

Yliopistojen koulutuksen järjestämisautonomian ohjaaminen lainsäädäntötoimin

Jonna Kosonen

Väitöstutkimukseni aiheena on yliopiston koulutuksen järjestämisautonomia. Tutkin yliopiston itsenäistä toimintakykyä ja toimintavapautta toteuttaa sille yliopistolain (558/2009) 2 §:ssä säädettyä julkista tehtävää eli ylimmän opetuksen järjestämistä.

Yliopistojen itsehallinto turvataan perustuslain 123 §:n 1 momentissa seuraavasti: ”yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Perustuslaki mahdollistaa erilaisten yliopistomallien toteuttamisen ja korostaa kulloinkin voimassa olevan yliopistolain merkitystä yliopistojen aseman määrittäjänä. Vuonna 2010 voimaan tullut yliopistolaki ilmentää valtiosääntöisen itsehallinnon sallivuutta, sillä se sisältää kaksi erilaista yliopistomallia: julkisoikeudellisen yliopiston ja säätiöyliopiston.

Yliopistolaki herätti säpinää sitä säädettyä ja herättää edelleen kriittistä keskustelua. Suomen eduskunnan historian ajalta on tunnistettavissa alle kymmenen tapausta, jolloin eduskunta on lainsäädäntötyössä turvautunut jarrutukseen eli parlamentaariseen obstruktion. Näistä tapauksista kaksi koskee yliopistolain säätämistä. Tämä kuvastanee yliopistojen yhteiskunnallista merkitystä. Yliopistojen roolina on tuottaa yhteiskuntaan tieteellistä tietoa ja kouluttaa opiskelijoita. Vastaavasti yliopistot saavat suurimman osan rahoituksestaan valtiolta, ja ne ovatkin

valtiolle merkittävä taloudellinen satsaus.

Korkeakoulupolitiikka on osa yhteiskunnallisten ongelmien hallintaa ja alisteista yhteiskunnallisille tavoitteille. Koulutuksen järjestämiseen liittyvän sääntelyn osalta koulutuspoliittinen liikehdintä on ollut 2000-luvulla voimakasta. Sääntelyä on sekä lisätty että muutettu toistuvasti.

Yliopistolla on sen yhteiskunnallisen tehtävän ohella sisäinen tehtävä. Yliopiston itsehallinnon funktiona on turvata perustuslain 16 pykälän 3 momentissa turvattu sivistyksellisiä perusoikeuksia: tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta. Koulutuksen järjestämisautonomian sisältönä onkin se, että ylimmän opetuksen vapautteen liittyvät ratkaisut kuuluvat yliopiston ja valtion välisessä autonomiasuhteessa yliopistolle.

Perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu ylimmän opetuksen vapaus on individuaalinen itsemääräämisoikeus, joka kohdistuu opettajan vapautteen päättää opetuksen sisällöistä ja menetelmistä. Jälkimmäinen viittaa opettajan viestinnällisiin toimiin, jotka ilmenevät opetuksen pedagogisina ratkaisuina. Ylimmän opetuksen vapauden toteutuminen edellyttää opettajan myötävaikutusoikeutta opetuksen sisältöjä ja menetelmiä koskeviin ratkaisuihin.

Ylimmän opetuksen vapautteen sisältyy myös ylimmän opiskelun vapaus. Se merkitsee oikeutta

opiskella ja hankkia tietoa itseään kiinnostavista asioista. Käytännössä yksilön itsemääräämisen alueeksi rajautuvat kuitenkin ainoastaan ne asiat, jotka yliopiston määräyksissä ja opetussuunnitelmassa on määritelty yksilön omiksi ratkaisuksi.

Yliopiston koulutuksen järjestämisen erityisyyksiläisyys ilmenee siinä, että ylimmän opetuksen ja opiskelun vapauden perusoikeus toteutuu lähes yksinomaaisesti yksittäisten yliopistojen sisäisin ratkaisuin. Yliopistojen tutkintosääntö ja opetussuunnitelma konkretisoivat ylimmän opetuksen vapauden sisällön. Lisäksi opetussuunnitelma ja tutkintosääntö määrittävät opiskelijan opiskeluoikeuden aineellisen sisällön, jolla tarkoitan sitä, millaiseen ja minkä sisältöiseen koulutukseen opiskelijalla on yliopistossa oikeus.

Yliopistolaissa ei säädetä siitä, että yliopiston sisäisiin ylimmän opetuksen ja opiskelun vapautteen liittyviin ratkaisuihin tulee kohdistua ennakollista perusoikeuskontrollia. Opettajalla tai opiskelijalla ei ole myöskään mahdollisuutta valittaa tutkintosäännöstä tai opetussuunnitelmasta. Yliopistojen tulisi siten sisäisin ratkaisuin turvata se, että opetussuunnitelmaan ja tutkintosääntöön sekä näihin liittyviin päätöksentekoprosesseihin ei sisälly opetuksen vapautteen kohdistuvia oikeudenloukkauksia.

Koulutuksen järjestämisautonomian sisältö

Mikä on sitten yliopiston koulutuksen järjestämisautonomian sisältö? Yliopistoautonomia on tyypillisesti jaettu taloudellishallinnolliseen autonomiaan ja akateemiseen autonomiaan. Koulutuksen järjestämisautonomia sisältyy näistä jälkimmäiseen. Yliopiston sisäisiä asioita on määritelty perustuslakivaliokunnan käytännössä pistemäisesti. Koulutuksen järjestämisautonomian ydinsisältönä on opetussuunnitelma-autonomia sekä opiskelijavalinta-autonomia. Opetussuunnitelma-autonomian mukaan yksittäinen yliopisto päättää opetuksen sisällöistä, menetelmistä ja opetusjärjestelystä. Opetussuunnitelma-autonomian keskeisenä tarkoituksena, sisältönä ja rajoitteena on edellä kuvatusti turvata opettajan ylimmän opetuksen vapaus. Opiskelijavalinta-autonomiaan sisältyy yliopiston oikeus ottaa opiskelijoita ja päättää valintaperusteista.

Voimassa olevan yliopistolain säätäminen lisäsi yliopistojen muodollista taloudellishallinnollista toimintakykyä. Koulutuksen järjestämisen osalta sen säätäminen taas ei ollut vastaavalla tavoin käännekohta, mutta koulutuksen järjestämisautonomia on lisääntynyt yliopistolain säätämisen jälkeen vähän kerrassaan. Opiskelijavalinta-autonomiaan liittyvä ohjaus on sen sijaan kaventanut yliopiston toimintakykyä.

Koulutuksen järjestämisautonomia koostuu erilaisista kokonaisuuksista, joihin liittyen yliopiston toimintavapaus ja toimikyky vaihtelevat merkittävästi. Suurin osa koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista kuuluu yliopiston ja valtion jaetulle toiminta-alueel-

le. Jaettu toiminta-alue mahdollistaa autonomian ja kansallisen korkeakoulupolitiikan tavoitteiden yhteensovittamisen.

Tutkimukseni keskeinen huomio on yhteistoimijuuden lisääntyminen, joka on merkittävä koulutuksen järjestämisen kehityssuuntaus. Yhteistoimijuus ilmenee muun ohessa korkeakoulujen mahdollisuutena toteuttaa niille säädettyä koulutuksen järjestämistehtävää toisen korkeakoulun kanssa. Sääntelyn vaikutukset voivat olla murroksellisia. Formaalien, lainsäädäntöön perustuvien yhteistoimintamallien ohella koulutuksen järjestämiseen liittyy myös erilaisia informaaleja yhteistoimintamuotoja. Erilaisten yhteistyöverkostojen rooli on merkittävä. Tällaisia verkostoja ovat esimerkiksi Suomen yliopistojen rehtorineuvosto Unifi ry ja Suomen yliopistokoulutuksen asiantuntijaverkosto OHA-forum. Yhteistoiminnallisuutta lisäävät myös esimerkiksi yliopistojen yhteiset tietojärjestelmät, valintayhteistyö sekä sitoutuminen korkeakoulutuksen kansalliseen kehittämiseen. Yhteistoiminnallisuuteen liittyy erilaisia oikeudelliselta statukseltaan ei-velvoittavia toimia, joilla on kuitenkin tosiasiallisesti merkittävä vaikutus yliopistojen toimintaan.

Missään itsehallintomuodossa autonomia ei ole rajatonta, vaan sitä ohjataan ja rajoitetaan. Lainsäädännöllä on keskeinen asema yliopiston aseman määrittäjänä jos siksi, että itsehallinnosta on säädettyä lailla. Lainsäätäjällä ei voi säätää asioista, jotka kuuluvat yliopiston ja valtion välisessä suhteessa yliopiston valtiosääntöisen itsehallinnon alueelle. Lailla ei voi siten säätää opetussuunnitelma-autonomian ja valintaperusteautonomian alaan kuuluvista asioista.

Yliopistojen toimintaa ohjataan lainsäädännön ohella talousohjauksella sekä tulossopimusohjauksella. Vaikka yliopiston toimintavapautta koulutuksen järjestämisessä on lainsäädäntötoimin lisätty, yliopiston itsenäinen toimintakyky ei ole siihen kohdistuvan talous- ja tulossopimusohjauksen seurauksena lisääntynyt vastaavasti. Talous- ja tulossopimusohjauksen ei kuitenkaan tulisi kohdistua asioihin, jotka ovat yliopistojen valtiosääntöisen itsehallinnon mukaan yliopiston sisäisiä asioita. Liian pitkälle menevä talous- ja tulossopimusohjaus vesittää lainsäädännön merkitystä.

Autonomia yliopiston sisäisissä suhteissa

Autonomia ei typisty yliopiston ulkoihin suhteisiin. Kyse on myös siitä, mikä toimija käyttää yliopiston sisällä yliopistolle määrättyssä asiassa kuuluvaa toimintakykyä.

Tutkimuksessani on korostunut, että julkisoikeudelliset yliopistot ja säätiöyliopistot eivät eroa toisistaan koulutukseen liittyvän aineellisen sääntelyn osalta. Yliopistolaissa säädetään kuitenkin eri lailla siitä, kuka käyttää julkisoikeudellisissa yliopistoissa ja säätiöyliopistoissa toimivaltaa koulutukseen liittyvissä asioissa. Säätiöyliopistoissa yliopiston johtaminen ja akateeminen päätöksenteko on yliopistolain tasolla erotettu. Ensin mainitusta vastaa hallitus ja rehtori. Säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin puolestaan päättää opetussuunnitelma-autonomian ja opiskelijavalinta-autonomian alueelle kuuluvista asioista. Julkisoikeudellisten yliopistojen osalta ei ole säädetty vastaavasta yliopiston johtamisen ja akateemisen päätösvallan kaksoisrakenteesta, sillä yliopistolaissa ei säädetä

siitä, mikä toimielin käyttää toimivaltaa akateemisen autonomian ytimeen kuuluvissa asioissa.

Voimassa oleva yliopistolaki on lisännyt yliopistojen hallinnollista autonomiaa. Yliopistot voivat siis omin ratkaisuin määrittää laajasti hallinnon ja päätöksenteon rakenteita. Yliopistolain tarkastelu osoittaa, ettei suomalaisessa yliopistoautonomiassa korostu yhteisön autonomia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käyttäntönsään tunnistanut, että tieteen vapauteen sisältyy kollektiivinen ulottuvuus. Tämä ilmenee yliopistolaisissa säädetystä siten, että yhteisön jäsenten tulee edustuksellisesti osallistua päätöksentekolinten toimintaan. Lain tasolla on turvattu yhteisön ja sen jäsenten osallisuuden minimitaso.

Yliopistojen toiminnan suhde hallinnon valtiosääntöön on poikkeuksellinen. Yliopistolain sääntely poikkeaa merkittävällä tavoin moderniin julkiseen hallintoon liittyvästä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuusdoktriinista. Yliopiston valtiosääntöiseen perustaan ei ole perinteisesti katsottu sisältyvän yleistä yliopistodemokratiaa. Kuitenkin kaikkia itsehallintomuotoja on katsottu yhdistävän kansanvaltaisuuden periaate. Yliopistojen päätöksentekorakenteet eivät jäseny dualistisen hallinnon periaatteen mukaisesti. Yliopistolaisissa säädetty vastuujärjestelmät ovat niukat. Suuri osa yliopiston koulutuksen järjestämisestä rajautuu muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle.

Yliopistojen vastuulla on turvata, ettei oikeusjärjestyksen läpäisevistä kansanvaltaisuuden ja demokratian periaatteista juontuvat modernit osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jää yliopistoissa merkityksettömiksi. Malleja erilaisten osallistumis-

vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen on helppo löytää. Ongelmallista on sen sijaan ratkaista se, mitä tulisi itse asiassa turvata. Tulisiko turvata traditionaaliseen oppituliopistoon perustuvan mallin toteutuminen? Tämä malli korostaa akateemisen eliitin asemaa. Vai tulisiko sittenkin turvata demokraattiseen päätöksentekoon perustuva yhteisön jäsenten edustuksellinen osallistuminen päättämiseen kaikissa yliopiston toimielimissä? Ratkaistava olisi myös se, tulisiko osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisessa korostaa individuaalisuutta. Pohdittavana on myös se, miten turvataan valmisteluun ja suunnitteluun liittyvä osallisuus päätöksenteko-osallisuuden lisäksi.

Johtosääntömääräykset eivät typisty pelkästään toimivaltamääräyksiksi, vaan yliopistojen tulisi johtosääntönsään ratkaista lisäksi ainakin osallisuuteen, vastuuseen ja tiedon saamiseen liittyvät seikat. Yliopistojen omien normien varaan näyttää jäävän paljon. Yliopistot eivät kuitenkaan voi toteuttaa toimintamahdollisuuksiaan omien normiensä mukaisesti täysin vapaasti, sillä keskeisistä toimielimistä, niiden tehtävistä ja suhteista on säädettävä lailla. Tämä merkitsee, ettei yksittäinen yliopisto voi esimerkiksi määrätä yliopistokollegiolle laajoja valvontatehtäviä tai luoda julkisoikeudelliseen yliopistoon akateemisen päätöksenteon kaksoisrakennetta.

Oikeusnormien ja pedagogiikan suhde

Väitöskirjani kohdistuu koulutukseen ja yliopistoon koulutusintituutiona. Koulutus oikeudellisia väitöskirjoja on tehty Suomessa vielä vähän. Useita on kuitenkin tekeillä. Suomessa koulutus oikeudella ei ole vakiintunutta

asemaa omana oikeudenalanaan, vaikka koulutus oikeudelliset kysymyksenasettelut ulottuvatkin eri oikeudenaloille. Viime vuosina koulutus oikeudellisissa tarkasteluissa on korostunut perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Koulutus oikeuden yleisiä oppeja on kehitelty niukasti.

Omassa tutkimuksessani olen tunnistanut keskeiseksi koulutus kontekstiin liittyväksi elementiksi oikeuden sekä oppimisen välisen suhteen. Oppiminen tapahtuu yksilöiden, opettajien ja opiskelijoiden, välisessä vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutustilanteessa yksilön kokemus toiminnan onnistumisesta ei perustu niinkään yksilön mahdollisuuteen päästä oikeuksiinsa vaan siihen, miten vuorovaikutus onnistuu. Laillisuusvalvontaan onkin vuosien saatossa kanneltu runsaasti vuorovaikutukseen liittyvistä tilanteista.

Vuorovaikutuksellisuus korostaa kommunikatiivisten normien merkitystä. Yliopistolaisissa säädetään niukasti konkreettisiin opetus- ja ohjaustilanteisiin liittyvästä vuorovaikutuksesta. Oikeudellisessa mielessä opetus- ja ohjaustilanteissa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tällöin vuorovaikutustilanteita ohjaa yliopistolain vähäisen sääntelyn vuoksi keskeisesti perustuslain 21 §:stä juontuvat hyvän hallinnon vaatimukset sekä hallintolain hyvään hallintoon liittyvä sääntely.

Yksilöiden välisen opetukseen ja ohjaukseen liittyvien vuorovaikutustilanteiden ohjaaminen oikeusnormein ei ole helppoa. Sääntelyn tulee turvata yksilöiden pääsy oikeuksiinsa, suojata yksilöitä epäasianmukaiselta vallankäytöltä ja mahdollistaa oikeusturvan toteutuminen. Samalla tulisi mahdollistaa parhaalla mahdollisella tavalla oppiminen. Vuorovaikutukseen liittyvien oikeusnor-

mien kohdalla on olemassa riski ylioikeudellistumiseen. Kaikki opetukseen ja ohjaukseen liittyvät vuorovaikutustilanteet eivät ole palautettavissa ongelmitta oikeudellisiin lähtökohtiin.

On helppo todeta, että yliopistokoulutuksen järjestäminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Yliopistojen tulee vastata yhteiskunnan, erilaisten sidosryhmien ja erityisesti opiskelijoiden asettamiin odotuksiin ja vaatimuk-

siin. Kyse on esimerkiksi siitä, miten reagoida muutokseen, jossa yksilöt ovat muuttumassa hyvinvointipalveluiden käyttäjistä koulutustuotemarkkinoilla liikkuviksi asiakkaiksi. Opiskelijoiden hyvinvointi, opiskelukyky ja erilaiset elämäntilanteet asettavat omia haasteitaan koulutuksen järjestämiselle. Yliopiston koulutuksen järjestämisessä on lopulta kyse yksilöihin vaikuttavista ratkaisuista. ■

Lähteet

- KOSONEN, J. (2023). *Yliopiston koulutuksen järjestämisautonomia* [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. ERepo. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4773-4>
- SUOMEN PERUSTUSLAKI. 1999/731. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P123>
- YLIOPISTOLAKI. 2009/558. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>