



KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 13.11.2023 lähettämässänne kantelussa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Akatemian menettelyä. Pidätte tohtorikoulutukseen (tohtorikoulutuspilotti 2024-2027) annettavaa rahoitusta sinänsä erittäin positiivisena, mutta arvostelette myönnettävän rahoituksen kohdistumista valtaosin lippulaiva-aloille. Mielestänne rahoituksenhakuprosessi ei ole oikeudenmukainen, koska lippulaiva-alat sijoittuvat tiettyihin yliopistoihin. Arvostelette lisäksi rahoituksenhakuprosessin läpinäkyvyyttä ja pidätte lyhyttä hakuaikaa epäoikeudenmukaisena kaikkien yliopistojen valmistautumisen kannalta. Kerrotte, että yliopistojen tulee tehdä strategiset päätökset, muodostaa yhteiset konsortiot ja tuottaa rahoitushakemus kahden viikon hakuajan aikana.

SELVITYKSET

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut selvityksen 14.12.2023 (VN/34310/2023) ja Suomen Akatemia 20.12.2023 (SA/2023/02125).

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Selvityksessä kuvataan tohtorikoulutuksen taustaa ja nykytilaa sekä tohtorikoulutuspilotin valmistelua. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat keskustelivat tohtoripilotin mahdollisuudesta yliopistojen tutkimuksesta vastaavien vararehtoreiden kanssa ensimmäistä kertaa Suomen yliopistojen rehtorineuvoston (UNIFI ry) tutkimusvararehtoritapaamisessa 8.12.2022 ja sittemmin ainakin neljä kertaa aikavälillä 9.2.-28.9.2023.

UNIFI ry on toimittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle 24.4.2023 päivätyn muistion, jota on käytetty keskeisesti osana tohtorikoulutuspilottin valmisteluprosessia. Tutkimusvararehtorikokouksessa 28.9.2023 opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat kertoivat yliopistojen edustajille, että pilottiohjelman painottaminen tietyille aloille, yhteiskunnan tarpeet ja huoltovarmuusnäkökohdat huomioiden, tullaan toteuttamaan siten, että 80 prosenttia pilottin rahoittamista väitöskirjatutkijan paikoista kohdistetaan Suomen Akatemian lippulaivaohjelman piiriin kuuluville tutkimusaloille.

Yliopistojen kanssa käydyissä keskusteluissa ja saadussa palautteessa korostui tarve varata niille aikaa väitöskirjatutkijoiden rekrytointiin pilottissa rahoitettaviin paikkoihin. Tämä on ollut suurin syy siihen, että haku haluttiin toteuttaa vielä vuoden 2023 aikana ja avattiin sillä ehdolla, että eduskunta myöntää tohtorikoulutuspilottiin valtioneuvoston esityksen mukaisen rahoituksen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää selvityksessään ymmärrettävänä, että tohtorikoulutuspilottin valmistelu saattaa näyttäytyä läpinäkymättömältä ja huomattavan kiireiseltä. Pilottia on kuitenkin valmisteltu pitkään ja tiiviissä yhteistyössä yliopistojen johdon kanssa.

Suomen Akatemian rahoittamat lippulaiva-ohjelman hankkeet ovat läpikäyneet kaksivaiheisen arviointimenettelyn ennen rahoituksen myöntämistä. Niiden tutkimusagenda on kansainvälisessä vertaisarvioinnissa todettu korkealaatuiseksi. Niiden yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta on arvioitu jo todennettujen kumppanuuksien (yritykset, tutkimuslaitokset, kolmas sektori) merkittävyyden kautta. Lippulaiva-alojen tutkimus ja koulutus tukevat Suomen talouden sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestäväää kasvua ja näin vastaavat myös työelämän tarpeisiin.

Yliopistolaissa mainituista opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvista 13 yliopistosta neljä ei ole mukana yhdessäkään Suomen Akatemian rahoittamassa 14 lippulaivassa. Lippulaiva-aloille suunnattuja tohtorikoulutuspilottin paikkoja hakevissa konsortioissa voi kuitenkin olla osallistujina ja rahoituksen saajina myös sellaisia yliopistoja, joissa ei toimi Suomen Akatemian rahoittamaa lippulaivaa. Avoimna olleessa haussa lippulaiva-aloille suunnattua pilottirahoitusta hakevissa konsortioissa oli rahoituksen hakijoina 12 suomalaista yliopistoa. Kaikki 13 yliopistoa ovat hakeneet vapaasti haettavien alojen pilottirahoitusta.

Suomen Akatemia

Suomen Akatemia sai opetus- ja kulttuuriministeriöstä ensimmäisen yhteydenoton tohtorikoulutuspilottia koskevien hakujen avaamisesta 29.9.2023, jonka jälkeen ministeriön kanssa alkoi tiivis yhteistyö. Akatemia toimii hakujen toteuttajana sekä arvioinnin järjestäjänä, mutta ministeriö tekee rahoituspäätökset.

Hakuilmoitukset julkaistiin 1.11.2023 Akatemian verkkosivuilla, joilla ne olivat kaikkien saatavilla (hakuilmoitus lippulaiva-aloille ja hakuilmoitus vapaasti haettaville aloille). Tämän jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi 3.11.2023 oman tiedotteensa hauista. Akatemia ja ministeriö järjestivät kaikille avoimen tohtorikoulutuspilotin hakuinfon 6.11.2023, johon osallistui noin 300 osallistujaa. Haut avautuivat Akatemian verkkoasioinnissa 15.11.2023 ja sulkeutuivat 29.11.2023.

Hakijoilla oli melkein kuukausi aikaa laatia hakemuksensa. Lisäksi hakemus oli huomattavasti kevyempi laatia ja lyhyempi kuin Akatemian rahoitushauissa yleensä. Haut olivat organisaatiohakuja, jolloin hakemusta ei jätä yksittäinen tutkija vaan yliopisto tai useamman yliopiston ja muiden tutkimusta tekevien organisaatioiden muodostama konsortio. Yliopistoilla oli hyvissä ajoin tiedossa haun yleiset linjaukset, hakuilmoitusten julkaisuajankohdat ja Akatemian verkkoasioinnin aukioloaika. Näillä tiedoilla yliopistoilla on ollut mahdollisuus ennakkotiedottamiseen sekä priorisointien tekemiseen jo ennen hakujen avautumista. Riittävästä hakuajasta kertoo myös se, että kaikki lippulaivat jättivät pilottihakemuksen ja jopa laajensivat kokoonpanojaan.

Hallitusohjelman mukaisessa T&K-rahoituksen nostossa hyödynnetään sekä olemassa olevia tehokkaita rahoitusvälineitä, kuten veturirahoitusta ja lippulaivahankkeita, että TKI-rahoittajaorganisaatioiden uusia yhteisiä ohjelmia. Akatemian rahoittamat lippulaivaohjelman hankkeet on todettu kansainvälisessä vertaisarvioinnissa korkealaatuisiksi, niillä on todennettua yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta, niiden tutkimuksen ja koulutuksen on arvioitu tukevan Suomen talouden sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävää kasvua ja niiden on katsottu vastaavan myös työelämän tarpeisiin. Tästä syystä Akatemia piti rahoituksen kohdentamista lippulaivojen kautta tieteen edistämisen kannalta perusteltuna ratkaisuna.

Lippulaiva-aloille kohdennetussa haussa ei rajattu osallistuvia organisaatioita vaan koulutuspaikat kohdennettiin tieteenaloille. Saapuneet tohtorikoulutuspilottihakemukset olivat kokoonpanoiltaan (yliopistot ja muut tutkimusta tekevät organisaatiot) laajempia kuin lippulaivan alkuperäinen kokoonpano ja mukana on laajasti Suomen yliopistokenttä. Valtionapuviranomaisella on velvollisuus kohdentaa valtion varoja toiminnan tavoitteiden, ohjaavan ministeriön asettamien tulostavoitteiden ja valtion talousarviossa varojen käytölle asetettujen tavoitteiden sekä rajausten mukaisesti.

RATKAISU

1. Säännökset

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n (368/2014) 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on pykälän 3 momentin mukaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 8 a §:n (380/2002) mukaan valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten (valtionhallinnon viranomainen) tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan.

Yliopistolain (558/2009) 1 §:n (940/2017) 2 momentissa luetellaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat yliopistot.

Yliopistolain 2 §:n 1 momentin (1367/2018) mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee pykälän 2 momentin mukaan

järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.

Suomen Akatemiasta annetun lain (922/2009) 1 §:n (213/2018) mukaan Suomen Akatemia on tieteen ja tutkimuksen asiantuntijaorganisaatio, joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Suomen Akatemian tehtävänä on lain 2 §:n mukaan muun muassa edistää tieteellistä tutkimusta ja tutkimusedellytyksiä sekä niiden hyödyntämistä rahoittamalla niitä ja osallistumalla kansainväliseen yhteistyöhön (1 kohta).

Valtionavustuslain (688/2001) 9 §:n mukaan valtionavustusta haetaan kirjallisesti. Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat.

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetussa laissa (1092/2022) säädetään valtion talousarvioon vuosina 2024–2030 otettavien tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen vuosittaisesta yhteismäärästä. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan suunnitelman seuraaville kahdeksalle vuodelle. Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelmassa esitetään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiojärjestelmän nykytila ja järjestelmää koskevat tavoitteet sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen päälinjaukset.

2. Arviointi

Kanteluasiassa on kyse vuosina 2024–2027 toteutettavasta tohtorikoulutuspilotista, jossa on opetus- ja kulttuuriministeriön linjauksen mukaan kohdennettu 800 tohtorikoulutuspaikkaa lippulaivojen tieteenaloille ja 200 tohtorikoulutuspaikkaa vapaasti haettaville aloille. Kyse on harkinnanvaraisen rahoituksen myöntämisestä yliopistoille tohtorikoulutuspilotin toteuttamista varten. Rahoituksen edellytyksenä oli, että eduskunta myönsi siihen tarvittavat määrärahat vuoden 2024 talousarviossa.

Arvioin aluksi rahoituksenhakuprosessia eri yliopistojen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä koskevan valtiovarainministeriön oppaan mukaan ”Perusta valtionapuviranomaisen harkinnalle valtionavustukseen liittyvissä

asioissa on eduskunnan tekemä talousarviopäätös. Valtionavustusten tarkempi kohdentaminen tapahtuu valtionapuviranomaisten harkinnan pohjalta. Tätä harkintaa ohjaavat ja rajoittavat valtion talousarvion lisäksi esimerkiksi valtionavustusta koskeva erityislainsäädäntö (lait ja asetukset, EU:n lainsäädäntö mukaan lukien), yleislakina sovellettavaksi tuleva valtionavustuslaki, hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeusnormit, oikeus- ja ratkaisukäytäntö sekä hallintolain asian selvittämistä koskevat menettelysäännökset. Valtionapuviranomaisen harkinta on eri asteista ja eri tavoin rajattua eri valtionavustuksissa, ja sovellettava lainsäädäntö ratkeaa tapauskohtaisesti.”
(Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:62, s. 27)

Kuten edellä viitatussa valtiovarainministeriön julkaisustakin käy ilmi, valtionapuviranomaisen, joihin myös opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Akatemia lukeutuvat, on otettava harkinnassaan huomioon muun muassa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun tasapuolisen kohtelun vaatimus puolestaan saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta.

Tasapuolisuuden periaatteesta johtuen saman valtionavustuksen tai muun rahoituksen hakijoita on samassa haussa kohdeltava tasapuolisesti eikä itse menettelyyn voi tällöin liittyä kovin laajaa harkintavaltaa. Valtionapuviranomaisen harkintavalta kohdistuukin menettelyjen sijaan erityisesti valtionavustuksen hakijan ja hakemusten sisällölliseen arviointiin, kuten esimerkiksi siihen, millaiselle toiminnalle tai hankkeelle on hakuilmoituksessa ilmoitetut tavoitteet sekä arviointiperusteet ja -kriteerit huomioon ottaen järkevintä tai kannattavinta myöntää rahoitusta.

Yliopistolain 2 §:n mukaan yliopistojen tulee tehtäviään hoitaessaan muun muassa toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Saamieni selvitysten perusteella lippulaiva-ohjelmien tutkimusagenda on todettu kansainvälisessä vertaisarvioinnissa korkealaatuiseksi ja näiden ohjelmien yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta on arvioitu jo todennettujen kumppanuuksien merkittävyyden kautta. Selvitysten mukaan lippulaiva-alojen tutkimus ja koulutus tukevat Suomen talouden sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestäväää kasvua ja vastaavat näin myös työelämän tarpeisiin. Suomen Akatemia toteaa lisäksi, että se piti rahoituksen kohdentamista lippulaiva-aloille perusteltuna ratkaisuna tieteen edistämisen kannalta. Minulla ei ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomautettavaa näihin viranomaisarviointeihin.

Katson, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Akatemia ovat toimineet lippulaiva-aloja koskevan haun kohdentamisessa harkintavaltansa puitteissa. Lippulaivaohjelman tarkoituksena on tukea korkeatasoista tutkimusta ja siitä kumpuavaa laajaa taloudellista ja

yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Totean myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän linjauksen, jonka mukaan ”T&K-rahoituksen kansantaloudellista vaikuttavuutta nostetaan painottamalla tutkimus-yritys-yhteistyöhön kohdentuvaa rahoitusta sekä rahoittamalla yhteiskäyttöisiä TKI-infrastruktuureja. Lisäksi hyödynnetään sekä olemassa olevia tehokkaita rahoitusvälineitä, kuten veturirahoitusta ja lippulaivahankkeita että TKI-rahoittajaorganisaatioiden uusia yhteisiä ohjelmia.” (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 110-111)

Arvioin asiaa seuraavaksi rahoituksenhakuprosessin avoimuuden ja aikataulun näkökulmasta.

Hyvään hallintoon sisältyy olennaisena osana avoimuus ja sen edellytyksenä julkisuusperiaate, josta säädetään perustuslain 12 §:ssä. Hallintolain 7 §:n 1 momentin sisältämään palveluperiaatteeseen kuuluu, että julkisia palveluja järjestettäessä kiinnitetään huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen ([HE 72/2002 vp](#), s. 62).

Julkisuuslain 20 §:ssä korostetaan viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoja ([HE 30/1998 vp](#), s. 81). Viranomaisten on julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla, kuten yleisissä tietoverkoissa.

Julkisuuslain 20 §:ssä ei ole yksityiskohtaisesti säännelty viestintätapoja, vaan viranomaisen velvollisuudesta määritellä muun muassa ulkoisen viestinnän periaatteet säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa. Valtionhallinnon viranomaisten on viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa.

Viestinnällä, joka jo itsessään on katsottavissa viranomaispalveluksi, turvataan eri kohderyhmien mahdollisuus muodostaa mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva kulloinkin kyseessä olevasta aiheesta. Nyt esillä olevassa asiassa kyse on siitä, onko rahoituksen hakemisesta tiedotettu sopivalla tavalla ja valtionapuviranomaisten toiminta muutoinkin julkista ja selkeää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen perusteella tohtorikoulutuspilotin valmistelu käynnistyi jo kauan ennen itse haun avautumista ja valmistelu tapahtui tiiviissä yhteistyössä yliopistojen johdon kanssa. Suomen Akatemian selvityksestä ilmenee, että se oli tietoinen hakuprosessin aikataulusta ja katsoi, että haut voidaan toteuttaa aikataulussaan hyvän hallinnon vaatimukset täyttäen. Hakuilmoitukset julkaistiin Suomen Akatemian verkkosivuilla

1.11.2023 eli kaksi viikkoa ennen itse haun käynnistymistä 15.11.2023. Hakuilmoitukset julkaistiin 3.11.2023 myös ministeriön verkkosivuilla, joilla tiedotettiin lisäksi hakijoille järjestettävästä erillisestä infotilaisuudesta.

Kantelussa tarkoitetut haut olivat organisaatiohakuja, jolloin hakemusta ei jättänyt yksittäinen tutkija vaan yliopisto tai useamman yliopiston ja muiden tutkimusta tekevien organisaatioiden muodostama konsortio. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella katson, että eri yliopistoilla on ollut riittävän hyvissä ajoin tiedossa haun yleiset linjaukset, hakutekstien julkaisuajankohta ja hakujärjestelmän aukioloaika. Tohtorikoulutuspiilottia koskevan hakuajan pituus oli saamieni selvitysten mukaan tavanomaista lyhyempi, mutta pidän sitä kuitenkin eri yliopistojen valmistautumisen kannalta riittävänä. Arviota tukee se, että hakemukset olivat selvitysten mukaan kokoonpanoiltaan jopa laajempia kuin lippulaivojen alkuperäiset kokoonpanot ja Suomen yliopistokenttä oli niissä laajasti mukana.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Edellä kerrotun perusteella kantelu ei anna aiheutta enempää toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää