

Korkeakoulupolitiikan muuttuvat valtasuhteet Suomessa Säätiöyliopiston synty ja kamppailu yliopistodemokratiasta



HANNA KUUSELA
VEERA KALEVA
TUUKKA TOMPERI
MIKKO POUTANEN
TUOMAS TERVASMÄKI

TIIVISTELMÄ 2000-luvun alkuvuosina suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa yleistyi näkemys kiireellisestä tarpeesta uudistaa järjestelmää. ”Rakenteelliseksi kehittämiseksi” kutsuttu kokonaisreformi tähtäsi resurssien keskittämiseen, yksiköiden karsimiseen ja yliopistojen profiloitumiseen. Tarkastelemme artikkelissa uuden säätiöyliopistomallin syntyä osana tätä kehitystä ja vuoden 2009 yliopistolakiuudistusta. Tulkintamme mukaan säätiöyliopistojen synnyn mahdollistivat valtion, elinkeinoelämän ja yliopistojen ylimmän johdon intressien kohtaaminen. Säätiöyliopistojen syntyprosessissa nämä kolme toimijaa löysivät toisensa uudella tavalla, minkä seurauksena yliopistodemokratia ja yliopistoyhteisöjen valta-asema Suomessa heikentyivät merkittävästi. Valtion, elinkeinoelämän ja yliopistojen johtoportaiden intressien yhdistyessä voitiin marginalisoida demokraattisesti järjestäytyneet yliopistoyhteisöt ja osittain myös sivuuttaa eduskunnan tavanomainen lainsäädäntötyö. Konjunktuurillisen tapausanalyysimme perusteella säätiömallin ja Aalto-yliopiston synnyssä ilmenee selvimmin korkeakoulupolitiikan 2000-luvun suhdanne ja yliopistokentän valtasuhteiden muutos. Säätiömallissa tiivistyvät pitkän ajan yliopistopolitiikan tavoitteet: päätöksenteon keskittäminen, demokratian suitsiminen, elinkeinoelämän vallan kasvattaminen, yliopistojen suurempi vastuuttaminen omasta taloudestaan ja niiden pääomittaminen perusrahoituksen vahvistamisen sijaan. Eetos käy selväksi monista lakia edeltäneistä puheenvuoroista, Aalto-säätiön perustamisprosessista, alkuperäisestä yliopistolakiesityksestä ja säätiöyliopistomallin myöhemmistä vaiheista.

JOHDANTO

Koulutuspoliittisissa trendeissä on jo kauan korostunut korkean koulutuksen, osaamisen ja tiedontuotannon merkitys taloudelliselle ”kilpailukyvyllle”. Tietoyhteiskunta- ja tietotalousparadigmojen nimissä yliopistoja on vaadittu uudistumaan, jotta ne kykenisivät paremmin tukemaan yrityksiä ja kansantalouksia globaalissa kilpailussa (Cantwell ja Kauppinen 2014; Jessop ym. 2008; Slaughter ja Rhoades 2004). Samalla yliopistojen kansainvälinen ympäristö on yhä tyypillisemmin kuvattu kilpailukentäksi, jolla tavoitellaan tieteen ja osaamisen ”huippuja” ja erinomaisuutta (*excellence*). Kehityskulkua ovat vahvistaneet merkittävät ylikansalliset toimijat, kuten OECD suosituksineen (esim. Godin 2004; Kallo 2009) sekä EU korkeakoulupolitiikallaan (esim. Shattock 2014; Wedlin 2008).

Uudistusvaatimukset ovat edenneet samaan tapaan eri puolilla maailmaa ja lähentäneet aiemmin selvästi erilaisia yliopistojärjestelmiä toisiinsa (Paradeise ym. 2009; Shattock 2014). Lukuisat valtiot ovat viime vuosikymmeninä toteuttaneet mittavia lakiuudistuksia, joilla on muovattu etenkin yliopistojen hallintomalleja ja rahoitusjärjestelmiä. Pyrkimyksenä on ollut ”modernisoida” yliopistojen sisäistä vallankäyttöä strategisen johtamisen ja uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) oppien suuntaisesti, jotta yliopistot vastaisivat paremmin ulkoisten sidosryhmien odotuksiin ja tarpeisiin (Patomäki 2005; Shattock 2014).

Myös Suomessa alettiin vaatia yliopistoilta tehokkaampaa panos–tuotos-suhdetta jo 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun taitteessa (Kivinen ym. 1993; Raatikainen ja Tunkkari 1991). Valtioneuvoston päätös korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuonna 1986 oli merkittävä vedenjakaja, jossa ilmaistiin uusi suunta kohti tulosvastuullisempaa yliopistolaitosta. 1990-luvulla yliopistojen ohjauksen muutoksista merkittävimpiä olivat siirtyminen tulosohtaukseen sekä ministeriön ja yliopistojen tulossopimukseen. Myös vuoden 1997 lakiuudistus korosti yliopistojen yhteiskunnallista ja taloudellista tilivelvollisuutta. Laki antoi yliopistoille lisää valtaa muun muassa lakkauttaa ja perustaa yksiköitään ja nimittää professorit, mutta toisaalta se edellytti yliopistoilta toimintansa ulkopuolista arviointia. (1990-luvun korkeakoulupolitiikasta ks. Hakala ym. 2003; Nieminen 2005.) 1990-luvun uudistuksissa yliopistojen taloudellis-hallinnollista toimivaltaa siis lisättiin, mutta muutos sidottiin tuloksellisuuden tarkempaan seurantaan. Ennakoivan valtiollisen normittamisen vähentäminen kytketty näin osaksi uutta ohjausjärjestelmää, jossa yliopistoja motivoitiin tulosneuvottelujen kepeillä ja porkkanoilla toteuttamaan tavoiteltua korkeakoulupolitiikkaa: uuden julkisjohtamisen ihanteiden mukaisesti ennalta tapahtuva sääntely alkoi vaihtua jälkikäteiseen tulostittaukseen (Tomperi 2009).

Kuitenkin vasta yliopistolain perusteellinen uudistus vuonna 2009 antoi keinot toteuttaa jo kauan esitettyjä vaatimuksia kilpailukykyorientoituneista yliopistoista. Yliopistojen irrottaminen valtiosta itsenäisiksi oikeustoimijoiksi avasi uusia mahdollisuuksia purkaa niiden sisäistä demokratiaa, joka oli alettu mieltää esteeksi korkeakoulupoliittisille tavoitteille. Lakia perusteltiin yliopistojen autonomian lisäämisellä, mutta yhdessä rahoitusmalliuudistusten kanssa se kiinnitti yliopistot oikeastaan entistä vahvemmin valtionrahoituksen ehtoihin ja poliittiseen ohjaukseen.

Laki uudelleenmääritteli yliopistojen hallintomuodot julkisoikeudellisiksi yliopistoiksi ja säätiöyliopistoiksi. Käsittelemme tässä artikkelissa etenkin säätiömallia, joka erkaantui voimakkaasti yliopistojen vakiintuneista johtamistavoista, joihin oli kuulunut kolmikantainen sisäinen

demokratia. Uudistus muutti merkittävästi tulkintoja yliopistojen ”autonomiasta”: se riisui yliopistoyhteisöiltä vaikutusmahdollisuuksia, keskitti toimivaltaa ammattijohtajille ja vahvisti si-dosryhmien asemaa.¹ Valtasuhteiden näkökulmasta säätiömallin merkitys kiteytyykin näihin yliopistodemokratiaa purkaviin muutoksiin etenkin yliopistojen hallitusten kokoonpanoissa ja vaaleilla valittujen edustuksellisten elinten päätösvallassa, sillä säätiömallia luotaessa sisäisen demokratian kaventaminen nähtiin edellytyksenä korkeakoulupoliittisten päämäärien toteut-tamiselle.

Artikkelissa analysoimme, miten korkeakoulupolitiikan keskeisten toimijoiden – valtion, elinkeinoelämän ja yliopistojen hallintoeliitin – yhteisymmärrys ohjasi uudistusten suuntaa ja säätiöyliopistomallin eli käytännössä Aalto-yliopiston luomista. Toimijat jakoivat näkemyksen yliopistoyhteisöjen muutosvastarinnasta ja välttämättömyydestä rajoittaa niiden valtaa. *Sisäisen* vallan rajoittaminen edellytti puolestaan, että *järjestelmätason* valtiollista yliopistopolitiikkaa tehtiin tavalla, jossa yliopistoyhteisöt eturyhmineen paljolti sivuutettiin reformiprosesseissa. Tarkastelemme prosessia konjunktuurillisesti, jolloin analyysin ytimessä on säätiöyliopistojen syntyyn johtanut kehityskulku toimijoineen. Esitämme säätiömallin synnystä rekonstruktion, jossa seuraamme ja tulkitsemme sen vaiheita kiinnittäen huomion kyseisen hallintomuodon synnyttämiseen aloitteineen, askelineen ja vastarintoineen.

Yliopistolain valmistelua (Rantala 2011), yliopistouudistuksen taustalla vaikuttaneita kor-keakoulupoliittisia suhdanteita (Rinne ym. 2012; Tomperi 2009; Välimaa 2011; 2012) ja sää-tiömuotoisen Aalto-yliopiston syntyprosessia (Aula ym. 2016; Granqvist ja Gustafsson 2016) on aiemmin tutkittu jonkin verran. Artikkelimme yhdistelee, täydentää ja syventää kokonais-kuvaa perusteellisella dokumenttiaineistolla ja erittelemällä aiempaa tarkemmin säätiöyliopis-tojen syntyä 2000-luvun korkeakoulupolitiikan keskeisten sisältöjen ja uusien toimintatapojen ilmentymänä. Alun perin Aaltoa varten pilotiksi luotu säätiömalli on sittemmin levinnyt yli-opistokentällä lähes sellaisenaan. Tampereen yliopiston fuusioitumisen ja säätiöitymisen myötä Suomen toiseksi ja kolmanneksi suurimmat yliopistot ovat tällä hetkellä säätiömuotoisia. Näin säätiömallin synnyttämiä muutoksia korkeakoulupolitiikan valta-asetelmiin ja yliopistodemo-kratiaan on syytä pitää merkittävinä koko Suomen korkeakoulujärjestelmässä.

ASETELMA, AINEISTO JA NÄKÖKULMA: KORKEAKOULUPOLITIIKAN VALTA-ASETELMIEN MUUTOS SUOMESSA

Artikkelissa analysoimme säätiöyliopistojen syntyyn johtaneen poliittisen, lainsäädännöllisen ja organisatorisen prosessin *rekonstruktiota*, jonka avulla tulkitsemme yliopistokentän *valta-suhteiden* muutosta. Rekonstruktiota voi kutsua *konjunktuurilliseksi*, lainaten niin yleisesti ta-paustutkimuksissa kuin erityisesti kriittisen ideologiateorian (Grayson ja Little 2017; Koivisto ja Lahtinen 2012) piirissä käytettyä termiä. Konjunktuurien tapausanalyysillä on tarkoitettu useimmiten poliittisen historian käännekohtia tulkitsevaa tarkastelua. Yleensä se on kohdistettu etenkin tilanteisiin, joissa joidenkin taloudellisten ja yhteiskunnallisten *suhdanteiden* vallitessa jokin *ideologinen asetus* tai aiemman aselman kriisiytyminen mahdollistavat sen, että usei-den eri toimijoiden *intressit* ja *strategiat* käyvät yhteen (tai törmäävät) tavoilla, jotka muuttavat

aiemmin vallinneita *valtasuhteita* ja tuottavat uudenlaisia *ristiriitoja*. Vaikka emme tukeudukaan kriittisen ideologiateorian lähtökohtiin vaan etenemme pikemminkin aineistolähtöisellä tapausanalyysillä, mainittu näkökulma soveltuu hyvin kohteena olevan korkeakoulupoliittisen prosessin tulkitsemiseen.

Konjunktuurillisella tapausanalyysillä on tyypillisesti pyritty joko yksittäistapausten ”tiheään” kuvaamiseen ja tulkitsevaan ymmärtämiseen tai yksittäistapausten perusteella tehtyyn teoreettiseen mallintamiseen, jossa voidaan hyödyntää myös vertailuasetelmia (George ja Bennett 2004; Gerring 2007). Oma analyysimme toteuttaa ensiksi mainittua pyrkimystä ja käsittelee suomalaisen korkeakoulupolitiikan erityisasetelmaa 2000-luvulla. Vaikka emme rakennakaan teoreettista mallia tai tee kansainvälistä vertailua, havainnoillamme näyttäisi olevan myös teoreettista yleistettävyyttä. Suomalaisen korkeakoulupolitiikan muutos voidaan nimittäin nähdä myös esimerkkitapauksena yleisemmästä de-demokratisaation tendenssistä eli demokraattisten käytäntöjen ja rakenteiden heikentämisestä, jota politiikan teoretikot ovat kuvanneet (esim. Brown 2015; Crouch 2004; Kiely 2017; ks. myös Poutanen ym. 2020).

Pohjustimme tapaustutkimuksemme analysoimalla ensin yliopistolakiin johtaneita ohjausasiakirjoja. Ne loivat kuvaa taustoista, korkeakoulupoliittisesta suhdanteesta ja valtion yleisestä linjasta yliopistouudistuksessa. Tämän jälkeen keräsimme analyysin tapausaineistoksi Aalto-korkeakoulusäätiön, Tampereen teknillisen yliopiston säätiön ja yliopistolakireformin keskeiset asiakirjat. Näitä olivat esimerkiksi poliittisen ja virkamiesjohdon selvityshenkilöiden ja työryhmien asettamispäätökset, raportit ja muistiot sekä lausuntokierrosten materiaalit ja valtioneuvoston päätökset ja perustelumuistiot. Myös yliopistoyhteisöjen, henkilöstö- ja opiskelijajärjestöjen sekä muiden keskeisten toimijoiden kannanotot ja lausunnot kuuluivat aineistoon (ks. Taulukko 1). Koko aineisto toimi analyysin lähteenä, yksittäisten dokumenttien lähdetiedot mainitaan vain suorissa lainauksissa ja viittauksissa. Media-aineistoa käytettiin taustoittamisessa, mutta analyysi keskittyi asiakirjoihin (ks. Aallon mediajulkisuudesta Ridell 2008).

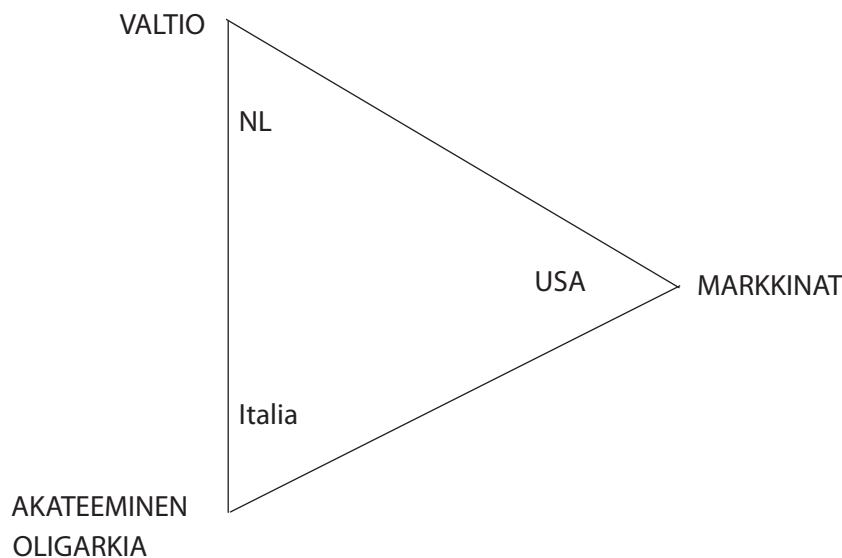
Asiakirjojen paikantaminen ja kokoaminen oli työlästä. Yliopistolain valmisteludokumenttien kirjaamista on kritisoitu jo aiemmin (Rantala 2011), ja niiden saatavuudessa oli vieläkin puutteita. Kaikkien opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimineiden hankkeiden asiakirjoja ei ole arkistoitu Kansallisarkistoon. Kati Rantalan (emt.) tekemästä lainsäädännön arvioinnista lähteineen oli merkittävä apu aineiston keruussa.

Taulukko 1. Yliopistouudistukseen ja säätiöyliopistoon liittyvät asiakirjat

| Prosessi | Toimija | Dokumentti | kpl |
|--|--|---|------------|
| Aalto-säätiön valmistelu | | | |
| Sailaksen työryhmä (Huippuyliopistohanke) | opetusministeriö | raportti; päätös | 5 |
| | yliopisto | lausunto | 1 |
| Aalto-yliopiston perustaminen (Innovaatioyliopistohanke) | opetusministeriö | muistio, päätös, lausunto- pyyntö | 5 |
| | opetusministeriö ja perustajat | muistio, sääntöluonnos | 3 |
| | valtioneuvosto | pöytäkirja, liite | 3 |
| | yliopistot | lausunto | 4 |
| | henkilöstö- tai opiskelijajärjestöt | lausunto | 5 |
| Aalto-yliopiston hallituksen nimittäminen | opetusministeriö | lausuntopyyntö | 1 |
| | yliopistot, järjestöt | esitys | 5 |
| | valtioneuvosto | pöytäkirja, liite | 2 |
| | | | 34 |
| TTY-säätiön valmistelu | opetusministeriö ja perustajat | sääntöluonnos | 1 |
| | opetusministeriö | lausuntopyyntö | 1 |
| | opiskelijajärjestö | lausunto | 2 |
| | valtioneuvosto | pöytäkirja, liite | 5 |
| | patentti- ja rekisterihallitus | päätös, liite | 3 |
| | | | 12 |
| Yliopistolakiuudistus | opetusministeriö | raportti | 1 |
| | opetusministeriö | muistio, lausuntopyyntö, päätös | 4 |
| | opetusministeriö | lakiluonnos ja -esitykset, lausuntopyyntö ja -yhteenvedo | 5 |
| | henkilöstö ja opiskelijajärjestöt | lausunto | 28 |
| | yliopistot (ml. rehtorien neuvosto) | lausunto | 23 |
| | elinkeinoelämä | lausunto | 5 |
| | muut viranomaiset | lausunto | 8 |
| | perustuslaki- ja sivistyslakivalio- kunta | lausunto | 3 |
| | useita | yliopistolaitoksen uudistami- sen suuntaviivat -muistiot | 34/41 |
| | useita | yliopistolakiluonnosta koskenut lausunto tai opetusministeriön koostama lausuntoyhteenvedo | 30/160 |
| | | | 141 |

Sovellamme tarkastelussamme Burton Clarkin (1983) klassista jäsenystä, jossa hän pelkisti yliopistojen toiminnanohjauksen järjestelmätasolla kolmen valtatahon väliseksi koordinaatioksi ja kamppailuksi: *valtio*, *markkinat* ja Clarkin *akateemiseksi oligarkiaksi* nimittämä akateemisen professionaalisen vallan ulottuvuus vaikuttavat vaihtelevin voimasuhtein yliopistoihin. (Ks. Kuvio 1.) Clarkin jäsenystä muokkaamalla havainnollistamme tulkintojamme suomalaisen korkeakoulupolitiikan valtasuhteiden muutoksista (ks. Kuviot 2 ja 3). Kuvaamme kolmijaon muutoksilla sekä *yleistä* järjestelmäohjausta valtakunnallisessa yliopistopolitiikassa että *sisäistä* ohjausta eli säätiöyliopistojen syntyä ja niiden hallintomallin määrittymistä.

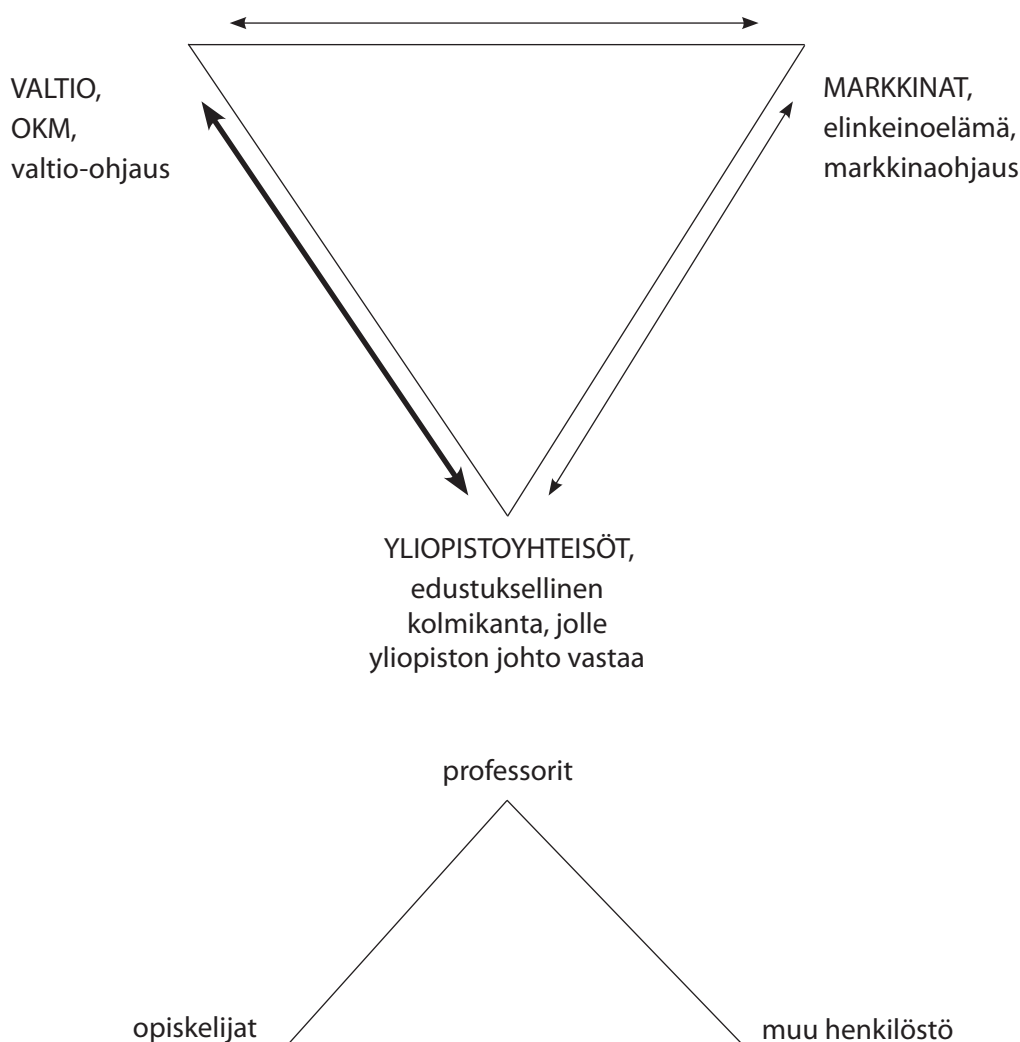
Alun perin Clark (1983, 136–145) esitti yliopistokentän valtasuhteiden ääriesimerkeiksi Neuvostoliiton valtiojohtoisen, USA:n markkinavetoisen ja Italian professorivaltaisen yliopistojärjestelmän, mutta kutsui jäsenystä ”ideaalityyppiseksi” siksi, että reaali maailmassa järjestelmät ovat aina sekoittuneita (ks. Kuvio 1). Clarkin kansainvälistä vertailua varten esittämää ja nykyistä staattisemmassa korkeakoulupoliittisessa tilanteessa luotua yksinkertaistusta on sittemmin muokattu soveltumaan paremmin nykyaikaan ja kansallisten järjestelmien erityispiirteisiin (esim. de Boer ym. 2007; Brennan 2010; Salazar ja Leihy 2013; Suomessa esim. Rekilä 2006; ks. myös Kauko 2011, 18–26).



Kuvio 1. Clarkin (1983) ideaalityyppinen asetelma pelkistettynä

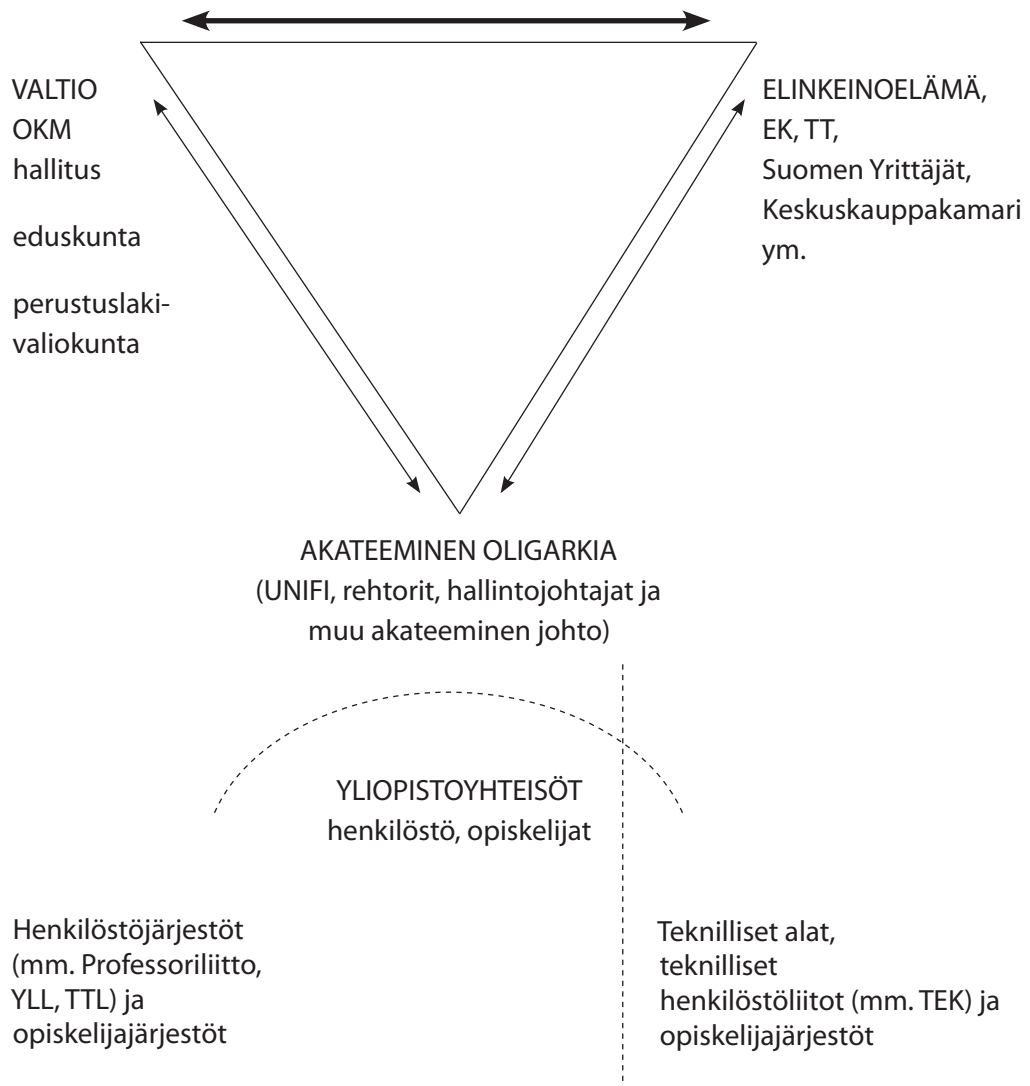
Suomalaisessa kontekstissa Clarkin kuvaaman ”valtion” voi tulkita poliitikkojen ja virkahenkilöiden harjoittamaksi ohjaukseksi, ”markkinat” elinkeinoelämän edustajien vallaksi (eräänlaisena vastineena tutkimuksen ja koulutuksen markkinaorientaatiolle) ja akateemisen oligarkian ”akateemisen yhteisön” vaihtuviksi valtapaasioiksi (vrt. myös Rekilä 2006, 27–31). (Ks. Kuvio 2.) Kun Clarkin kehikkoa sovelletaan yliopistolakireformia edeltäneiden vuosikymmenten Suomeen, erottuu kaksi erityispiirrettä. Ensinnäkin yliopistojen ja valtion suhde oli Suomessa tiivis toisin kuin esimerkiksi angloamerikkalaisessa maailmassa (ks. myös Shattock 2014): yliopistot toimivat osana valtionhallintoa sen tilivirastoina. Toisaalta sisäinen valta oli kuitenkin

laajapohjaisesti yliopistoyhteisöillä itsellään. 1960-luvun lopun opiskelijaliikkeen ”mies ja ääni”-demokratiavaatimusten eli yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden sovittelussa oli synnytetty kolmikantainen malli, joka vahvistui entisestään 1990-luvun alun protesteissa (Teivainen 2016). Kolmikannassa hallinnon eri portaille valittiin pääasiassa vaaleilla yhteisön omat edustajat professorien, muun henkilöstön ja opiskelijoiden kiintiöistä. Perinteisen ”humboldtilaisen” kollegiaalisen professorivallan rinnalle ja tilalle luotiin demokraattisia rakenteita, joissa koko yhteisö oli edustettuna. (Kolbe 1996, 327–*passim*; Kaarninen 2000, 93–145; Välimaa 2018, 270–274.) Professorivallan oligarkia oli osin muuntunut omalaatuisesti itsehallinnon järjestelmäksi, joka toteutti – oligarkian jäänteistään huolimatta – edustuksellisen demokratian peruspiirteitä. Samalla se kiteytti jaetun tulkinnan perustuslakiin kirjatusta tieteen vapaudesta sekä yliopistojen itsehallinnosta: akateeminen yhteisö kokonaisuudessaan keskustelee, muodostaa kantansa ja tekee itseään koskevat päätökset. Maamme yliopistohistoriassa akateeminen itseohjautuvuus on siis ollut monitahoisempi ilmiö kuin Clarkin kuvaama ”akateeminen oligarkia” eli professorien harvainvalta.



Kuvio 2. Yleisasetelma Suomessa 1970/1980–2000-luvuilla

Analyysimme mukaan kuvion 2 asetelma valtasuhteineen muuttui merkittävästi 2000-luvun ensivuosisikymmenellä sekä yleisen yliopistopolitiikan muovaamisessa että yliopistojen sisäisessä ohjauksessa tavalla, jonka olemme tiivistäneet kuvioon 3. Muutos kiteytyy säätiöyliopistojen synnyttämiseen ja näkyy dokumenttiaineistomme tapausanalyysissa. Muutoksen piirteitä ovat olleet elinkeinoelämän vallan kasvu (ks. myös Kuusela 2021) ja tiivis yhteys valtion ohjauspolitiikkaan, yliopistojen sisäisen demokratian heikkeneminen sekä yliopistojen johdon ja yliopistoyhteisöjen välinen katkos luottamuksessa. Viimeistä muutosta voi tulkita niin, että akateeminen oligarkia on näin tehnyt paluun uudessa muodossa. Muutosprosessissa vaikutusvaltaisten toimijoiden joukkoa voi laajemmin kutsua korkeakoulupoliittiseksi eliitiksi. Siihen lukeutuvat valtion poliittinen johto ja ministeriön johtavat virkamiehet, yliopistojen rehtorit, hallintojohtajat ja tutkimuslaitosten johtajat sekä elinkeinoelämän keskeiset vaikuttajat. Nämä löysivät toisensa reformiproessissa ja kykenivät ylittämään sisäistä demokratiaa puolustaneiden yliopistolaisten vastarinnan. Asetelmassa on ollut toki myös säröjä ja sisäisiä jakoja, jotka toteamme analyysissa.



Kuvio 3. Asetelma säätiöyliopistojen syntyessä

KOHTI HALLINTOMALLIEN UUDISTAMISTA: LAKIUUDISTUKSEN POHJUSTUS

2000-luvulle tultaessa poliittinen intressi ohjata yliopistoja tiivistyi alun perin Valtion tiede- ja teknologianeuvostossa kehitettyyn ideaan ”kansallisesta innovaatiojärjestelmästä” ja sen edellyttämästä ”kansallisesta strategiasta” (VTTN 2000; 2003; ks. myös Tomperi 2009, 172–179; Pelkonen ym. 2014). Korkeakoulujärjestelmän rakenteellista kehittämistä vaati myös esimerkiksi Anne Brunilan johtaman työryhmän vaikutusvaltainen ”globalisaatioraportti” (VNK 2004). Raportin mukaan pienet yksiköt olivat johtaneet ”voimavaroja haaskaavien päällekkäisyyksien syntymiseen ja resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön”. Raportissa penättiin muutoksia, sillä ”hajanaisella rakenteella ei pystytä muodostamaan huipputason osaamista ja tutkimusta” (emt., 28–29).

”Huippujen” tavoittelemista korkeakoulukentän rakenteellisella kehittämisellä ja yliopistojen profiloitumisella toistettiin läpi 2000-luvun valtiollisissa ohjausdokumenteissa ja erilaisissa lobbausasiakirjoissa. Rakenteellinen kehittäminen, eli yksiköiden vähentäminen ja yliopistojen profiloituminen, esitettiin 2000-luvun alkuvuosikymmenellä keskeiseksi korkeakoulupoliittiseksi päämääräksi ja menestysstrategiaksi lukuisissa muistioissa ja raporteissa. Niiden suuri määrä osoittaa myös asiaan kiinnitetyn erityisen paljon huomiota juuri lakiuudistukseen johtaneena aikana (ks. Taulukko 2).

Taulukko 2. Rakenteellinen kehittäminen korkeakoulupoliitiikan asiakirjoissa

| |
|--|
| – Tiede- ja teknologianeuvoston (sittemmin tutkimus- ja innovaationeuvosto) linjaukset (TTN 2006; 2008; TIN 2010; 2014; VTTN 2000; 2003) |
| – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti (VNK 2004) |
| – Raportti korkeakoulujen tutkimustoiminnan kehittämisestä (Rantanen 2004) |
| – Valtioneuvoston periaatepäätös tutkimusjärjestelmän rakenteiden kehittämisestä (VNK 2005) |
| – Opetusministeriön muistiot korkeakoulujen rakenteellisesta kehittämisestä (OPM 2006b; OPM 2008b) |
| – Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012 (OPM 2007c) |
| – Suomen innovaatiojärjestelmän arviointi (TEM 2009) |
| – OECD:n arviointi suomalaisesta korkeakoulutuksesta (Davies ym. 2009; OPM 2007b) |
| – Elinkeinoelämän keskusliiton korkeakoulupoliittiset linjaukset (esim. EK 2006) |

Ajatus tarpeesta uudistaa yliopistojen hallintomalleja voimistui seurauksena korkeakoulupoliittisesta tahdosta, jossa yliopistot nähtiin innovaatiojärjestelmän ytimenä ja valtion ”konsernihallinnon” sijoituksena, jolta vaadittiin tehokkuutta (Aarrevaara ym. 2009, 12; Tomperi 2009, 170–179). Koska tehokkuuden esteeksi nähtiin järjestelmän hajanaisuus ja yksiköiden pienuus, uudistusten taustamotivaationa toiminut ”rakenteellinen kehittäminen” tarkoitti yksiköiden

määrän vähentämistä ja koon suurentamista, toimintojen keskittämisiä ja lakkauttamisia. (Aitola ja Marttila 2010; Kivinen ja Hedman 2016; Rinne ym. 2012, 43–59; Tomperi 2009.)

Vaatimukset rakenteellisesta kehittämisestä kietoutuivat asteittain ehdotuksiin lainsäädännön uudistamisesta. Yhtenä vuoden 2009 yliopistolakiuudistuksen alkusysäyksenä oli pääministeri Paavo Lipposen johtaman tiede- ja teknologianeuvoston tahto arvioida tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehitystä (VTTN 2003). Selvityksiin kuului Jorma Rantasen (2004) korkeakoulukatsaus, jossa ongelmina esitettiin valtionrahoituksen niukkeneminen ja resurssien hajautuneisuus yksikkökokojen jäädessä ”kriittistä minimiä” pienemmiksi. Organisaatiotasolla ongelmia tuottivat muun muassa virkarakenteen ”jäykkyys ja vanhentuneisuus” sekä voimavaroja allokoivan strategisen konsernihallinnon puute. Päätelmissä toivottiin yliopistojen hallinnollis-oikeudellisen aseman pikaista selvittämistä. Lakiuudistuksen vaatimukset tulivat Rantasen mukaan etenkin rehtorien neuvoston piiristä. (Rantanen 2004, 10–21, 58–61, 68–70, 200–203.)

Rehtorien neuvosto olikin jo syyskuussa 2000 asettanut työryhmän pohtimaan yliopistojen autonomian vahvistamista. Työryhmän raportissa ehdotettiin yliopistojen irrottamista lakimuuksella valtion tilivirastoista itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus kuvattiin autonomian olennaiseksi sisällöksi, mutta sen katsottiin edellyttävän taloudellista autonomiaa, ammattimaista johtamista ja aktiivista henkilöstöpolitiikkaa (UNIFI 2002). Kolmikannan suhteen viitattiin uudenlaisen vastuun haasteisiin: ”Demokraattiseen päätöksentekoon niin sanotussa kolmikantamenettelyssä tottuneen yliopistolaitoksen on kyettävä sopeutumaan *todelliseen toiminnalliseen ja taloudelliseen autonomiaan* ja siitä johtuvaan vastuunkantoon.” (Emt., 27.) Näkemys lakiuudistuksesta toistui painokkaasti rehtorien neuvoston manifestissa vuonna 2005. Uudistusvaateiden vastineeksi oli nyt kirjattu myös rehtorien lupaus karsia päällekkäisyyksiä ja profiloitua, millä myötäiltiin rakenteellista kehittämisestä korostanutta korkeakoulupolitiikkaa (UNIFI 2005).

Huhtikuussa 2005 Matti Vanhasen hallitus teki konkreettisen askeleena periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä (VNK 2005). Tavoitteeksi asetettiin laadun, vaikuttavuuden ja kansainväliseen huippuun yltävän tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k-toiminta) edistäminen poliittisesti ohjatulla priorisoinnilla, profiloinnilla, kansainvälistymisellä, verkostoitumisella sekä panostamalla kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta tärkeimpiin aloihin. Voimavaroja suunnattaisiin suurempiin kokonaisuuksiin ja strategista johtamista tehostettaisiin. Keskeisenä välineenä olisi yliopistojen taloudellista toimivaltaa lisäävä lakiuudistus. Periaatepäätöstä ja opetusministeriön rakenteellisen kehittämisen keskustelumuis-tiota (OPM 2006b) voi pitää välietappina säätiöyliopistomallin synnyssä, sillä Aalto-yliopistoksi sulautuneiden korkeakoulujen yhteistyö syveni osana rakenteellisen kehittämisen hankehakua (OPM 2006a; OPM 2006c).

Lakiuudistuksen pohjustamiseksi ministeriö asetti vuoden 2005 lopussa Niilo Jääskisen ja Jorma Rantasen selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Yliopistojen hallinto- ja johtamistapojen muuttamiseksi haluttiin muun muassa ehdotuksia ”johtavien hallintoelinten kokoonpanosta ja tehtävistä sekä yliopiston johdon nimittämis- ja valintamenettelystä” siten, ”että yliopistojen sisäisen johtamisen edellytykset vahvistuvat” (Jääskinen ja Rantanen 2007, ei sivunumeroa). Kuvioon 4 olemme tiivistäneet selvitystyöstä käynnistyneen laki- ja säätiöyliopistoreformin aikajanan ja valmisteluprosessien lomittaisuuden.

Säätiöyliopiston valmistelu

8/2006 HKKK:n, Taik:n ja TKK:n esitys yhteisestä Innovaatioinstituutista.

10/2006 Huippuyliopistohanke eli Sailaksen työryhmän työ käynnistyy.

2/2007 Sailaksen työryhmän raportti julkistetaan.

7/2007 Opetusministeri Sarkomaa nimittää Innovaatioyliopistohankkeen johtoryhmän ja virkamiesryhmän valmistelemaan Aalto-yliopiston perustamista.

11/2007 Valtioneuvoston periaatepäätös uudesta säätiömuotoisesta yliopistosta ja valtuutus ministeriölle neuvotella säätiön säännöistä.

11–12/2007 Tulevat perustajat julkistavat lahjoituksiansa.

1/2008 Opetusministeri nimittää ministeriön delegaation neuvottelemaan säätiön säännöistä.

4/2008 Lausuntokierros säätiön säädekirjasta ja säännöistä.

6/2008 Aalto-säätiö perustetaan.

8/2008 Aalto-säätiön ensimmäinen hallitus nimitetään.

11/2008 Valtio sitoutuu TTY-säätiön pääomittamiseen.

2/2009 TTY-säätiö perustetaan.

3/2009 TTY-säätiön hallitus nimitetään.

8/2009 Aalto-säätiön ja TTY-säätiön hallitukset nimitetään uudestaan.

Yliopistolain valmistelu

12/2005 Rantasen ja Jääskisen selvitystyö yliopistolaitoksen uudistamisesta käynnistyy.

12/2006 Jääskisen ja Rantasen selvitys julkistetaan.

4/2007 Vanhasen II hallitusohjelmaan kirjataan yliopistolain uudistaminen ja kaksi hallintomuotoa.

6/2007 Ministeri Sarkomaa nimittää ohjausryhmän ja työryhmän valmistelemaan yliopistolain uudistamista.

8–10/2007 Yliopistolakiuudistuksen suuntaviivat -muistio lausuntokierroksella.

8–10/2008 Luonnos hallituksen esityksestä uudeksi yliopistolain-säädännöksi lähtee lausuntokierrokselle.

2/2009 Hallituksen esitys uudeksi yliopistolaiksi.

6/2009 Eduskunta hyväksyy uuden yliopistolain.

1/2010 Uusi yliopistolaki astuu voimaan.

Kuvio 4. Laki- ja säätiöyliopistoreformin aikajana

Selvityshenkilöiden työskennellessä elinkeinoelämä toi julkisuuteen näkemyksiä, jotka myöhemmin saivat kaikupohjaa lainsäädäntöprosessissa. Puheenvuoroissa esitettiin vaatimuksia muokata yliopistojen johtamismalleja, etenkin yliopistojen hallituksia ja rehtorin valtaa. Samalla ajatus säätiöstä nousi julkisesti esiin.² Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) esitti hallitusten supistamista ja ulkopuolisten hallitusjäsenten enemmistöä, rehtorin valinnan siirtämistä hallitukselle ja säätiöpohjaista omistusratkaisua (EK 2006; ks. myös Jääskinen ja Rantanen 2007, 37). Teknologiateollisuuden vuonna 2006 julkaiseman raportin johtopäätöksissä ja puheenvuoroissa valiteltiin yliopistoresurssien hajanaisuutta ja esitettiin – esimerkiksi Tekesin pääjohtajan suulla – yliopistoyhteisön jäsenten poistamista hallituksista ja rehtorin valinnan siirtämistä pois yhteisöltä (Itkonen 2006). Juuri yliopistodemokratiaa pidettiin muutosten esteenä, kuten Teknologiateollisuuden toimitusjohtajan Mäenpään vaatimuksissa ”perustavaa laatua olevista muutoksista” lainsäädäntöön:

Mäenpään mielestä olennaisia muutoksia ei tapahdukaan niin kauan kuin yliopistojen johtamismalli on nykyisellään. ”Yliopistoihin pitäisi saada ulkopuolinen hallitus, joka valitsee rehtorin ja jolle rehtori vastaa tekemisistään. Nythän alaiset valitsevat rehtorin, jolloin muutoksia ei juuri tapahdu”. (Lukkari 2006.)

Selvityshenkilöt ehdottivatkin merkittäviä uudistuksia, kuten yliopistojen irrottamista tiliviraston asemasta, akateemisen ja strategisen hallinnon erottamista, rehtorin vallan kasvattamista linjaorganisaatioissa, luopumista johtajien valitsemisesta vaaleilla ja virkojen muuttamista työsuhteiksi (Jääskinen ja Rantanen 2006; 2007). Selvityshenkilöt eivät kuitenkaan esittäneet yliopistoille täysin ulkopuolisia hallituksia, eivätkä pitäneet säätiötä hyvänä organisaatiomuotona (Jääskinen ja Rantanen 2007, 102). He tarkastelivat myös yksityisoikeudellisia vaihtoehtoja, mutta päätyivät esittämään yliopistoista itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Säätiömallin heikkouksiksi selvitysmiehet nimesivät muun muassa monikerroksisen hallintorakenteen, ylläpitäjän ja yliopiston rajapintojen jännitteet, omistajaintressit ja kapitalisaation (emt., 88). Akateemiset henkilöstöliitot pitivät ehdotuksia liian voimakkaina ja taloudellista epävarmuutta aiheuttavina. Liitot kannattivat sen sijaan taloudellisen autonomian vaiheittaista lisäämistä, kuten yliopistojen laajaa rahastotaloutta. (Sintonen 2007.)

Koska selvityshenkilöt hylkäsivät säätiömallin, säätiöyliopistojen välitön syntytausta olikin huippuyliopistohankkeen työryhmässä, jonka opetusministeriö oli asettanut loppuvuodesta 2006 pohtimaan Teknillisen korkeakoulun (TKK), Helsingin kauppakorkeakoulun (HSE) ja Taideteollisen korkeakoulun (TaiK) yhteistyötä (OPM 2007g). Valtiosihteeri Raimo Sailaksen johtamaan työryhmään kuuluivat kyseisten yliopistojen rehtorit sekä asiantuntijoita, jotka kokosivat myös elinkeinoelämän asiantuntijaryhmän työn tueksi (OPM 2006a). Korkeakoulut olivat osallistuneet rakenteellisen kehittämisen hankehakuun esityksellä yhteisestä Innovaatioinstituutista. Se ei kuitenkaan riittänyt opetusministeriölle, joka asetti tavoitteeksi esityksen ”yliopistojen mahdollisimman pitkälle menevästä yhteisestä toimintarakenteesta” (OPM 2006a).

Sailaksen työryhmän raportti julkaistiin kuukausi sen jälkeen, kun Jääskinen ja Rantanen olivat torjuneet säätiömuodon. Työryhmä totesi, ettei selvityshenkilöiden ehdotus mene ”riittävän pitkälle” (OPM 2007g, 13), ja päättyi esittämään, että korkeakoulut fuusioitaisiin yhteen ”huippuyliopistoksi” oikeushenkilömuotonaan yksityisoikeudellinen säätiö. Siinä missä selvityshenkilöt olivat selvittäneet eri hallintomalleja vuoden, huippuyliopistohankkeen työryhmän työ

kesti Sailaksen sanoin ”sata kunnian päivää. Aika oli lyhyt, mutta riittävä” (Sintonen 2009c). Kiire saattoi olla yksi syy sille, että säätiöön päädyttiin. Sailaksen mukaan säätiö ei ollut selviö uutena oikeushenkilömuotona (Sintonen 2009c), mutta sen voi arvella olleen keskusteluissa mukana selvitystyön alusta lähtien, etenkin kun TKK:n ja HSE:n johdoissa oli jo kymmenisen vuotta aiemmin ideoitu säätiöintiä (Sipilä 2007, 154–155). Koska säätiö löytyi jo laeista oikeusentiteettinä, sitä varten ei tarvittu kokonaan uutta lainsäädäntöä. Se myös mahdollisti työryhmän keskeisinä pitämät piirteet: lahjoitusten keräämisessä sitä pidettiin uskottavampana kuin julkisoikeudellista organisaatiota tai osakeyhtiötä; samalla säätiölaki takasi säätiölle vahvan autonomian ja perustajille keskeisen roolin sen hallinnossa.³

Säätiömuodon avulla tavoiteltiin Sailaksen mukaan ”selvää pesäeroa perusvaltioon” (Sintonen 2009c). Sailaksen työryhmä esitti, että säätiöyliopiston hallitus koostuisi – elinkeinoelämän toiveita seuraten – kokonaan ulkopuolisista, mikä kytkisi yliopiston tiiviimpään vuorovaikutukseen ulkoisten sidosryhmien kanssa, vahvistaisi yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja antaisi lahjoittajille paikan seurata varojen käyttöä. Ulkopuolinen hallitus olisi ”riippumaton” yliopiston sisäisistä intresseistä: ”Tätä kautta yliopiston strateginen uudistumiskyky on myös vahvempi, kun hallituksessa ei ole suoria edunsaajia yliopiston sisältä.” (OPM 2007g, 43.)

Työryhmän esityksessä yliopiston henkilöstö ja opiskelijat eivät osallistuisi edes hallituksen nimittämiseen, josta vastaisivat ”esimerkiksi valtio, elinkeinoelämän järjestöt, rahoittavat säätiöt, tieteelliset yhdistykset ja alumnien yhdistykset” (OPM 2007g, 42). Hallinnollista tehokkuutta ja ”riippumattomuutta” tavoiteltiin myös esittämällä, että kaikkien hallintoportaiden johto nimitettäisiin ylempää, rehtori nimittäisi dekaanit ja dekaanit nimittäisivät laitosjohtajat: ”Näin yliopistossa luovuttaisiin nykyisestä luottamushenkilöasemaan nojaavasta johtamisesta, joka nojaa viime kädessä sisäisissä vaaleissa muodostuvaan kannatukseen. Nykyinen johtamisjärjestelmä on tehnyt yliopistojen uudistamisen ja profiloitumisen käytännössä erittäin hitaaksi ja osittaiseksi.” (OPM 2007g, 44.) Kuten elinkeinoelämänkin puheenvuoroissa, juuri yliopistodemokratia esitettiin raportissa uudistumisen esteenä.

Henkilöstöä ei Sailaksen työryhmätyössä kuultu, ja opiskelijoitakin vain yhdessä tapaamisessa. Nina Granqvistin ja Robin Gustafssonin (2016, 1026–1027) haastattelemien Aallon syntyprosessin avainhenkilöiden mukaan yliopistoyhteisön edustajat suljettiin valmistelun ulkopuolelle tarkoituksella, vastarinnan minimoimiseksi.⁴ Työryhmä kuuli sen sijaan laajasti elinkeinoelämän edustajia, jotka korostivat lahjoitusten edellytyksenä päätöksenteon mekanismien muuttamista. Nämä pitivät säätiötä parhaana vaihtoehtona organisaatiomuodoksi ja samalla totesivat, että ”[y]liopiston ylimmäksi päätöksentekoelementiksi tulee nimetä ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva hallitus, joka yhdessä rehtorin kanssa vastaa yliopiston strategian ohjauksesta ja tavoitteiden asettamisesta. Hallituksessa tulee olla vahva yritysten ja tieteen edustus.” Lisäksi rehtorilla tulisi ”olla täydet valtuudet yliopiston strategian toimeenpanoon”. (OPM 2007g, 125–127.)

Siinä missä selvityshenkilöt irtautuivat elinkeinoelämän jyrkimmistä ehdotuksista, Sailaksen raporttiin ne sisältyivät kuukautta myöhemmin täysimääräisinä. Säätiömuotoinen ”huippuyliopisto” esitettiin raportissa kuitenkin ”pilotiksi”, jossa demokratian purkamista kokeiltaisiin, mutta arvioiden seurauksia myöhemmin:

Suunnitteluryhmä esittää – –, että koko yliopistoyhteisön osallistumista suureen osaan henkilöstö- ja talousasioita koskevaan päätöksentekoon tulee harkita uudelleen. – –

Pilotiksi tarkoitettun uuden yliopiston johtamisjärjestelmän suunnittelu- ja toteutustyössä on näistä syistä perusteltua luopua nykyisen yliopistolain vaatimuksista, jotka koskevat monijäsenisten hallintoelinten kokoonpanoja. Tämä, kuten moni muukin pilottiyliopiston ominaispiirre, edellyttää poikkeuksia nykylainsäädäntöön. Kokeilun lopulla on mahdollista arvioida uudesta johtamisjärjestelmästä saatuja kokemuksia myös henkilöstön ja opiskelijoiden osallistumisen näkökulmasta. (OPM 2007g, 45; ks. myös Aarrevaara ym. 2009, 16.)

Kolmen yliopiston rehtorit sitoutuivat Sailaksen raportissa säätiömalliin ja yliopistoyhteisön vallan huomattavaan kaventamiseen. Käännettä voi pitää yllättävänäkin, koska TKK:n rehtori oli todennut vain puoli vuotta aiemmin, että ”[u]utta luova yhteistyö ei edellytä julkisessa keskustelussa esillä ollutta yliopistojen hallinnollista yhdistämistä, eikä yhdistyminen kuulu Teknillisen korkeakoulun tavoitteisiin” (Pursula 2018a).

Heti huhtikuussa 2007 säätiömalli mainittiin jo Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa, joka täydensi selvityshenkilöiden ehdotusta Sailaksen raportin ja elinkeinoelämän toiveiden mukaisesti: ”Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää.” (VNK 2007.) Vain neljä päivää myöhemmin TKK:n rehtori tiedotti, ettei uuden yliopiston hallintomallia ole muuten suunniteltu, mutta yliopistoyhteisön edustus korkeimmalla päätöksentekotasolla ehdotetaan purettavaksi (Pursula 2018b). Näin uuden yliopistomallin demokratiaa purkavat piirteet alkoivat vakiintua ennen kuin yliopistoyhteisöjä oli edes otettu mukaan neuvotteluihin.

Fuusioehdotus oli kuitenkin jo aiheuttanut vastareaktion etenkin TaiK:n yliopistoyhteisössä. Sen opiskelijat ja ylioppilaskunta kritisoivat Sailaksen työryhmän raporttia säätiömallista, elinkeinoelämän ylivallassa hallituksessa ja taidealojen unohtamisesta (Yle 2007a). Vastustajat pyrkivät vaikuttamaan hallituksen kehysriihipäätöksiin, järjestivät kaksi mielenosoitusta ja keräsivät yli 5 400 nimen *Pro Arte* -vetoomuksen opetusministerille (Yle 2007b; Yle 2007d). Valmistelutyötä ja TaiK:n rehtoria kritisoitiin voimakkaasti siitä, ettei yliopistoyhteisöä ollut informoitu eikä sen näkemyksiä huomioitu (Luukka 2007; Yle 2007c; Yle 2007d). Elinkeinoelämä kiitteli uudistusta, kun taas ammattiliitot kritisoivat (Yle 2007e). Kritiikistä huolimatta yliopistojen hallitukset päättivät puoltaa fuusiota, minkä jälkeen hanke eteni nopeasti. Kuvion 3 mukaisesti uudessa konjunktuurissa elinkeinoelämän, akateemisen oligarkian ja maan poliittisen johdon intressit ja strategiat alkoivat löytää toisensa tavalla, joka pitkälti sivuutti yliopistojen henkilöstöt ja opiskelijat ja muutti näin aiemmin vallinneita valtasuhteita. Samalla kylvettiin siemen näiden ryhmien välisille uudenlaisille ristiriidoille.

Lainsäädäntöprosessissa Aalto-yliopistolle muotoiltu säätiömalli sai erikoislaatuisen aseman. Se syntyi paljolti tavanomaisen lainsäädäntötyön ulkopuolella vahvan poliittisen ohjauksen, ministeriön ja elinkeinoelämän yhteistyönä, mikä koetteli niin perustuslain ja tavanomaisen lainsäädäntötyön rajoja kuin eduskunnan valtaakin. Pilotoinnissa käytettiin poikkeusmenettelyä, jossa elinkeinoelämä ja opetusministeriö perustivat Aalto-korkeakoulusäätiön ja se aloitti toimintansa ennen kuin säätiöyliopistot mahdollistanut lainsäädäntö oli edes lausuntokierroksella. Eduskunnan ja korkeakouluyhteisöjen sijaan hallintomallia ja johtamisjärjestelmää muotoilivat elinkeinoelämän etujärjestöt.

Elinkeinoelämän innostus ”innovaatio- ja huippuyliopistosta” ja lupaukset mittavista lahjoituksista suuntasivat keskustelua ja tuottivat voimaa uudistukselle. Rahoituslupausten ehtona oli Aalto-yliopiston toteuttaminen suunnitelmien mukaisesti, joten niistä muodostui painostusväline fuusion edistämiseksi (Granqvist ja Gustafsson 2016, 1025). Aalto-yliopiston varainkeruuta toteutettiin EK:n johdolla, ja mukaan saatiin useita suuria suomalaisia yrityksiä (HE 7/2009, 32). Lakiuudistusta kiirehditettiin, jotta luvatut lahjoitukset voitaisiin vastaanottaa. Kiire korostui entisestään, kun talouden kääntyminen taantumaan vuonna 2008 uhkasi lopettaa yritysten avokätisyyden (Tomperi 2009, 146–150).

Kuten avainhenkilöiden haastattelutkin ovat myöhemmin osoittaneet, Aalto-fuusiossa kiirettä käytettiin myös strategisesti: aikataulut asetettiin tarkoituksella tiukoiksi, mikä johti väistämättömyyden mielikuvaan, jolla ehkäistiin vastarinnan syntymistä (Granqvist ja Gustafsson 2016, 1024–1025, 1027). Käsittelemme seuraavaksi lainsäädäntötyön erikoisuuksia ja prosessia, jossa pilotiksi esitetyn Aalto-yliopiston erityisasema vakiintuikin pysyväksi tavaksi purkaa yliopistodemokratiaa.

SÄÄTIÖYLIOPISTON LAINSÄÄDÄNNÖN SYNTY JA KAMPAILU DEMOKRATIESTA

Aalto-yliopiston valmistelu

Yliopistolain ja säätiöyliopistojen valmistelu jatkui kahdessa ministeriön hankkeessa kesällä 2007. Yliopistolain valmistelulle perustettiin ohjausryhmä (OPM 2007d) ja innovaatioyliopistohankkeelle johtoryhmä laatimaan yliopistosäätiön perustamisasiakirjat (OPM 2007a; OPM 2007e). Jälkimmäiseen ryhmään kuului myös yliopistoyhteisöjen edustusta, mutta yliopistolain valmistelussa edustettuna oli lähinnä yliopistojen johtoa.⁵ Ryhmien tehtävänä oli ohjata valmistelua, mutta niille oli asetettu tiukat reunaehdot hallituksen ja ministeriön keskeisinä pitämässä kysymyksissä, kuten esimerkiksi säätiöyliopiston hallituksen kokoonpanossa (Rantala 2011, 74–77, 95–96). Ryhmät eivät myöskään tuottaneet itse ehdotuksia, vaan valmistelu tehtiin erillisissä virkamiestyöryhmissä (emt., 64, 110–111, 113). Sekä ohjaus- että virkamiesryhmiä puheenjohtivat myöhemmin kansliapäälliköksi nousut Anita Lehikoinen ja poliittinen valtiosihteeri Heljä Misukka (OPM 2007a; OPM 2007e; OPM 2007d; Rantala 2011, 63).

Virkamiestyöryhmän muistiossa ”Yliopistolaitoksen uudistamisen suuntaviivat” hahmoteltiin Sailaksen ja selvityshenkilöiden raporteja yhdistellen kahta oikeushenkilömuotoa, joissa molemmissa lisättäisiin rehtorin valtaa ja erotettaisiin akateeminen hallinto resurssien ohjaamisesta ja organisaation kehittämisestä (OPM 2007h). Säätiömuodon erityispiirteeksi mainittiin muiden rahoittajien rooli valtion ohella ja hallintomuodon siirtäminen pois yliopistolain alaisuudesta, sillä toimintaa säätelisivät pääasiassa säätiölaki ja säätiöiden säännöt. Käytännössä valta päättää säätiöyliopistojen sisäisestä hallinnosta ja toimielimistä oli tarkoitus siirtää yliopistoyhteisöiltä säätiön perustajille. Ehdotus tunnistettiin perustuslaillisen itsehallinnon kannalta mahdollisesti ongelmalliseksi, mutta muistiossa esitettiin, ettei yksityisenä korkeakouluna toimiva säätiö itse asiassa olisi perustuslain tarkoittama yliopisto, vaan ”yhteisö jolle yliopistoja koskevassa laissa

annettaisiin julkisena hallintotehtävänä yliopistoille kuuluvat tehtävät”. Uudenlaista perustuslain tulkintaa puolustettiin myös sillä, että itsehallinnon tarkoituksena oli suojata yliopistoja suhteessa valtioon eikä niinkään suhteessa muihin toimijoihin. (OPM 2007h, 5–6.)

Muistion lausuntokierroksella lähes kaikki lausunnonantajat toivoivat yliopistojen irrottamista tiliviraston asemasta ja vapautta päättää itsenäisemmin sisäisestä organisaatiosta. Monet kuitenkin kritisoivat nopeaa aikataulua ja yliopistokentän heikkoa osallistamista. Lausunnonantajia jakoivat hallintoon ja johtamiseen kaavailut muutokset. Valtaosassa yliopistojen henkilöstön ja opiskelijoiden lausuntoja (7/11) vaadittiin molempiin yliopistomalleihin kaikille hallinnon tasoille yliopistoyhteisön kolmikantaista enemmistöedustusta. Useissa lausunnoissa vaadittiin selvitystä säätiömallin perustuslainmukaisuudesta.⁶ Rehtorien neuvosto puolestaan kannatti rehtorien vallan kasvattamista, säätiöyliopiston hallitukseen ulkopuolisten enemmistöä ja julkisoikeudellisen yliopiston hallitukseen sisäistä enemmistöä. Rehtorit toivoivat yhteisölle vaikutusvaltaa hallitusten jäsenten valintaan, mutta esittivät edustuksellisen kolmikannan purkamista yliopistojen hallituksesta ja sen väljentämistä – eli tasakolmikannasta luopumista – niin sanotussa akateemisessa hallituksessa (eli esimerkiksi konsistorissa) ”kipeiden ratkaisujen” mahdollistamiseksi. (UNIFI 2007, 2–3.) Kuviossa 3 kuvaamamme katkos yliopistojen johdon – eli tässä tapauksessa rehtorien – ja yliopistoyhteisöjen välillä sai näin yhden ilmenemismuodon.

Pääasiassa rehtorien ja hallintojohtajien allekirjoittamissa yliopistojen lausunnoissa näkemykset yliopistodemokratian merkityksestä jakaantuivat kuitenkin jonkin verran, joten rehtorit eivät olleet täysin yksimielisiä itsehallinnon uusista tulkinnoista. EK sen sijaan kannatti voimakkaasti akateemisen ja ”strategisen” hallinnon erottamista toisistaan sekä rehtorien vallan kasvattamista ja piti tärkeänä, että yliopistojen hallituksista vähintään puolet, puheenjohtaja mukaan luettuna, on yhteisön ulkopuolisia, jotta ”voidaan vähentää yliopiston sisäisten jännitteiden ja voimasuhteiden vaikutusta hallituksen päätöksentekoon” (EK 2007, 1–2).

Muistion lausuntokierros oli yliopistokentän ainoa mahdollisuus kommentoida säätiömallia ennen kuin Aalto-korkeakoulusäätiö seuraavana keväänä 2008 perustettiin. Vaikka säätiömalli edellytti perustavanlaatuisia muutoksia lainsäädäntöön ja irtiottoa vakiintuneista itsehallintotulkinnoista, sitä muotoiltiin osana suljettua Aalto-hanketta. Yliopistolakia valmistelleella hankkeella ei käytännössä ollut vaikutusvaltaa säätiömallia koskeneeseen sääntelyyn. (Rantala 2011, 63–64.)

Säätiömallin säännöstö ja hallinnon piirteet päätettiin poliittisen valtiosihteeri Misukan johtaman virkamiesdelegaation ja Aallolle lahjoituksia luvanneiden tahojen kesken. Mukana neuvotteluissa olivat elinkeinoelämän edustajat teknologiapainotuksin: EK, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) säätiö, Teknologiateollisuus, Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö ja Liikesivistysrahasto (OPM 2007d; OPM 2007f). Yhdessä Tekniikan akateemiset ry:n sekä Suomen Ekonomiliitto SEFE ry:n kanssa nämä kuuluivat lopulta Aallon perustajiin. Aiemmin valittu laajapohjainen innovaatioyliopistohankkeen johtoryhmä, jossa oli myös yliopistoyhteisön edustus, jätettiin pois neuvotteluista.

Yhdistyvien yliopistojen yhteisöt ja johdot jätettiin siis sääntöneuvottelujen ulkopuolelle huolimatta rehtorien vaatimuksesta saada yliopistot mukaan neuvotteluprosessiin (Pursula 2018b, 112–113). Näin elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt saivat huomattavaa vaikutusvaltaa määrittellä säätiöyliopistojen johtamisjärjestelmiä ja hallintomallia tilanteessa, jossa lainsäädäntöä ei vielä ollut olemassa. Kuviossa 3 kuvaamamme valtion ja elinkeinoelämän

tiivistyvä suhde ilmenee hyvin näissä neuvotteluissa nousten konjunktuurissa muita yhteistyö- ja neuvottelusuhteita keskeisemmäksi.

Ministeriön ja säätiön perustajien laatimassa sääntöluonnoksessa ehdotettiin – Sailaksen työryhmän, poliittisen johdon ja elinkeinoelämän toiveiden mukaisesti – seitsenhenkistä kokonaan yliopistoyhteisön ulkopuolista hallitusta, jonka valtio ja perustajat valitsisivat. Säätiöyliopistoon ei kaavailtu lainkaan koko yliopiston tasoista yhteisön vaaleilla valitsemaa toimielintä. Säännöissä määriteltiin ainoastaan ylimmän johdon rooli, ja valtaosa toimintaperiaatteista jätettiin yliopiston tulevan hallituksen päätettäväksi. (OPM 2008a.) Luonnos irrotti itsehallinnon kokonaan kolmikantaisesta edustuksellisuudesta ja siten autonomian ja yliopistodemokratian aiemmista tulkinnoista.

Sääntöluonnosta arvosteltiin lausuntokierroksella voimakkaasti. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset suhtautuivat ehdotuksiin huomattavasti kriittisemmin kuin Sailaksen ryhmässä olleet rehtorit. Sekä TaiK:n että HSE:n hallitukset esittivät tiedeyhteisön vaikutusmahdollisuuksien takaamista kasvattamalla hallituksen kokoa ja antamalla tiedeyhteisön valita osan hallituksesta. Lisäksi ne edellyttivät keskeisten hallinnon periaatteiden kirjaamista sääntöihin sen sijaan, että päätösvalta jätettäisiin ulkopuoliselle hallitukselle. (HSE 2008; TaiK 2008.) TaiK:n hallituksen opiskelijajäsenet äänestivät koko hanketta vastaan ja kannattivat eriävässä mielipiteessään julkisoikeudellista muotoa säätiöhallinnon epädemokraattisuuden vuoksi (TaiK 2008). Muista poiketen TKK:n (2008) lausunnossa tyydyttiin toivomaan henkilöstölle ja ylioppilaskunnalle oikeutta tulla kuulluksi hallituksen valintaprosessissa. Hallitusten lausunnoista käy myös ilmi, ettei sääntöluonnos vastannut sitä, mitä yliopistojen kanssa oli aiemmin sovittu yhteisön osallistumismahdollisuuksista.

Yliopistoyhteisöt esittivät vielä yliopistojen hallituksia voimakkaampaa kritiikkiä. Henkilöstöjärjestöt vaativat henkilöstön keskuudestaan valitsemaa edustusta hallitukseen ja syyttivät valmisteluprosessia salailusta (HSE henkilöstöjärjestöt 2008; TKK henkilöstöjärjestöt 2008; Tieteentekijöiden liitto ja Professoriliitto 2008). Professoriliitto ja Tieteentekijät tyrmäsivät sääntöluonnoksen laittomana ja autonomian vastaisena (Kaarto 2008), kun taas Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) tyytyi toivomaan opiskelijoille oikeutta esittää yhtä henkilöä hallitukseen sekä sitä, ettei säätiömalli leviäisi muihin yliopistoihin (SYL 2008). TaiK:n ja HSE:n ylioppilaskunnat vaativat oikeutta nimittää edustajiaan hallitukseen. TKK:n ylioppilaskunta suhtautui sääntöihin sen sijaan varsin myönteisesti julkisuudessa. (Leivonniemi 2008.) Kaikkien kolmen yliopiston työntekijät ja opiskelijat kritisoivat myös niin kulisissa kuin julkisuudessaakin prosessia ja yhteisön olemattomia vaikutusmahdollisuuksia (MOT/Yle 2008).

Lausunnoissa ja julkisuudessa toistuvasti mainitut perustuslailliset ongelmat olivat valmistelijoiden tiedossa jo ennen lausuntokierrosta, sillä valtiosääntöoppineet olivat tuoneet esiin, etteivät sääntelyn väljyys, hallituksen valintatapa ja ulkopuolisten enemmistö täyttäneet perustuslain vaatimuksia (Rantala 2011 94–96). Kritiikki ei kuitenkaan vaikuttanut jatkovalmisteluun, eivätkä ministeriön ja perustajien neuvottelemat säännöt keskeisiltä osiltaan muuttuneet. Valtioneuvoston muistio toteaa hankkeen johtoryhmän (joukossaan yliopistojen rehtorit) hyväksyneen säännöt, joissa yliopistoyhteisö suljettiin hallituksesta eikä sille annettu valtaa edes vaikuttaa hallituksen valintaan (ks. VNK ptk 43/2008, LIITE 2).⁷ Säätiön perustajat ja ministeriö allekirjoittivat keskenään neuvottelemansa säädekirjan ja säännöt 25.6.2008 yliopistojen toimiessa todistajina.

Aalto-säätiön ensimmäinen hallitus nimitettiin samana päivänä (14.8.2008), jona yliopistolain luonnos vasta lähti ensimmäiselle lausuntokierrokselle. Hallitus aloitti tehtävässään ja otti vastuun säätiöyliopiston sisäisestä valmistelusta ennen kuin yliopistolaista ja sen sisältämästä säätiömallista oli annettu ensimmäistäkään lausuntoa tai oikeudellista arviota osana eduskuntakäsittelyä. Valtioneuvosto valitsi opetusministeriön esittelystä viisi hallituksen jäsentä, joista kahden osalta kuultiin ylioppilaskuntia ja yliopistoja.⁸ Perustajat valitsivat EK:n koordinoimana loput kaksi jäsentä. (VNK ptk 61/2008, LIITE 1.) Hallitukseen valittiin muiden muassa Matti Alahuhta (Kone oyj) ja Anne Brunila (Metsäteollisuus ry), jotka olivat olleet myös Sailaksen raporttiin osallistuneessa elinkeinoelämän asiantuntijaryhmässä ja joista jälkimmäinen oli johdannut ”rakenteellista kehittämistä” korostaneen globalisaatioraportin työryhmää.

Uusi yliopistolaki

Ministeriön luonnos yliopistolaiksi noudatteli säätiömallin osalta Sailaksen raporttia ja Aalto-säätiön säädökirjoja. Granqvist ja Gustafsson (2016, 1018–1019) toteavatkin, että kymmenen neljästätoista Sailaksen ryhmän ehdotuksesta toteutettiin, näiden joukossa kaikki lainsäädännölliset muutokset. Säätiöyliopistojen sääntely, kuten yliopiston sisäisestä rakenteesta ja hallinnosta päättäminen, oli tarkoitus siirtää yliopistoyhteisön ulottumattomiin säätiölain ja säätiön perustamisasiakirjojen varaan (OPM 2008c).

Yliopistolain lausuntokierroksella säätiömuotoa kommentoitiin vain vähän, sillä lakiluonnoksessa ei ollut yksityiskohtaisia pykäläiä säätiöyliopistoista, eivätkä jo hyväksytyt Aallon säännöt olleet lausuntokierroksen materiaaleissa. Edes säätiöityvien yliopistojen lausunnoissa ei enää puututtu säätiöhallinnon yksityiskohtiin.⁹ Laillisuusvalvojat sekä henkilöstö- ja opiskelijajärjestöt kuitenkin kritisoivat säätiömuodon sääntelyn puutetta ja perustuslaillisia ongelmia.¹⁰ Rehtorien neuvosto ja Akava sen sijaan noudattivat lausunnoissaan erikoista kaksilinjaista tulkintaa, jossa Aalto-säätiön jo käyttöön otettu malli hyväksyttiin sillä edellytyksellä, ettei se tulevaisuudessa vaikuttaisi perustuslain tulkintaan julkisoikeudellisissa yliopistoissa, vaan yliopistoyhteisöille taattaisiin oikeus valita hallitukset (Akava 2008; UNIFI 2008). Kuviossa 3 kuvattu katkos johdon ja yhteisöjen välillä ilmenee tässäkin akateemisen oligarkian henkilöstöistä ja opiskelijoista irtautuvana tahtona hyväksyä valtion ja elinkeinoelämän neuvottelutulos.

Lausunnoissa päähuomio keskittyi julkisoikeudelliseen hallintomalliin, jonka hallituksen jäsenistä yli puolet (ml. puheenjohtaja) oli tarkoitus valita yhteisön ulkopuolelta. Henkilöstö- ja opiskelijajärjestöt sekä osa yliopistoista vastustivat ulkopuolisten enemmistöä (OPM 2008d), kun taas elinkeinoelämän etujärjestöt kannattivat sitä, sillä ”kollegiaalinen päätöksenteko ei tarjoa riittäviä mahdollisuuksia tarvittavien uudistusten läpiviemiseen” (EK 2008).¹¹ Erittäin laajasta kentän kritiikistä huolimatta opetusministeriö sivuutti loppuun saakka sisäistä demokratiaa ja edustuksellista itsehallintoa puolustaneet näkemykset.

Kun hallituksen esitys uudeksi yliopistolaiksi annettiin eduskunnalle helmikuussa 2009, heräsi mittava valtakunnallinen protesti julkilausumien, mielenosoitusten ja valtausten keinoin (Kaukonen 2009; Raekallio 2016; Sintonen 2009a; Yle 2009). Uudistusta syytettiin itsehallinnon vaarantamisesta ja elinkeinoelämän kasvavasta vallasta. Merkittävää kritiikkiä kohdistui myös säätiömallin valmisteluun, jossa jo tehdyille ratkaisuille haettiin lainsäädännöllinen legitimaatio

jälkikäteisesti, kuten lakiasiantuntijat totesivat. ”Eduskuntaa ja perustuslakivaliokuntaa on nöyrytetty. Ne on asetettu tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Niiden pitäisi nyt siunata lainsäädännöllä muualla tehdyt ratkaisut ja käytännössä jo pitkälle edennyt Aalto-yliopiston pystyttäminen. Marssijärjestys asiassa on käsittämätön”, kommentoi yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori (Sajari 2009).

Vasta perustuslakivaliokunnan lausunto pakotti korjaamaan lain ongelmakohtia, joihin yliopistoyhteisöt ja valtiosääntöoppineet olivat monesti viitanneet. Julkisoikeudellisista yliopistoista valiokunta totesi, ettei lailla voi säätää ulkopuolisten enemmistöä yliopiston hallitukseen ja että ”[p]erustuslain turvaamaa yliopiston itsehallintoa vahvistaa... erityisesti se, että yliopistoyhteisön eri ryhmät ovat hallituksessa edustettuina.” (PeVL 11/2009 vp.) Säätiöyliopistoihin lakivaliokunta edellytti useita muutoksia, jotta itsehallinto toteutuisi: säätiöyliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä ja niiden kokoonpanosta tuli säätää lailla eikä säätiön säännöillä; kaikkien yliopistoyhteisön jäsenten piti olla kelpoisia hallitusten jäseniksi; ja yliopistoyhteisön tulisi valita hallituksen kokoonpano, vaikka perustajille taattaisiinkin vähemmistöedustus (”esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä”). Valiokunta ei kuitenkaan vaatinut yhteisön edustajille edustusta hallitukseen toisin kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. (PeVL 11/2009 vp.)

Sivistysvaliokunnan lakiin tekemissä korjausehdotuksissa säätiöyliopistojen hallituksen valinta annettiin yhteisöä edustavan vaaleilla valitun toimielimen tehtäväksi mutta siten, että ”kolme jäsentä nimitetään henkilöistä, jotka perustajat Suomen valtiota lukuun ottamatta ovat asettaneet ehdolle siten kuin säätiön säännöissä määrätään” (PeVL 18/2009 vp; SiVM 5/2009 vp). Korjausten jälkeenkin perustuslakivaliokunta esitti useita muutoksia ja totesi, että perustajien tulee esittää heidän ehdotuksestaan täytettäviin paikkoihin nähden vähintään kaksinkertainen määrä ehdokkaita. Lisäksi valiokunta piti itsehallinnon kannalta ongelmallisena, että perustajia kuultaisiin hallituksen kokonaisuudesta eikä vain perustajien asettamien ehdokkaiden valinnasta, mutta jätti asian sivistysvaliokunnan harkittavaksi. (PeVL 18/2009 vp.) Sivistysvaliokunnan viimeistelemässä lakiesityksessä todetaan, että ”perustajien myötävaikutus hallituksen valintaan” on tärkeä säilyttää, ja perustajille annettiin oikeus ehdottaa vähintään kaksinkertaista määrää jäseniä kolmelle hallituspaikalle ja tulla kuulluksi koko hallituksen kokoonpanosta. Mietintöön jätettiin kolme vastalauseita. (SiVM 5/2009 vp.) Sivistysvaliokunta katsoi siis perustajien vaikutusmahdollisuudet säätiöyliopiston hallitusvalinnoissa tärkeämmiksi kuin yhteisöjen itsemääräämisoikeuden.

Lakiesitykseen tehtyjen muutosten seurauksena Aalto-säätiön sääntöjä jouduttiin muuttamaan jälkikäteen ja hallitus valitsemaan uudelleen. Säätiö oli siis perustettu muodossa, joka todettiin perustuslain vastaiseksi. Vielä tässäkin vaiheessa säätiömuotoa kritisoitiin Aallon sisällä hallituksen (uudelleen)valintakokouksessa (Liiten 2009; Sintonen 2009b).

Myös toisen tuoreen säätiöyliopiston, Tampereen teknillisen yliopiston (TTY) säätiön, sääntöjä jouduttiin muuttamaan jälkeinpäin ja hallitus nimittämään uudestaan. TTY:n johto oli kiinnostunut säätiöitymisestä, kun se oli tehty keväällä 2008 mahdolliseksi (Sintonen 2008). TTY-säätiön säännöt oli valmisteltu pitkälti Aallon sääntöjä seuraten TTY:n koordinoimana yhdessä opetusministeriön ja säätiön perustajien kanssa.¹² TTY-säätiö perustettiin 9.2.2009, ja sen ensimmäinen hallitus valittiin nopeasti maaliskuussa 2009 keskellä debattia yliopistolaista ja sen perustuslainmukaisuudesta. Lakikäsittelyn jälkeen TTY-säätiön hallituksen uudelleenvallinta oli muodollisesti yksimielinen, mutta kuusi vanhan yliopiston hallituksen jäsentä jätti ponnin, jossa todettiin, ettei valintatilanne ollut aito ja lain hengen mukainen, ja että hallitukseen

tulisi jatkossa saada henkilöstön edustus (Liiten 2009; Sintonen 2009b). TTY:n säätiöitymisprosessista ja hallituksen valinnasta tehtiin eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelu, jossa syytettiin johtoa ja hallitusta toimivallan ylittämistä, harkintavallan väärinkäytöstä ja hallintolain vastaisesta toiminnasta. Oikeusasiamies ei ryhtynyt toimenpiteisiin, mutta viittasi vastauksessaan kiireeseen yhtenä selityksenä sille, miksi laillisuus horjui (EAOA 2009).

TULKINTAA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Säätiöyliopistojen synty ilmentää valtasuhteiden muutosta yliopistokentällä, joka oli 1970–1990-lukujen uudistusten myötä tottunut laajapohjaiseen itseohjautuvuuteen eli kolmikantademokratiaan. Demokraattisesti edistyksellisen kauden jälkeen 2000-lukua ovat leimanneet pyrkimykset sisäisen demokratian purkamiseen ja vallan uuteen keskittämiseen. Ennakolta sääntelevän valtionohjauksen väljentyessä ja yliopistojen oman taloudellis-hallinnollisen toimivallan lisääntyessä 1990- ja 2000-luvuilla juuri sisäinen edustuksellinen demokratia alettiin korkeakoulupolitiikan huipulla nähdä riskinä. Elinkeinoelämä osallistui aktiivisesti keskusteluun samansuuntaisilla vaatimuksilla. Niissä ongelmana pidettiin yliopistojen demokraattisia rakenteita, joiden väitettiin estävän uudistumisen ja huippujen tavoittelun.

Vuoden 2009 yliopistoreformilla tuotettiin mittava valtatasapainon siirtymä, autonomian uudelleentulkinta ja hallinnollisia muutoksia kaikkiin yliopistoihin. Valtion (ministeriön ja poliittisen johdon), elinkeinoelämän sekä operatiivisen akateemisen johdon (yliopistojen rehtorit ja hallintojohtajat) edistämässä prosessissa purettiin vakiintunutta autonomian tulkintaa, jossa sisäistä kolmikantademokratiaa oli pidetty yliopistojen itsehallinnon perusmuotona. Purkamisen onnistui ainoastaan sivuuttamalla yliopistoyhteisöjen vastalauseet, kuten yliopistojen hallitusten, demokraattisesti valittujen toimielinten sekä työntekijä-, henkilöstö- ja opiskelijajärjestöjen lausunnot, eriävät mielipiteet ja ponnet sekä julkiset protestit. Yliopistodemokratian osittaiseenkin purkamiseen tarvittiin siis itsessään epädemokraattinen, suljettu ja säädösvalmistelultaan poikkeuksellinen etenemistapa.

Kun asetelmaa tarkastellaan historiallisena konjunktuurina, siitä erottuu tiettyjä kehityskulun mahdollistaneita piirteitä. Reformeille otollisen maaperän tuottivat tietokykykapitalismin taustasuhtanne, ”kansallinen strategia” ja käsitys ”rakenteellisen kehittämisen” välttämättömyydestä. Näiden vallitessa korkeakoulupolitiikan keskeiset toimijat tiedostivat, että yliopistodemokratiaa purkamalla kukin kykenisi edistämään osin erilaisia intressejään liittoutumalla toistensa kanssa: valtio halusi yliopistoista enemmän vastinetta rahalle eli tehokkaampaa panos–tuotos-suhdetta sekä syötettä kansan- ja yritystaloudelle; elinkeinoelämä halusi muokata yliopistoja omalta kannaltaan hyödyllisemmiksi kaupallistettavien innovaatioiden ja oikein kohdennetun korkeakoulutetun työvoiman tuottajiksi; ja yliopistojen hallintoeliitti halusi lisää toimivaltaa suhteessa hankaliksi kokemiinsa yliopistoyhteisöihin. On huomionarvoista, että valtiollinen tahto pysyi yhdenmukaisena riippumatta puoluepoliittisista voimasuhteista. Uudistuksen pohjustamiseen ja toteuttamiseen osallistuivat niin Paavo Lipposen (sd.), Matti Vanhasen (kesk.) kuin Jyrki Kataisenkin (kok.) hallitukset. Pääministerien ja opetusministerien vaihtuvat puoluetuostat eivät merkittävästi vaikuttaneet ”kansallisen strategian” suureen linjaan ja sen toteutustapoihin.

Yliopistoyhteisöt sen sijaan jakautuivat prosessissa sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Rehtorien neuvoston (ja hallintojohtajien) rooli uudistuksen aloitteentekijöinä ja aktiivisina edistäjinä erotti heidät yliopistoyhteisöjen muista osista eräänlaiseksi uudeksi akateemiseksi oligarkiaksi, joka oli tiiviisti yhteydessä ministeriöön ja usein erimielinen johtamiensa yhteisöjen enemmistöjen kanssa. Erotuksena Clarkin hahmotelmasta tämä akateeminen oligarkia ei kuitenkaan edusta akateemisen professorivallan kollegiaalisuutta vaan heijastaa osaltaan yliopistojen siirtymää kohti ammattijohtajuutta ja managerialismia. Teknillisten yliopistojen läheinen suhde elinkeinoelämän (teknologiapainotteisiin) eturyhmiin ja intresseihin sai puolestaan monet niiden edustajat suhtautumaan suopeammin demokratian purkamiseen.

Sisäisen demokratian tilalle luotiin säätiöyliopistoihin niin lainsäädännöllä kuin sen henkeä noudattaneilla johtosäännöillä suoraviivainen linjaorganisaatiomalli rehtorien ja muiden johtajien valtaa kasvattamalla, luopumalla johtajien valitsemisesta vaaleilla, heikentämällä monijäsenisten toimielinten eli kollegioiden ja konsistorien valtaa ja purkamalla tasakolmikan taista päätöksentekoa. Muutokset olivat suuria kaikissa yliopistoissa, mutta julkisoikeudellisissa yliopistoissa tavoitteet ”strategisen” ja akateemisen vallan erottamisesta sekä ulkopuolisten hallitusenemmistöstä jäivät vastustuksen vuoksi puolitiehen.

Sailaksen työryhmä kutsui Aalto-yliopistoa pilotiksi, jonka johtamisjärjestelmää voitaisiin myöhemmin arvioida ”myös henkilöstön ja opiskelijoiden osallistumisen näkökulmasta.” (OPM 2007g, 45.) Jälkikäteen voidaan todeta, ettei Aaltoon kuitenkaan suhtauduttu pilottina vaan pysyvänä uutena säätiöyliopistomallina, jota on sittemmin monistettu. Vuonna 2019 aloittaneesta uudesta Tampereen yliopistosta tehtiin myös säätiöyliopisto, ja näin Aallon erityistarpeeseen lainsäädännön ohituskaistalla luodusta säätiömallista tuli merkittävä suunnanmuuttaja – ja yliopistodemokratian purkaja – valtakunnallisessa yliopistopolitiikassa.

Hallintomallin kiistanalaisimmat piirteet kopioitiin Tampereen fuusioon, mikä on nostattanut samanlaisen – joskin pitkäkestoisemman – vastustuksen kuin Aaltoa luotaessa (Kuusela ym. 2019; Poutanen ym. 2020). Säätiömallin kiireinen ja poikkeuksellinen valmistelu sekä yliopistodemokratian purkaminen ovat synnyttäneet lainsäädännöllisiä ristiriitoja, joita on ratkottu koko lakiuudistusta seurannut vuosikymmen. Jääskisen ja Rantasen (2007, 88) mainitsema säätiömallin potentiaaliset heikkoudet, kuten monikerroksinen hallintorakenne sekä omistajaintressien ja yliopiston väliset jännitteet, ovat aktualisoituneet näissä prosesseissa.

Säätiöyliopistoissa tiivistyvät pitkän linjan yliopistopolitiikan tavoitteet: päätöksenteon keskittäminen, demokratian suitsiminen, ulkopuolisten sidosryhmien eli erityisesti elinkeinoelämän vallan kasvattaminen, yliopistojen suurempi vastuuttaminen omasta taloudestaan, niiden pääomittaminen perusrahoituksen vahvistamisen sijaan sekä yliopistopolitiikassa toisteltu rakenteellinen kehittäminen, joka tarkoittaa myös leikkauksia ja toimintojen lakkauttamisia. Eetos käy selväksi monista lakia edeltäneistä puheenvuoroista, Aalto-säätiön perustamisprosessista, alkuperäisestä yliopistolakiesityksestä ja säätiöyliopistomallin myöhemmistä vaiheista.

Aiempien vuosikymmenten tulkinnoissa yliopistojen itsehallinto miellettiin yliopistoyhteisöjen itsehallinnoksi, joka toteutui edustuksellisena sisäisenä demokratiana (ks. esim. Kiuru 2012). Uusi yliopistolaki mahdollisti itsehallinnon irrottamisen demokraattisesta päätöksenteosta ja teki siitä ylimmän johdon taloudellis-hallinnollista itsenäisyyttä. Juuri demokratian kaventamiseen kiteytyy säätiöyliopistojen suurin vaikutus suomalaisella yliopistokentällä.

Korkeakoulupoliittinen eliitti piti tavoitteitaan tärkeinä, koska niitä oltiin valmiita edistämään laillisuuden rajoilla, viralliset säädösprosessit ohittaen, perustuslakivaliokunnan näkemyksiä uhmaten, hyviä hallintotapoja (kuten avoimuutta ja julkisuutta) rikkoen sekä yliopistoyhteisöjen ilmapiiriä vahingoittaen. Poikkeuksellinen etenemistapa ei olisi ollut mahdollinen, ellei poliittisen johdon, ministeriön ja elinkeinoelämän välillä olisi vallinnut yhteisymmärrys ja elleivät yliopistojen rehtorit olisi sitä motivoineet ja tukeneet. Näin säätiömallin päätyminen osaksi yliopistolakia kuvastaa elinkeinoelämän ja valtion yksimielisyyttä ja eräänlaista uutta korporatistista toimintamallia, jossa kansallista strategiaa pyritään toteuttamaan ohi demokraattisten mekanismien.

TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Artikkeli on syntynyt osana tutkimushankkeita, jotka ovat rahoittaneet Koneen Säätiö (201804358) ja Suomen Akatemia (325976).

KIITOKSET

Kirjoittajat kiittävät vertaisarvioijia arvokkaista kommentteista.

VIITTEET

1. Yliopistoilla on Suomessa perustuslain mukaan itsehallinto eli autonomia. Tämä tarkoittaa, että yliopistoilla on laaja oikeus päättää sisäisistä asioistaan, esimerkiksi oikeus nimittää omat johtajansa. Kuten artikkelissa tarkemmin kuvaamme, itsehallintoa on 1970-luvulta lähtien toteutettu kolmi-kantaisen sisäisen demokratian muodossa. Käsitteellä yliopistodemokratia viittaamme ensisijaisesti tähän vuosikymmenten saatossa vakiintuneeseen malliin, jossa henkilökunta ja opiskelijat ovat pitkälti vastanneet yliopistojen sisäisestä päätöksenteosta. On kuitenkin huomattava, että tämä kolmi-kantamalli on jo itsessään ollut kompromissi, jossa eri ryhmille on annettu vaihtelevia valta-asemia valta-asemia. Etenkin professorien edustus on monessa vaiheessa ollut muiden ryhmien edustusta suurempi huolimatta professorikunnan pienestä koosta.
2. Emerituskansleri Jorma Sipilä mainitsee yliopistomuistelmissaan, että säätiöimisistä oli kuitenkin keskusteltu kulisseissa jo 1990-luvulla ja ainakin HKK:n rehtori Eero Kasanen ja TKK:n rehtori Paavo Uronen olivat siitä kiinnostuneita. (Sipilä 2007, 154–155. Muistiinpanon ajankohta 1997.)
3. Lisäksi säätiömuotoa perusteltiin kansainvälisillä esimerkeillä ja muistutettiin, että Suomessa säätiöt olivat toimineet korkeakoulujen taustalla aiempina vuosikymmeninä (Jääskinen ja Rantanen 2007; OPM 2007g, 41–42.)
4. Granqvist ja Gustafsson (2016) eivät nimeä Aalto-yliopistoa, mutta yhteys on selvä.

5. Innovaatioyliopiston johtoryhmässä oli kolmikantainen edustus, muttei yhteisön edustajia kaikista yliopistoista (OPM 2007a; 2007e). Yliopistolakihankkeen ohjausryhmässä henkilöstön edustajia ei ollut lainkaan, vaan heille perustettiin oma ryhmä vasta lokakuussa 2007 (OPM 2007d; Rantala 2011, 63).
6. Opiskelija- ja työntekijäjärjestöistä kolmikantaisen päätöksenteon turvaamista vaativat Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL, Tieteentekijöiden liitto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Yliopistojen ja tutkimusalan henkilöstöliitto YHL, Palkansääjäjärjestö Pardia, STTK, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO. Professoriliitto kannatti yliopistolaisten enemmistöä ja piti professorien edustusta tärkeänä. Akavan ja JHL:n lausunnoissa yhteisön vaikutusmahdollisuuksia pidettiin tärkeänä periaatteena. Tekniikan akateemiset TEK kannatti kolmikantaista edustusta vain akateemiseen hallintoon, ei kaikille hallintotasoille.
7. Vaikka lausunnot eivät juurikaan vaikuttaneet lopputulokseen, opetusministeriön hallitusneuvos Eerikki Nurmi totesi kuitenkin muistiossaan valtioneuvostolle: ”Lausuntojen keskeisimmät huomiot akateemisen yhteisön sekä korkeakoulujen roolin vahvistamisesta säätiön hallinnossa on otettu säätiön säännöissä huomioon. – – Johtoryhmän käsittelyssä lausuntokierroksen pohjalta muutettu säädekirja ja säätiön säännöt saivat laajan tuen. Myös kolmen yliopiston rehtorit antoivat tukensa esitetyille säädekirjalle ja säännöille. Johtoryhmässä henkilöstöjärjestöjen edustajat esittivät kuitenkin, että hallitukseen tulisi voida valita uuden yliopiston henkilöstön edustajia.” (VNK ptk 43/2008, LIITE 1.) Tämäkin kirjaus osoittaa rehtorien irtautuneen yhteisöjen kannoista.
8. Ylioppilaskuntien, JHL:n ja TKK:n ehdotukset huomioitiin hallituksen valinnassa, mutta kaikkien yliopistojen tai henkilöstöjärjestöjen ehdotuksia ei löydy Kansallisarkistosta.
9. Fuusioituvat korkeakoulut olivat kertaalleen tuloksetta kommentoineet sääntöluonnosta, ja säätiö oli jo perustettu. Vain TTY kommentoi hallintomallia (TTY 2008).
10. Ongelmista mainitsivat lausunnoissaan muun muassa oikeusministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Akava, Professoriliitto, Tieteentekijöiden liitto, YHL, SYL ja TOKYO.
11. Samansuuntaisesti lausuiivat myös Teknologiateollisuus, Keskuskauppakamari ja Suomen yrittäjät.
12. TTY:n keskeisimmät perustajat olivat samoja kuin Aallon, etenkin Teknologiateollisuus ja sen 100-vuotissäätiö. Myös TTY-säätiön valmistelussa yhteisön vaikutusmahdollisuudet olivat heikot. Säätiön säännöistä pyydettiin yliopistolta ja ylioppilaskunnalta lausunnot alkuvuodesta 2009. Ylioppilaskunta toivoi, että yliopistoyhteisön vaikutusvalta olisi esitettyä suurempi. Henkilöstölle lausunto-mahdollisuutta ei tarjottu, heitä kuultiin vain keskustelutilaisuuksissa. (VNK ptk 10/2009, LIITE 1.)

LÄHDELUETTELO

- Aarrevaara, Timo, Dobson, Ian R. ja Elander Camilla. 2009. Brave New World: Higher education reform in Finland. *Higher Education Management and Policy* 21:2, 1–18.
<https://doi.org/10.1787/hemp-21-5ksj0twnffvl>
- Aittola, Helena ja Marttila Liisa (toim.). 2010. *Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos*. RAKE-yhteishankkeen (2008–2009) loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2010:5.

- Akava. 2008. Lausunto. Luonnos hallituksen esityksestä uudeksi yliopistolainsäädännöksi. 14.10.2008.
- Aula, Hanna-Mari ja Tienari Janne. 2011. Becoming 'world-class'? Reputation-building in a university merger. *Critical perspectives on international business* 7:1, 7–29.
<https://doi.org/10.1108/17422041111103813>
- de Boer, Harry F., Enders, Jürgen ja Schimanck, Uwe. 2007. Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries. Teoksessa Nils C. Soguel ja Pierre Jaccard (toim.), *Governance and Performance of Education Systems*. Dordrecht: Springer, 35–54.
https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_3
- Brennan, John. 2010. Burton Clark's The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective. *London Review of Education* 8:3, 229–237.
<https://doi.org/10.1080/14748460.2010.515122>
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Cantwell, Brendan ja Kauppinen Ilkka. 2014. *Academic Capitalism in the age of globalization*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Clark, Burton. 1983. *The Higher Education System*. Berkeley: UC Press.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge ja Oxford: Polity.
- Davies, John, Weko, Thomas, Lillemor, Kim ja Thulstrup Eric. 2009. *OECD Reviews of Tertiary Education. Finland*. OECD Publications.
- EAOA, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. 2009. 1840 4/09. Vastaus, 1840/4/09. 14.9.2010.
- EK, Elinkeinoelämän keskusliitto. 2006. *Osaava henkilöstö – menestyvät yritykset*. EK:n koulutus- ja työvoimapolitiittiset linjaukset 2006–2010.
- EK, Elinkeinoelämän keskusliitto. 2007. Lausunto. Yliopistolaitoksen uudistamisen suuntaviivat. 26.10.2007
- EK, Elinkeinoelämän keskusliitto. 2008. Lausunto. Lausunto yliopistolain ja siihen liittyvän lainsäädännön kokonaisuudistuksesta. 13.10.2008.
- George, Alexander ja Bennett Andrew. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godin, Benoît. 2004. The New Economy: what the concept owes to the OECD. *Research Policy* 33, 679–690. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2003.10.006>
- Granqvist, Nina ja Gustafsson Robin 2016. Temporal institutional work. *Academy of Management Journal* 59:3, 1009–1035. <https://doi.org/10.5465/amj.2013.0416>
- Grayson, Deborah ja Little Benjamin. 2017. Conjunctural analysis and the crisis of ideas. *Soundings: A Journal of Politics and Culture* 65, 59–75.
- Hakala, Johanna, Kaukonen, Erkki, Nieminen, Mika ja Ylijoki, Oili-Helena. 2003. *Yliopisto – tieteen kehdestä projektimyllyksi. Yliopistollisen tutkimuksen muutos 1990-luvulla*. Helsinki: Gaudeamus.
- HE 7/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090007>. Viitattu 20.10.2020.
- HSE, Helsingin kauppakorkeakoulu. 2008. Helsingin kauppakorkeakoulu: Innovaatioyliopiston säädökirjaa koskeva lausunto, 92/040/2008.
- HSE, Helsingin kauppakorkeakoulun henkilöstöjärjestöt. 2008. Professoriliiton HSE:n osasto, HKKK:n lehtorit ry, HKKK:n tieteenekijät ry, HKKK:n ammattiosasto JHL ry, Informaatioalan Akateemiset ry:

- Lausunto liittyen innovaatioyliopiston säätiön säädekirjan ja sääntöjen valmisteluun. 24.4.2008.
- Itkonen, Maija (toim.). 2006. *Matkalla innovaatioyliopistoon - Tieteidenvälisen yhteistyön mahdollisuuksia luotaamassa*. Teknillinen korkeakoulu ja Teknologiateollisuus ry.
- Jessop, Bob, Fairclough, Norman ja Wodak Ruth (toim.). 2008. *Education and the knowledge-based economy in Europe*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Jääskinen, Niilo ja Rantanen Jorma. 2006. *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*. Väkiraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14. Helsinki: Opetusministeriö.
- Jääskinen, Niilo ja Rantanen Jorma. 2007. *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen* Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- Kaarninen, Mervi, Minna Harjula ja Sipponen Kauko. 2000. *Murros ja mielikuva. Tampereen yliopisto 1960–2000*. Tampere: Vastapaino.
- Kaarto, Hanna. 2008. Professorit: Innovaatioyliopisto on laiton. *Helsingin Sanomat*, 22.4.2008. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004564246.html>. Viitattu 10.12.2020.
- Kallo, Johanna. 2009. *OECD education policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education*. Jyväskylä: FERA.
- Kauko, Jaakko. 2011. *Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kaukonen, Hertta-Mari. 2009. Yliopistolain uudistus: Ei!. *Aviisi* 3/2009. <https://arkisto.aviisi.fi/artikkeli/?num=03/2009&id=8e99216>.
- Kiely, Ray. 2017. From authoritarian liberalism to economic technocracy: neoliberalism, politics and 'de-democratization'. *Critical Sociology* 43:4–5, 725–745. <https://doi.org/10.1177/0896920516668386>
- Kiuru, Jarmo. 2012. Yliopistoyhteisön itsehallinto. Teoksessa Matti-Vesa Volanen (toim.): *Toiseksi paras? Tieteentekijät ja uusi yliopisto*. Helsinki: Tieteentekijöiden liitto, 54–57.
- Kivinen, Osmo ja Hedman Juha. 2016. Suomalaisen korkeakoulutuksen kansainvälinen taso on väitettävä parempi. Mahdollisuuksien tasa-arvo ja korkea osaaminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:1, 87–96.
- Kivinen, Osmo, Rinne, Risto ja Ketonen Kimmo. 1993. *Yliopiston huomen. Korkeakoulupolitiikan historiallinen suunta Suomessa*. Helsinki: Hanki ja jää.
- Koivisto, Juha ja Lahtinen Mikko. 2012. Conjunction, politico-historical. *Historical Materialism* 20:1, 267–277. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2003.10.006>
- Kolbe, Laura. 1996. *Eliitti, traditio, murros. HYY 1960–1990*. Helsinki: Otava.
- Kuusela, Hanna. 2021 (hyväksytty). Autonomiasta eliittiverkostoihin, kolmikannasta hierarkioihin: suomalaisyliopistojen hallitusten ulkopuoliset jäsenet vuosina 2010–2020. *Sosiologia*.
- Kuusela, Hanna, Harju, Auli, Kaleva, Veera, Mäkelä, Maria, Poutanen, Mikko, Raipola, Juha, Tervasmäki, Tuomas ja Tomperi Tuukka. 2019. *Kenen yliopisto? Tampereen yliopiston henkilöstön näkemyksiä yliopistojen johtamisjärjestelmistä ja itsehallinnosta*. COMET – Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus, Informaatiotutkimuksen ja viestinnän tiedekunta, Tampereen yliopisto.
- Leivonniemi, Samuli 2008. Opiskelijat vaativat nimitysoikeutta innovaatioyliopiston hallitukseen. *Helsingin Sanomat* 18.4.2008. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004563243.html>. Viitattu 13.4.2021.
- Liiten, Marjukka. 2008. Miksi Aalto-yliopisto ei kerro, ketkä ovat hakeneet sen rehtoriksi? *Helsingin Sanomat* 28.9.2008. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004601406.html>. Viitattu 10.12.2020.
- Lukkari, Jukka. 2006. Pitkä matka tieteen eliittiin. *Tekniikka ja Talous* 24.8.2006. <https://www.tekniikkatalous.fi/uutiset/pitka-matka-tieteen-eliittiin/6ca5b35e-03aa-34c8-b419-66092686626a>. Viitattu 10.12.2020.

- Luukka, Teemu. 2007. Huippuyliopisto kuumentaa tunteita. *Helsingin Sanomat* 17.4.2007. <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000004476105.html>. Viitattu 12.12.2020.
- MOT/Yle. 2008. Alhaalta ylös vai ylhäältä alas? *Yle* 3.3.2008. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2008/03/03/alhaalta-ylos-vai-ylhaalta-alas>. Viitattu 10.12.2020.
- Nieminen, Mika. 2005. *Academic Research in Change. Transformation of Finnish University Policies and University Research during the 1990's*. Commentationes Scientiarum Socialium 65. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.
- OPM, Opetusministeriö. 2006a. Asettamispäätös 69/040/2006: Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhteinen rakenteellinen kehittäminen (kolmen yliopiston yhteistyön syventäminen, Innovaatioinstituutti). 27.10.2006.
- OPM, Opetusministeriö. 2006b. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen periaatteet. Keskustelu-
muistio 8.3.2006. Opetusministeriön monisteita 2006:2.
- OPM, Opetusministeriö. 2006c. Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen etenee. Tiedote 31.10.2006. https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/yliopistojen-rakenteellinen-kehittaminen-etenee. Viitattu 10.12.2020.
- OPM, Opetusministeriö. 2007a. Asettamispäätös 92/040/2007. Valmisteluprojektin asettaminen innovaatioyliopistohankkeen toteutusta varten. 5.7.2007.
- OPM, Opetusministeriö. 2007b. *Korkea-asteen koulutuksen teematutkinta*. OECD:n arviointiraportti. Epävirallinen käännös raportista Thematic Review of Tertiary Education, Finland. Opetusministeriön julkaisuja 2007:13.
- OPM, Opetusministeriö. 2007c. Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma. 5.12.2007.
- OPM, Opetusministeriö. 2007d. Opetusministeriön sisäisen työryhmän ja hankkeen ohjausryhmän asettaminen yliopistolain ja siihen liittyvän lainsäädännön ja yliopistojen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistamiseksi. 30.5.2007.
- OPM, Opetusministeriö. 2007e. Päätös 92/040/2007: Innovaatioyliopistohankkeen täydentäminen uusilla henkilöillä. 19.9.2007.
- OPM, Opetusministeriö. 2007f. Päätös 92/040/2007: Neuvotteludelegaation asettaminen. 22.1.2008.
- OPM, Opetusministeriö. 2007g. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16.
- OPM, Opetusministeriö. 2007h. Yliopistolakiuudistuksen suuntaviivat muistio 20.8.2007.
- OPM, Opetusministeriö. 2008a. Lausuntopyyntö. Innovaatioyliopiston säätien säädöskirjan ja sääntöjen valmistelu. 15.4.2008.
- OPM, Opetusministeriö. 2008b. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat 2008–2011. Opetusministeriön muistio korkeakoulujen rakenteellisesta kehittämisestä 7.3.2008.
- OPM, Opetusministeriö. 2008c. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi yliopistolainsäädännöksi. LUONNOS 14.8.2008.
- OPM, Opetusministeriö. 2008d. Yhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi annetuista lausunnoista.
- Paradeise, Catherine, Reale, Emanuela, Bleiklie, Ivar ja Ferlie Ewan (toim.). 2009. *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9515-3_9

- Patomäki, Heikki 2005. *Yliopisto Oyj. Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pelkonen, Antti, Nieminen, Mika ja Lehenkari Janne. 2014. *Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:6.
- PeVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp. PeVL 11/2009 vp - HE 7/2009
- PeVL 18/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2009 vp. PeVL 18/2009 vp - HE 7/2009.
- Poutanen, Mikko, Tomperi, Tuukka, Kuusela, Hanna, Kaleva, Veera ja Tervasmäki Tuomas. 2020. From democracy to managerialism: foundation universities as the embodiment of Finnish university policies. *Journal of Education Policy*. <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1846080>
- Pursula, Matti. 2018a. Lukuvuoden 2006–2007 avajaispuhe. Teoksessa Matti Pursula, *Arki ja murros. Puheita ja kirjoituksia Teknisestä korkeakoulusta*. Helsinki: Aalto-yliopisto, 41–46.
- Pursula, Matti. 2018b. Rehtorien yhteinen kannanotto innovaatioyliopiston säädökirjaan. 13.1.2008. Teoksessa Matti Pursula, *Arki ja murros. Puheita ja kirjoituksia Teknisestä korkeakoulusta*. Helsinki: Aalto-yliopisto, 112–113.
- Raatikainen, Panu ja Tunkkari Heikki. 1991. *Nopeammin, tehokkaammin, tuloksellisemmin. Tiedepolitiikka 1990-luvulla?* Helsinki: Gaudeamus.
- Raekallio, Eeva. 2016. Kenen ehdoilla yliopistopolitiikkaa tehdään? *Politiikasta* 6.5.2016. <https://politiikasta.fi/kenen-ehdoilla-yliopistopolitiikkaa-tehdään/>. Viitattu 10.12.2020.
- Rantala, Kati 2011. *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantanen, Jorma. 2004. *Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36.
- Rekilä, Eila. 2006. *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Ridell, Seija. 2008. Top University – downhill for humanities? Policing the future of higher education in the Finnish mainstream media. *European Educational Research Journal* 73, 289–307. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2008.7.3.289>
- Rinne, Risto, Jauhiainen, Arto, Simola, Hannu, Lehto, Reeta, Jauhiainen, Annukka ja Laiho Anne. 2012. *Valta, uusi yliopistopolitiikka ja yliopistotyö Suomessa. Managerialistinen hallintapolitiikka yliopistolaisten kokemana*. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Sajari, Petri. 2009. Oikeusoppineiden mielestä yliopistolaki rikkoo perustuslakia. *Helsingin Sanomat*, 22.4.2009. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004647559.html>. Viitattu 20.10.2020.
- Salazar, Jose ja Leihy, Peodair. 2013. Keeping up with coordination: from Clark's triangle to microcosmographia. *Studies in Higher Education* 38:1, 53–70. <https://doi.org/10.1080/03075079.2011.564609>
- Shattock, Michael. 2014. The context of 'modernising' reforms in university governance. Teoksessa Michael Shattock (toim.), *International Trends in University Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority*. Oxon: Routledge, 1–13.
- Sintonen, Kirsti. 2007. Julkisoikeudellinen laitos henkilöstön silmin. *Acatiimi* 2/08. https://www.acatiimi.fi/2_2007/02_07_8t.htm. Viitattu 10.12.2020.
- Sintonen, Kirsti. 2008. Yliopistot miettivät säätiomallin reunaehtoja: Sivistisyliopisto ei pärjää markkinarahalla. *Acatiimi* 3/08. http://www.acatiimi.fi/3_2008/03_08_04.php. Viitattu 10.12.2020.
- Sintonen, Kirsti. 2009a. Henna, Henna – meiltä palaa pinna! *Acatiimi* 3/09. http://www.acatiimi.fi/3_2009/03_09_06t.php. Viitattu 10.12.2020.
- Sintonen, Kirsti. 2009b. Yliopistoyhteisöllä enemmistö 11 yliopistossa. *Acatiimi* 6/09. http://www.acatiimi.fi/6_2009/06_09_06t.htm. Viitattu 10.12.2020.

- acatiimi.fi/6_2009/06_09_05.php. Viitattu 10.12.2020.
- Sintonen, Kirsti. 2009c. Valtiosihteeri Raimo Sailas: Yliopistoja ei päästetä likviditeettikriisiin. *Acatiimi* 9/2009, 12–14. https://www.acatiimi.fi/9_2009/09_09_06.php. Viitattu 10.12.2020.
- Sipilä, Jorma. 2007. *Valta yliopistossa*. Tampere: Vastapaino.
- SiVM 5/2009 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö. SiVM 5/2009 vp - HE 7/2009 vp.
- Slaughter, Sheila ja Rhoades, Gary (toim.). 2004. *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SYL, Suomen ylioppilaskuntien liitto. 2008. Lausunto: Suomen ylioppilaskuntien liitto: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi. 26.9.2008.
- TaiK, Taideteollinen korkeakoulu. 2008. Taideteollisen korkeakoulun lausunto Innovaatioyliopiston säätiön säädekirjaluonnoksesta ja luonnoksesta säätiön säännöiksi. 14.4.2008, 163/09/2008. 29.4.2008.
- Teivainen, Teivo. 2016. Demokratia yliopistohallinnossa: Kamppailuja kolmikannasta. *Tiede & Edistys* 3, 232–237.
- TEM, Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009. *Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report*. Helsinki: Taloustieto Oy. Helsinki University Print. https://www.etla.fi/wp-content/uploads/InnoEvalFi_POLICY_Report_28-Oct-2009.pdf. Viitattu 10.12.2020.
- Tieteentekijöiden liitto ja Professoriliitto. 2008. Tieteentekijöiden liiton ja Professoriliiton kommentteja Innovaatioyliopiston säädekirjasta. 29.4.2008.
- TIN, Tutkimus- ja innovaationeuvosto. 2010. Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015.
- TIN, Tutkimus- ja innovaationeuvosto. 2014. *Uudistava Suomi: tutkimus ja innovaatiopolitiikan suunta 2015–2020*. Tutkimus- ja innovaationeuvoston linjaraportti 2014.
- TKK, Teknillinen korkeakoulu. 2008. Lausunto, 201/03/08. 28.4.2008.
- TKK, Teknillisen korkeakoulun henkilöstöjärjestöt. 2008. JUKO ry; Teknillisen korkeakoulun henkilökuntayhdistys ry, Teknillisen korkeakoulun ammattiosasto JHL ry: Lausunto liittyen innovaatioyliopiston säätiön säädekirjan ja sääntöjen valmisteluun. 30.4.2008.
- Tomperi, Tuukka. 2009. Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu. Teoksessa Tuukka Tomperi (toim.), *Akateeminen kysymys. Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*. Tampere: Vastapaino, 145–202.
- TTN, Tiede- ja teknologianeuvosto. 2006. *Tiede, teknologia, innovaatiot*.
- TTN, Tiede- ja teknologianeuvosto. 2008. Linjaus 2008.
- TTY, Tampereen teknillinen yliopisto. 2008. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi, 15.10.2008.
- UNIFI, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. 2002. *Yliopistojen taloudellinen autonomia*. Työryhmäraportti. Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisu 3/2002.
- UNIFI, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. 2005. Manifesti 5.11.2005.
- UNIFI, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. 2007. Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. Lausunto. Yliopistolaitoksen uudistamisen suuntaviivat. 31.10.2007.
- UNIFI, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. 2008. Lausunto. Yliopistolain ja siihen liittyvän lainsäädännön kokonaisuudistus; säädöshanketta koskeva toimeksianto. 15.10.2008.
- VNK, Valtioneuvoston kanslia. 2004. *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2004.
- VNK, Valtioneuvoston kanslia. 2005. Valtioneuvoston periaatepäätös tutkimusjärjestelmän rakenteiden

- kehittämisestä 7.4.2005.
- VNK, Valtioneuvoston kanslia. 2007. *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*. 19.4.2007. <https://valtioneuvosto.fi/-/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma>. Viitattu 10.12.2020.
- VNK, Valtioneuvoston kanslian ptk 43/2008 LIITE 1. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 29.5.2008.
- VNK, Valtioneuvoston kanslian ptk 43/2008, LIITE 2. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 29.5.2008. VNK, Valtioneuvoston kanslian ptk 61/2008, LIITE 1. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 14.8.2008.
- VNK, Valtioneuvoston kanslian ptk 10/2009. LIITE 1. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 5.2.2009.
- VTTN, Valtion tiede- ja teknologianeuvosto. 2000. Katsaus 2000: Tiedon ja osaamisen haasteet.
- VTTN, Valtion tiede- ja teknologianeuvosto. 2003. *Osaaminen, innovaatiot ja kansainvälistyminen*.
- Välimaa, Jussi. 2011. Uusi yliopistolaki ja kansallisen yliopistolaitoksen yhtiöittäminen. Teoksessa Johanna Lasonen ja Jani Ursin (toim.), *Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia*. Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura, 43–93.
- Välimaa, Jussi. 2012. The corporatization of national universities in Finland. Teoksessa Brian Pusser, Ken Kempner, Simon Margison ja Imanol Odorika (toim.), *Universities and the Public Sphere: Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization*. Lontoo: Routledge, 101–119.
- Välimaa, Jussi. 2018. *Opinteillä oppineita. Suomalainen korkeakoulutus keskiajalta 2000-luvulle*. Jyväskylä: University Press of Eastern Finland.
- Wedlin, Linda. 2008. University marketization: the process and its limits. Teoksessa Lars Engwall ja Denis Weaire (toim.), *The University in the Market*. London: Portland Press, 143–153.
- Yle. 2007a. TaiK:n rehtori ja ylioppilaskunta eri mieltä innovaatioyliopistosta. 19.2.2007. <https://yle.fi/uutiset/3-5762669>. Viitattu 10.12.2020.
- Yle. 2007b. TaiKin johto vetää korkeakoulua osaksi huippuyliopistoa. 11.4.2007. <https://yle.fi/uutiset/3-5781686>. Viitattu 10.12.2020.
- Yle. 2007c. “Tilanne Taideteollisessa korkeakoulussa tulehtunut.” 6.6.2007. <https://yle.fi/uutiset/3-5790233>. Viitattu 10.12.2020.
- Yle. 2007d. Työryhmä suunnittelemaan innovaatioyliopistoa. 5.7.2007. <https://yle.fi/uutiset/3-5793708>.
- Yle. 2007e. Elinkeinoelämä kiittelee esitystä. 19.2.2007. <https://yle.fi/uutiset/3-5762658>. Viitattu 10.12.2020.
- Yle. 2009. Uutta yliopistolakia vastustetaan mielenosoituksella ja adressilla. 17.2.2009. <https://yle.fi/uutiset/3-5724494>. Viitattu 10.12.2020.

KIRJOITTAJATIEDOT

HANNA KUUSELA

PhD, akatemiatutkija
Informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunta
Tampereen yliopisto
hanna.kuusela@tuni.fi

VEERA KALEVA

YTM
Informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunta
Tampereen yliopisto
veera.kaleva@gmail.com

TUUKKA TOMPERI

KT, FM, vanhempi tutkija
Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta
Tampereen yliopisto
tuukka.tomperi@tuni.fi

MIKKO POUTANEN

YTT, tutkijatohtori
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Tampereen yliopisto
mikko.poutanen@tuni.fi

TUOMAS TERVASMÄKI

KM, väitöskirjatutkija
Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta
Tampereen yliopisto
tuomas.tervasmaki@tuni.fi