmistöä. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä sille, että yliopistokollegio voi niin halutesaan valita hallituksen enemmistön myös ulkopuolisista jäsenistä.

Toiseksi säätiöyliopistoja koskevaa sääntelyä tuli olennaisesti täsmentää. Rehtorin ja hallituksen tehtävistä ja toimivallasta on säädettävä laissa, samoin hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta. Sen sijaan palvelussuhteen muodon muutosta virkasuhteesta työsuhteeksi valiokunta ei pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitykseen tehtiin sivistysvaliokunnan mietinnön (SivM 5/2009 vp) mukaisesti useita sisällöllisesti merkittäviä muutoksia.²¹ Periaatteellisesti tärkeimpänä muutoksena voidaan pitää taloudellis-hallinnollisen itsehallinnon määrittelyä osaksi yliopistojen itsehallintoa. Merkittävänä voidaan pitää myös yliopistojen hallituksen kokoonpanon määrittelyä niin, että yliopistoyhteisö voi itse päättää, onko sen edustajilla enemmistö hallituksessa. Laajin muutos puolestaan koski säätiöyliopistoja, joita koskevaa sääntelyä täsmennettiin lisäämällä lakiin täysin uudet ja yksityiskohtaiset säännökset säätiöyliopiston hallituksesta, rehtorista ja monijäsenisestä hallintoelimestä.

Suppeampana, mutta merkitykseltään olennaisena muutoksena voidaan pitää lakiin lisättyä yliopisto-työnantajan yleistä velvollisuutta turvata työsuhteessa ja työntekijöiden kohtelussa tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Sen sijaan palvelussuhteen muotoa koskevaan perusratkaisuun ei eduskuntakäsittelyssä puututtu. Yliopistojen rahoituksen yhteensovittamista koskevaa opetusministeriön yksipuolista päätösvaltaa sen sijaan kavennettiin olennaisesti. Lisäksi lakiehdotukseen tehtiin täsmentäviä korjauksia.

Hyväksyessään yliopistolain sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisesti muutettuna eduskunta hyväksyi myös viisi lausumaa (EV 103/2009 vp). Niissä kiinnitetään huomiota muun muassa yliopistojen perusrahoituksen turvaamiseen ja edellytettiin hallituksen seuraavan yliopistouudistuksen toteutumista ja vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan keskeiset arviot

Itsehallinnon eri ulottuvuudet

Keskeiset arvioinnin lähtökohdat perustuslakivaliokunnan ensimmäisessä lausunnossa olivat perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattu yliopistojen itsehallinto ja perustuslain 16 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

²¹ SivM 5/2009 vp.

Yliopistojen itsehallinnon määrittelyssä perustuslakivaliokunta tukeutui valiokunnan käytännössä vakiintuneeseen itsehallinnon ydinalueen luonnehdintaan. Yliopistojen taloudellishallinnollisella itsehallinnolla perustuslain 123 §:n 1 momentin yhteydessä tarkoitetaan

”ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädettyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista.” (s. 2)

Toisaalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, joka on turvattu perusoikeutena. Tämä sisällöllinen, tutkimuksen ja opetuksen vapautta koskeva dimensio on niin ikään otettava huomioon yliopistojen itsehallinnon määrittelyssä. Vasta yliopistojen taloudellishallinnollisen autonomian yhdistäminen tutkimuksen ja opetuksen vapauden muodostamaan akateemiseen itsehallintoon antaa riittävän laajan kuvan yliopistojen itsehallinnon sisällöstä:

”Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normintaan.” (s. 2–3)

Yliopistojen päätöksenteko ja hallintomalli

Perustuslakivaliokunta käytti näin muotoilemaansa kaksiulotteista itsehallintomääritelmää peruskriteerinä, kun se arvioi hallituksen esitykseen sisältyvää yliopistojen itsehallinnon määritelmää.²² Valiokunta piti määritelmää liian suppeana, koska se ei kattanut yliopiston itsehallinnon taloudellishallinnollista puolta ja saattoi siten antaa aihetta virheellisiin päätelmiin. Tämän vuoksi valiokunta piti tarpeellisena, että säännökseen lisätään maininta yliopiston taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta arvioimatta tätä muotoiluvajetta kuitenkin sääntämisyjärjestykseen vaikuttavaksi ongelmaksi.

Sivistysvaliokunta täydensi säännöstä uudella virkkeellä yliopistolain 3 §:n 1 momentissa: ”Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.” Muotoilu ei ehkä voi pitää täysin adekvaattina ja kattavana ilmauksena yliopistojen taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta. Säännöksen tausta ja kiinnekohdat perustuslakiin on kuitenkin otettava huomioon sitä tulkittaessa ja sovellettaessa.

²² Yliopistolakiesityksen 3.1 §:n mukaan ”Yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.”

Muuten perustuslakivaliokunta esitti arvionsa sekä julkisoikeudellisia yliopistoja että säätiöyliopistoja koskevista ehdotuksista lähinnä taloudellis-hallinnollisesta näkökulmasta. Myös valiokunnan esittämät sääntämisyjärjestystä koskevat näkökohdat perustuivat tähän arviointiperusteeseen.

Julkisoikeudellisten yliopistojen hallituksen kokoonpanoa koskeva ehdotus ei valiokunnan näkemyksen mukaan ollut sellaisenaan toteutettavissa tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä. Perusteluna oli itsehallinnon ydinalueen määritelmän kannalta hyvin vakiintunut ja keskeinen kriteeri, jonka mukaan yliopistolla tulee olla oikeus valita itse omat hallintoelimensä. Kun säädetävällä lailla olisi ollut tarkoitus selvästi rajoittaa tätä oikeutta, rajoitus ei sopeutunut perustuslain 123 §:n 1 momentissa määritellyt yliopistojen itsehallinnon puitteisiin:

”Lailla voidaan järjestää yliopiston hallituksen valintaa, kunhan siinä ei puututa yliopistoyhteisön oikeuteen itse valita yliopistoa johtava hallitus. Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenen määrän muodostuminen yliopiston hallituksessa – suoraan lain nojalla enemmistöksi ei kuitenkaan ole sopusoinnussa perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaisen yliopiston itsehallinnon kanssa.” (s. 3)

Sopusoinnun saavuttaminen yliopiston itsehallinnon vaatimusten kanssa edellytti siis hallituksen kokoonpanoa koskevan säännöksen muuttamista. Tämä perustuslakivaliokunnan huomautus toteutettiin muuttamalla yliopistolain 15 §:n 4 momenttia niin, että vähintään 40 % hallituksen jäsenistä tulee olla yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä. (Hallituksen esityksen erityisen kiistellyn ehdotuksen mukaan puolet hallituksen jäsenistä olisi tullut valita ulkopuolisista.) Uusi muotoilu ei sinänsä estä ulkopuolisten enemmistöä hallituksessa, mutta pidättää yliopistoyhteisöä välittömästi edustavan yliopistokollegion päätösvaltaan sen, onko yliopistoyhteisöllä enemmistö vai vähemmistö hallituksen jäsenistä.

Säätiöyliopistoihin liittyvä valtiosääntöoikeudellinen problematiikka osoittautui valiokuntakäsittelyssä luonteeltaan jossain määrin toisenlaiseksi. Myös tältä osin perustuslakivaliokunnan arviot perustuivat kuitenkin itsehallinnon ydinalueen määritelmän peruskriteereihin; tässä tapauksessa lailla sääntämisen vaatimukseen. Säätiöyliopistotkin ovat yliopistoja, joilla tulee olla itsehallinto ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Niiden toiminnan perusteista on siten säädettävä lailla, vaikka yliopisto sinänsä voidaan perustaa ja järjestää myös yksityisoikeudelliseen muotoon:

”Sikäli kuin tällaisia laitoksia pidetään yliopistoina, niiden tulee kuitenkin toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvatuksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” (s. 4)

Koska säätiöyliopistoja koskeva esitys oli näiltä osin sängen ylimalkainen ja koska niiden hallinnon ja päätöksenteon sääntely perustui pääosin säätiölain mukaisiin, aikaisemmin laadittuihin säädekirjoihin, perustuslakivaliokunta edellytti yliopistolain olennaista täsmentämistä.

Myös säätiöyliopistojen osalta oli laissa selkeästi säädettävä niiden tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin säätiöyliopistojen kielisuhteista. Etenkin rehtorin ja hallituksen tehtävistä ja toimivallasta tuli kirjoittaa säännökset yliopistolakiin, jotta se oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Toinen säätiöyliopistoihin liittyvä perustuslaillinen ongelma liittyi sekin yliopiston itsehallintoon. Myös tässä oli kysymys itsehallintoon elimellisesti ja hyvin perinteisesti sisältyvästä yliopiston oikeudesta valita omat hallintoelimensä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen esityksen peruslähdekohtaan, että säätiöyliopistossa kaikki hallituksen jäsenet olisivat jo lähtökohtaisesti yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä. Lisäksi heidät nimittäisi yliopistoyhteisön ulkopuolinen taho, Ainakaan aikaisempi valiokuntakäytäntö huomioon ottaen ei ollut yllätys, että perustuslakivaliokunta arvioi tällaisen ratkaisun olevan ristiriidassa perustuslain 123 §:n 1 momentissa tarkoitetun yliopiston itsehallinnon kanssa.

Samoin kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa myös säätiöyliopistoissa ylimmän päättävän toimielimen eli hallituksen kokoonpanon pitää määräytyä yliopistoyhteisön omin päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Myöskään mikään lainsäätäjän määrittelemä sääntelyvaihtoehto ei saa johtaa siihen, että yliopistoyhteisö ei voi valita hallituksen enemmistöä yliopiston sisäisistä ryhmistä. Toisaalta myös yliopistoyhteisön ulkopuolisten hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa (s. 4).

Yliopistolakia täsmennettiin näiden huomautusten johdosta olennaisesti. Täsmennyksiä edelsi kuitenkin perustuslakivaliokunnan toinen lausunto, jonka sivistysvaliokunta pyysi säätiöyliopistoja koskevasta alustavasta säännösluonnoksestaan. Myös toisessa lausunnossaan (PeVL 18/2009 vp) perustuslakivaliokunta edellytti laintasoisen sääntelyn täsmentämistä, sillä sivistysvaliokunnan luonnostelema uusikaan sääntelytapa ei täyttänyt perustuslaissa asetettua lailla säätämisen vaatimusta.

Kysymys oli erityisesti siitä, että sivistysvaliokunnan muotoileman säännöksen mukaan säätiön säännöllä olisi voitu paitsi luoda kokonaan uusia toimielimiä myös muuttaa jo olemassa olevien toimivaltaa siitä, mikä se lain mukaan on. Lisäksi hallituksen ja rehtorin tehtävistä olisi ollut mahdollista määrätä muutoin erikseen säätiön säännöissä, jolloin toimivallan sisältö ja toimivaltasuhteet olisivat saattaneet muodostua epäselviksi ja joka tapauksessa tulkinnanvaraisiksi. Perustuslakivaliokunta edellytti myös säätiöyliopistojen sääntöjen muuttamista niin, että ne ovat kaikilta osin sopusoinnussa perustuslaissa taatun yliopistojen itsehallinnon kanssa.

Säätiöyliopistoja koskevaa sääntelyä selkeytettiin lisäämällä yliopistolakiin kolme uutta säännöstä. Ne määrittelevät säätiöyliopiston hallituksen, rehtorin ja monijäsenisen toimielimen tehtäviä, kokoonpanoa ja päätösvaltaa (24–26 §). Lisäksi lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan yliopistolakia sovelletaan myös säätiöyliopistoihin lukuun ottamatta erikseen lueteltuja säännöksiä (1.4 §).

Virkasuhteesta työsuhteeseen

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin runsaasti huomiota ehdotukseen, jonka mukaan kaikki yliopiston henkilöstöön kuuluvat siirtyvät työsuhteeseen. Ehdotusta kritisoitiin lakiesityksen valmisteluvaiheessa ja myös eduskuntakäsittelyssä etenkin kahdella perusteella.

Ensinnäkin *valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen* mukaan julkista valtaa voivat yleensä käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimittetyt virkamiehet. Periaatteella on yliopistojen toiminnan kannalta merkitystä etenkin siksi, että yliopistojen henkilöstö käyttää julkista valtaa muun muassa opiskelijavalinnasta päättettäessä, opintosuoritusten arvostelussa, tutkintojen hyväksymisessä ja kurinpidossa. Toiseksi palvelussuhteen muodolla on merkitystä *tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden kannalta*. Virkamiehen oikeusasemaan kuuluvat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset. Ne liittyvät keskeisesti myös kyseisten vapauksien toteuttamiseen, johon vaikuttavat myös muun muassa virkarakenne ja palvelussuhteen jatkuvuusperiaate.

Perustuslakivaliokunnan peruslähdekohta oli tältä osin aikaisempaan valtiosääntökäytännön perustuen selkeä. Valiokunta totesi, että perustuslailla ei suoranaisesti suojata virka- tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana.²³ Myöskään ehdotetulle virkasuhteiden muuttamiselle työsuhteiksi yliopistoissa ei siten ollut valtiosäännöstä johtuvaa estettä. Tämän peruskannanoton lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota moniin virkasuhteeseen liittyviin erityispiirteisiin sekä siihen, että yliopistoissa tehdään useita yksilön oikeusaseman kannalta merkityksellisiä ratkaisuja (esimerkiksi opiskelijavalinnasta päättäminen, opintosuoritusten arvostelu, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito). Tällaiset tehtävät ovat laadultaan sellaisia, että niihin kuuluva päätösvalta ja -vastuu perustuslakivaliokunnan mukaan pikemminkin perustelevat virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona ainakin yliopiston johtavan hallinto-, opetus- ja tutkimushenkilökunnan osalta.

Vaikka virkasuhteen muuttamiselle työsuhteeksi ei siis ollut valtiosäännöstä johtuvia esteitä, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tutkimuksen ja opetuksen vapauden toteutumiseen työsuhteessa. Valiokunta piti ”viime kädessä perustuslain 16 §:n 3 momenttiin kiinnittyvistä syistä tärkeänä” rajoittaa työnantajan direktiovaltaa esimerkiksi niin, että yliopisto ei työnantajan saa menetellä työsuhteessa tavalla, joka voi vaarantaa tieteen, taiteen tai tutkimuksen vapautta. Sivistysvaliokunta lisäsin tämänsisältöisen rajoituksen lain 29 §:n 3 momenttiin.

Muita perustuslakiin liittyviä näkökohtia

Yliopistolakia koskevaan hallituksen esitykseen sisältyi useita muitakin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä säännösehdotuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa yliopistojen rahoituksen yhteensovittamiseen, ylioppilaskunnan automaatiojäsenyy-

²³ Valiokunta viittasi tältä osin lausuntoonsa PeVL 64/2002 vp, joka koski kunnallisen virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi.

teen, vieraskielisten koulutusohjelmien maksullisuuteen, opiskelijoiden kurinpitoseuraamusten määrittelyyn, valituskieltoihin ja asetuksenantovaltuuksiin. Mikään näistä ehdotuksista ei kuitenkaan aiheuttanut lain säätämisyjärjestykseen vaikuttavia ongelmia.

Muuttuiko ja muuttuuko yliopistojen itsehallinto?

Yliopistolakiesitystä koskevien perustuslakivaliokunnan lausuntojen voi yleisesti arvioida sitoutuvan hyvin johdonmukaisesti vakiintuneeseen tulkintalinjaan. Erityisesti taloudellis-hallinnolliseen itsehallintoon sisältyvät peruselementit kuten yliopiston oikeus omiin toimiin ja itsehallinnon perusteiden määrittely lailla kuuluvat perinteisesti yliopistojen itsehallinnon ydinalueelle. Ei siten voi pitää mitenkään yllätyksenä, että perustuslakivaliokunta edelleen sitoutui niihin arvioidessaan konkreettisesti yliopistojen päätöksentekoa ja hallintoa.

Myös henkilöstön palvelussuhteen muutosta koskevat perustuslakivaliokunnan arviot olivat verraten vaivattomasti ennakoitavissa. Vaikka valiokunta kohdisti hyvin perusteltua ja monipuolista kritiikkiä palvelussuhdelajin muutokseen, se ei kuitenkaan saanut vastakaikua sivistysvaliokunnan käsittelyssä.

Itsehallinnon lisäksi ja siihen vahvasti kytkeytyen perustuslakivaliokunta korosti opetuksen ja tutkimuksen vapauden merkitystä itsehallinnon olennaisena dimensiona. Tämä itsehallinnon puoli jäi kuitenkin suhteellisen vähälle huomiolle, mikä epäilemättä johtuu siitä, että hallituksen esityskään ei siihen sanottavasti paneutunut. Yliopiston modernisointi onkin sekä esityksen että sen taustalla olleiden OECD:n ja EU:n suositusten mukaan pääpainoisesti ja ensisijaisesti hallinnollisen uudistamisen ja päätöksenteon tehostamisen projekti.

Yliopistojen hallinnon ja päätöksenteon uudistamista epäilemättä tarvitaan, mutta tällainen uudistuksen painopisteiden priorisointi saattaa samalla jättää varjoonsa itsehallinnon sisällöllisen ytimen. Itsehallinnolla taataan ensisijaisesti tutkimuksen ja ylimmän opetuksen vapautta, vaikka itsehallinnon toteuttaminen edellyttää epäilemättä myös hallintoa ja päätöksentekoa.

Tältä osin on merkitystä sillä, että tutkimuksen vapautteen vaikuttaa myös toimintaympäristö, jossa tutkimusta harjoitetaan ja tapa, jolla tietoa tuotetaan. Sekä tieteen toimintaympäristössä että tiedon tuottamistavoissa ja organisoinnissa on tapahtunut olennaisia muutoksia useiden vuosikymmenien aikana. Myös ne tulisi ottaa huomioon, kun määritellään tutkimuksen vapauden oikeudellisia puitteita, vapauden keskeistä sisältöä ja ulottuvuuksia.²⁴ Uutta yliopistolakia säädettäessä tämä laajempi näkökulma jäi sängen vähäiselle huomiolle.

Perinteisen tai klassisen tieteen vapauden keskeisenä lähtökohtana on akateeminen tiedon tuotannon malli, jossa tutkimusta harjoitetaan ensisijaisesti yliopistoissa ja muissa akateemisissa tutkimusorganisaatioissa. Tutkimus on tiede- ja tieteenalasisidonnaista ja luonteeltaan lähinnä yliopistollista (perus)tutkimusta, jossa ei ainakaan välittömästi pyritä toteuttamaan yh-

²⁴ Ks. näistä muutoksista tiivistetysti *Reijo Miettinen – Juha Tuunainen – Tarja Knuuttila – Erika Mattila: Tieteestä tuotteeksi. Yliopistopaino. Helsinki 2006, 16–19.*

teiskunnan tai talouden tiedon tarpeita. Tässä mallissa tutkimuksen laadun arviointi perustuu pääasiassa akateemiseen vertaisarviointiin. Klassisena vapausoikeutena tieteen vapaus ja yliopistojen itsehallinto vastaavat varsin pitkälle tätä *akateemisen yliopistotutkimuksen mallia*.

Tiedon tuottamisen tavat ja toteuttamisjärjestelmät ovat kuitenkin monelta osin muuttuneet. Tutkimusta tehdään lisääntyvästi erilaisissa verkostoissa ja yhteistyössä yliopiston ulkopuolisten tahojen kanssa. Tutkimuksessa – ainakin strategisessa ja soveltavassa tutkimuksessa – pyritään myös hallinnollisen ohjauksen ja talouden välittömien tarpeiden huomioon ottamiseen ja käytännön sovellusten tuottamiseen. Samalla kun soveltavan tutkimuksen ja tieteiden välisyyden merkitys vahvistuu, tutkimuksen laadun arviointi hajautuu osaltaan ei-akateemisille tahoille, jotka käyttävät arviointiperusteina pääasiassa taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötynäkökohtia.

Uudenlaista tiedon tuotannon tapaa voidaan luonnehtia esimerkiksi *hajautetun ja ohjatun tutkimuksen malliksi*. Siinä myös tutkimuksen järjestämistapaan kohdistuneet muutokset vaikuttavat tutkimuksen vapauden edellytyksiin ja ehtoihin. Akateemiseen vapauteen perustuvien yliopistojen lisäksi tutkimusta tehdään lisääntyvästi valtion ja yritysten omissa organisaatioissa. Yliopistoistakin on tullut osa kansallista innovaatiojärjestelmää, jossa ne osallistuvat maan kilpailukyvyyn edistämiseen. Yliopistot tavoittelevat itsekkin tutkimustulosten kaupallista hyödyntämistä samalla kun yliopistojen ja yritysten tutkimuksellinen yhteistyö ja vuorovaikutus tiivistyvät.

Nämä ja samansuuntaiset muutokset heijastuvat myös yliopistojen toimintaan. Uudessa yliopistolaissa niistä ei juuri näy merkkejä, ja muutokset ovat muutenkin toteutuneet pääosin muulla tavoin kuin lainsäädännöllä. Ehkä itsehallinnon vahvistamisen lisäksi tarvittaisiin kuitenkin yliopistojen modernisointia myös niiden toiminnan sisällön ja tiedon tuottamisen uusien tapojen näkökulmasta. Tutkimuksen ja tutkimukseen perustuvan opetuksen vapauden turvaaminen olisivat tällaisen modernisoinnin johtotähdet. Myös lainsäädännöllä voi olla oma roolinsa tällaisen uudistuksen puitteiden määrittelyssä, eikä vähiten siksi, että kysymys on myös perusoikeuksien toteuttamisesta.