

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
avaliku õiguse instituut

Aliis Liin

Akadeemiline vabadus ja ülikooli autonoomia

magistritöö

juhendaja prof K. Merusk

Tartu 2010

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Akadeemilise vabaduse ja ülikooli autonoomia eesmärk ja sisu	8
1.1. Akadeemilise vabaduse määratlus	10
1.1.1. Akadeemilise vabaduse piirangud	13
1.2. Ülikooli autonoomia määratlus ja autonoomia komponendid.....	16
1.2.1. Organisatsiooniline autonoomia.....	21
1.2.2. Akadeemiline autonoomia.....	22
1.2.3. Autonoomia personalivaldkonnas	23
1.2.4. Majanduslik autonoomia	24
1.3. Ülikooli institutsionaalse autonoomia mõju akadeemilisele vabadusele.....	26
1.4. Näiteid teiste riikide praktikast.....	30
2. Ülikooli autonoomia ja akadeemiline vabadus Eesti Vabariigis ajavahemikul 1918-1940.....	34
2.1. 1920. aasta ja 1938. aasta põhiseadused	34
2.2. Ülikooli autonoomia piiritlemine seadusega	37
2.2.1. 1925. aasta Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus	37
2.2.2. 1938. aasta ülikoolide seadus	43
3. Ülikooli autonoomia ja akadeemiline vabadus Eesti Vabariigis tänapäeval.....	47
3.1. Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 eesmärk ja sisu.....	48
3.2. Põhiseadusega tagatud akadeemilise vabaduse ja ülikooli autonoomia piiramine	49
3.2.1. Akadeemilise vabaduse piiramine	50
3.2.2. Ülikooli autonoomia piiramine	52
3.3. Ülikooli autonoomia realiseerimine Eesti Vabariigis	54
3.3.1. Ülikooli autonoomia riived ja nende põhiseaduspärasus.....	67
3.4. 2010. aastal esitatud ettepanekud Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks.....	70

3.4.1. Ettepanek välisliikmete kaasamiseks ülikooli otsustuskogusse ja selle koostöös põhiseadusega	74
Kokkuvõte	84
Kasutatud materjalide loetelu	88
Summary	94

Sissejuhatus

Mitmetes Euroopa riikides on viimastel aastatel algatatud ülikoolireformid, millega kavandatakse muudatusi ülikoolide juhtimisstruktuuris ning mitmetel juhtudel ka ülikoolide õiguslikus staatuses. Läbiviidavate reformide suund on valdavalt ülikoolide autonoomia suurendamisele ning ülikoolide vastutuse ning aruandekohustuslikkuse tõstmisele. Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon, Euroopa Ühenduste Komisjon ja OECD on rõhutanud ülikoolidele autonoomia olulist rolli ülikoolide konkurentsivõime tõstmisel, ülikoolide juhtimise tõhustamisel ning ülikoolihariduse ja teadustöö taseme tõstmisel.

Käesoleva aasta alguses taasalgatas haridus- ja teadusminister arutelu Tartu Ülikooli seaduse muutmise ning Tartu Ülikooli juhtimisstruktuuri ümberkorraldamise üle. Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks tehtud ettepanekud, mille sisuks on muu hulgas ka ülikoolide ja ühiskonna suurem sidustamine ülikooliväliste liikmete kaasamise teel ülikooli kõrgeima otsustuskogu koosseisu, on toonud kaasa elava arutelu Tartu Ülikooli liikmeskonna hulgas ning Eesti ühiskonnas laiemalt ülikooli autonoomia ja selle võimaliku piiramise ning ülikooli riigivõimule allutamise üle.

Kahetsusväärset on Eestis vähe spetsialiste, kes oleksid valmis rakendama enda juriidilisi teadmisi ülikooliõiguse¹ väljatöötamiseks, ning vastav valdkond ei ole leidnud ka erialakirjanduses küllaldast kajastamist. Üksikud ajakirjas „Juridica“ 1990. aastate keskpaigas ülikooliseaduse vastuvõtmise ajal ilmunud avalike ülikoolide² õiguslikku staatust puudutavad artiklid ja mõned viimase 15 aasta jooksul Tartu Ülikooli

¹ Mõiste „ülikooliõigus“ on kasutusse toonud prof Kalle Merusk 1995. aastal (Vt. K. Merusk, Ülikooli õiguslik staatus. *Juridica*, 1995, nr 5, lk 183.).

² Käesolevas töös on siin ja edaspidi kasutatud ülikooliseadusega avalik-õiguslike juriidiliste isikutena loodud ülikoolide kohta terminit „avalik ülikool“. Eesti ühiskonnas ja erialases kõnepruugis kasutusele võetud termini „avalik-õiguslik ülikool“ ebakohasusele juhtis tollane Tartu Ülikooli rektor professor Jaak Aaviksoo tähelepanu juba 2002. aastal: „Kogu maailm tunneb avalikke ja eraülikoole, kust meil see avalik-õiguslik? Minu jaoks kehab termin „avalik-õiguslik ülikool“ õigusliku mõtlemise piiratud. Oluline on ju ülikooli avalikkus, tema tegutsemine avalikes huvides. Lisand „õiguslik“ osutab eelkõige avaliku ülikooli õiguslikule staatusele teatud õiguskäsitluses, ent nime osana hägustab see nii ülikooli kui ka avalikkuse mõistet ja muudab ülikooli justkui õiguslikuks konstruktsiooniks, rebides selle lahti ühiskondlikust ja akadeemilisest sisust. Õiguslik staatus ei ole olulisem sisust. Õigus ei ole eesmärk, õigus on vahend. Kas ka siin ei kuma läbi vanade aegade mälestus?“ (vt. J. Aaviksoo. Tartu Ülikooli ja Eesti õigusteaduse tulevikust. *Juridica*, 2002, nr 4, lk 212.).

õigusteaduskonnas kõrghariduse korralduse ja ülikoolide staatusega seonduvatel teemadel kaitstud lõputööd on jäänud ainsateks Eesti ülikooliõigust käsitletavateks töödeks. Ülikooliõigus on täna ikka veel suuresti läbitöötamata valdkond Eesti õiguskorras. Käesoleva väitekirja eesmärk on anda panus selle tühimiku täitmiseks Eesti õiguskäsitluses.

Väitekirjaga koosneb kolmest peatükist – esimeses peatükis käsitletakse akadeemilise vabaduse ja ülikooli autonoomia teoreetilisi küsimusi, teises peatükis tehakse tagasisivaade ülikoolide staatusele Eesti esimese omariikluse perioodi vältel ning kolmandas peatükis analüüsitakse põhiseadusega tagatud ülikoolide autonoomia ja akadeemilise vabaduse³ realiseerimist kehtivas Eesti õiguskorras ning Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks esitatud ettepanekute vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele.

Töö esimeses peatükis otsitakse tõestust järgmistele hüpoteesidele:

- ülikooli institutsionaalse autonoomia eesmärk on tagada ülikooli liikmete akadeemiline vabadus;
- ülikooli institutsionaalne autonoomia võib teatud juhtudel ohustada ülikooli liikmete akadeemilist vabadust;
- ülikoolide autonoomia põhimõtte on erinevates õiguskordades sisustatud väga erinevalt.

Töö teises peatükis otsitakse tõestust järgmisele hüpoteesile:

- Eesti esimese omariikluse perioodi vältel oli tagatud ülikoolidele piisav autonoomia riigivõimust.

Töö kolmandas peatükis otsitakse tõestust järgmistele hüpoteesidele:

- põhiseadusega tagatud ülikooli autonoomiat ning ülikooli liikmete akadeemilist vabadust on teatud piirides ja tingimustel võimalik piirata;
- Eesti õiguskorras on avalikele ülikoolidele tagatud väga laialdane autonoomia;

³ Käesolevas töös on Eesti Vabariigi põhiseadusega tagatud teaduse ja selle õpetuse vabaduse tähenduses valdavalt kasutatud terminit „akadeemiline vabadus“.

- kavandatavad Tartu Ülikooli seaduse muudatused piiravad Tartu Ülikooli autonoomiat.

Käesoleva töö puhul on tegemist õigusteoreetilise analüüsiga, uurimismeetoditest kasutatakse peamiselt teleoloogilist, aga ka dogmaatilist-võrdlevat ja ajaloolist uurimismeetodit. Töö ülesehitusel kasutatakse deduktiivset meetodit ehk liikumisel üldisemalt vähem üldisele.

Käesolevas töös ei leia pikemalt käsitlemist teadusasutuste õigusliku staatuse küsimused ning neile teadusasutustele, mis on vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse paragrahvi 5 lõikele 1 asutatud riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusena, põhiseadusest tuleneva institutsionaalse autonoomia tagamine. Seda teemat on põhjalikult käsitlenud Sille Uusna oma 2007. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös.⁴ Saagu siinkohal vaid mainitud, et käesoleva töö autor on seisukohal, et teadusasutuste moodustamine riigile, kohalikule omavalitsusele või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule administratiivselt otse alluva asutusena ei võimalda tagada teadusasutuse põhiseadusega sätestatud autonoomiat ega ole seega kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Käesoleva töö eesmärk ja maht ei võimalda pikemalt peatuda ka Eesti eraülikoolide õiguslikkus staatust puudutavatel küsimustel.

Töö koostamisel on kasutatud valdavalt eesti- ja ingliskeelset õiguskirjandust, kuid samuti ka üksikuid saksa- ja soomekeelseid materjale. Teiste riikide praktikast on saadud ülevaade peamiselt riikide põhiseaduste ning ülikoolide staatust reguleerivate õigusaktide tekstide ning Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni raporti „Ülikoolide autonoomia Euroopa riikides“ ning teiste sotsiaalteaduslike uurimuste vahendusel. Samuti on põhjalikult analüüsitud põhiseaduse ning teiste ülikooliõigust reguleerivate riiklike õigusaktide tekste Eesti Vabariigi esimese omariikluse perioodist ning käesolevast ajast. Kavandatavate reformide õiguspärasuse hindamisel on võetud aluseks Tartu Ülikooli seaduse

⁴ S. Uusna. Teadus- ja arendustegevus ning kaalutusõiguse roll selle rahastamisel. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2007.

muutmiseks esitatud ettepanekud ja ülevaade on antud ka nende ettepanekute üle toimunud arutelus esitatud peamistest seisukohtadest.

1. Akadeemilise vabaduse ja ülikooli autonoomia eesmärk ja sisu

„Mõne aastakümne eest konstateeris Carnegie Komisjon, et keskajast alates on pidevalt tegutsenud 66 institutsiooni – katoliku kirik, protestantlik kirik, Islandi ja Mani saare parlamendid ja 62 ülikooli. Ülikoolid on näidanud üles lausa uskumatut kohanemisvõimet. Peaaegu kõikidel aegadel on neid peetud konservatiivseks ja „tegeliku elu“ vajadustest vähe hoolivaks, ometi on nende olemuslik tuum – akadeemiline vabadus tõelise teadmise teenimiseks – olnud sedavõrd elujõuline, et muutunud olud pole neist jagu saanud. Ülikooli olemus on osutunud muutumatuks.“⁵

1988. aastal kirjutasid Bolognasse Euroopa vanima ülikooli üheksasajanda aastapäeva tähistamisele kogunenud Euroopa ülikoolide rektorid alla deklaratsioonile *Magna Charta Universitatum*⁶ eesmärgiga määratleda Euroopa ülikoolide ühised väärtused ja süvendada koostööd ülikoolide vahel. Ülikoolide *Magna Charta* põhiprintsiipidena said kinnitust ülikoolide institutsionaalne autonoomia ja sõltumatus igasugusest poliitilisest, majanduslikust ja ideoloogilisest võimust, õpetamise ja uurimistöö lahutamatus, vabadus uurimistöös ja õpetamises ning püüd universaalse teadmise poole, piiride ületamine ja erinevate kultuuride sidustamine.

Kui demokraatlikes riikides on akadeemilise vabaduse tunnustamine ühe ühiskonna põhiväärtusena üldine, siis arusaam ülikoolide institutsionaalse autonoomia eesmärgist, sisust ja piiridest on riigiti üsna erinev.⁷ Kuigi hariduse valdkond on liikmesriikide siseriikliku õiguse reguleerimisalas, on ka Euroopa Liidu tasemel tähelepanu juhitud ülikoolide keskele osale Euroopa tuleviku kujundamisel ning edukal üleminekul teadmispõhisele majandusele ja ühiskonnale.⁸ Euroopa Ühenduste Komisjon on juhtinud tähelepanu ülikoolide autonoomia olulisusele ning võtnud seisukoha liikmesriigi rolli osas ülikoolide autonoomia tagamisel: „Ülikoolid ei muutu uuendusmeelsemaks ega

⁵ J. Aaviksoo. Ülikooli väljakutsed ja valikud. Akadeemia, 2002, nr 2, lk 2476.

⁶ Magna Charta Universitatum. Vt: <http://www2.unibo.it/avl/charta/charta.htm>.

⁷ University Autonomy in Europe I. EUA 2009.

⁸ Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Ülikoolide uuendamiskava täitmine: haridus, teadus ja innovatsioon. Brüssel 2006. Vt: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ET:PDF>.

hakka muutustele paindlikumalt reageerima, kui neile ei anta tegelikku autonoomiat ja vastutust. Liikmesriigid peaksid suunama ülikoolisektorit tervikuna üldeeskirjade, poliitiliste eesmärkide, rahastamismehhanismide ning haridus-, teadus- ja uuendustegevuse stiimulite raamistiku kaudu. Vastuseks ülereguleerimisest ja mikrotasandi juhtimisest vabastamisele peaksid ülikoolid võtma endale ühiskonna ees laiemalt täieliku *institutsioonilise* vastutuse oma tulemuste eest. See nõuab uusi sisejuhtimissüsteeme, mis põhinevad strateegilistel prioriteetidel ning inimressursside, investeeringute ja haldusprotseduuride professionaalsel juhtimisel. Samuti nõuab see, et ülikoolid saaksid üle killustatusest teaduskondadeks, õppetoolideks, laboriteks ja haldusüksusteks ning suunaksid oma jõupingutused kollektiivselt institutsioonilistele prioriteetidele teadus- ja õppetöö ning teenuste alal. Liikmesriigid peaksid ülikoolides kasvatama ja ergutama haldus- ja juhtimissuutlikkust.⁹

Põhjuseks, miks ülikoolid ja nende liikmed vajavad spetsiifilisi, just nende tegevust puudutavaid õigusi ja vabadusi, on ülikoolide eriline roll ühiskonnas. „Ülikoolides ei sünni mitte ainult uus tehnoloogiline teadmine, vaid kujuneb suures osas ka ühiskondlik teadvus. Olulisim on seejuures just ühiskondliku eneseteadvuse teke – ülikoolides areneb ühiskonna enesetunnetusvõime. Niisugustena on ülikoolid hädavajalikud ühiskondliku organisatsiooni tekkeks ja arenguks. Veidi kõrgelennuliselt võiks väita, et omariiklus kui ühiskonna kõrgeim organiseerumisvorm on lahutamatult seotud akadeemilise ühiskonnateadvuse ja -teadvuse arengutasemega, mis kujuneb eelkõige ülikoolides.“¹⁰

Oluline on eristada mõisteid „ülikooli autonoomia“ ja „akadeemiline vabadus“ (viimast nimetatakse mõnikord ka individuaalseks autonoomiaks). Akadeemiline vabadus on konkreetse teadlase õigus otsida tõde ja oma teed õppe- ja teadustegevuses, ilma hirmuta karistuse või töölepingu lõpetamise ees ka juhul, kui tema otsingute tulemused solvavad kellegi poliitilisi, religioosseid või sotsiaalseid tõekspidamisi. Akadeemiline vabadus on teadlase privileeg. Üldiselt arvatakse, et akadeemilist vabadust saab kõige paremini tagada ülikool, kellele on antud piisav autonoomia. Aga see ei pruugi tingimata

⁹ Euroopa Ühenduste Komisjon, Brüssel 2006.

¹⁰ Aaviksoo, *Juridica*, 2002, lk 211.

nii olla. Põhimõtteliselt võib teadlasele akadeemilise vabaduse tagada ka riigivõim, kes samaaegselt teostab otsust võimu ülikooli kui institutsiooni üle.¹¹

1.1. Akadeemilise vabaduse määratlus

Akadeemilise vabaduse eesmärgi ja vajaduse üle tänapäeva moodsas ühiskonnas võib diskuteerida – akadeemilist vabadust kui põhiseaduslikku õigust võib pidada 21. sajandil ka reliktiiks ning teadlaste sooviks säilitada enda positsiooni „elevandiluu tornis“. Selline kriitika võib-olla ongi teatud määral asjakohane, kuid alati tuleb ka arvestada asjaolu, et seni, kuni ei ole leiutatud uut ja efektiivselt toimivat mehhanismi inimühiskonna arengu tagamiseks, ei ole mõtet loobuda ka vanast ja ennast aja jooksul tõestanud süsteemist.

Akadeemilise vabaduse tähenduse ja eesmärgi mõistmiseks on oluline vaadata selle ühiskonnas olulise väärtuse kujunemist ajaloos. „Akadeemilisel vabadusel on kaks põhilist komponenti. Kõige põhilisem sätestati 19. sajandil Saksamaa ülikoolide reformi ajal Wilhelm von Humboldti poolt. Akadeemiline vabadus tähendas professorite vabadust oma uurimisvaldkonnas õpetada, teha teadust ja avaldada oma töö tulemusi ilma piiranguteta. Akadeemilise vabaduse mõiste ei ulatunud väljapoole auditooriumi ja laboratooriumi. See ei ulatunud avalikku sfääri ega andnud professoritele õigust rääkida avalikult teemadel, mis jäid väljapoole nende akadeemilist spetsialiseerumist. Näiteks ei lubatud sotsialiste õpetama Wilhelmi aegsetesse Saksa ülikoolidesse ning seda ei peetud akadeemilise vabaduse rikkumiseks. 20. sajandi alguses laiendasid ameeriklased akadeemilise vabaduse kontseptsiooni avalikku sfääri. Professorid ei olnud kaitstud mitte üksnes auditooriumides ja laboratooriumides tehtava õppe- ja teadustöö küsimustes, vaid omasid ka õigust võtta sõna igal teemal igasuguse kuulajaskonna ees ja avaldada oma vaateid ilma kitsendusteta. Järkjärgult hõlmas akadeemilise vabaduse kontseptsioon mõlemad need komponendid.“¹² Ka tänapäeva teadlased on seisukohal, et akadeemilisel vabadusel on kaks olulist komponenti, milleks on vabadus valida uurimisteemasid ja

¹¹ G. Neave, F. v Vught. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. IAU Press, Pergamon, 1994, p 7.

¹² P.G. Altbach. Academic Freedom: International Warning Signs. International Higher Education. The Boston College Center for International Higher Education, Summer 2001, No 24, p 2.

meetodeid ilma kellegi välise sekkumiseta ning vabadus avaldada teadustöö järeldusi ja tulemusi ning neid ühiskonnas vabalt tutvustada vaatamata sellele, kelle huvisid nad võivad toetada või kahjustada.¹³

Üldkohustuslikke rahvusvahelisi dokumente akadeemilise vabaduse kaitseks vastu võetud ei ole, seega puudub ka rahvusvaheliselt tunnustatud ühtne arusaam akadeemilisest vabadusest. Eri riikide praktika akadeemilise vabaduse defineerimisel ja kaitsel on osaliselt erinev.¹⁴ Selle kohta, et ei ole olemas ühtset ega ammendavat definitsiooni akadeemilise vabaduse kohta, võib ka öelda, et akadeemiline vabadus laieneb muu hulgas ka akadeemilise vabaduse enda määratlemisele ning tema sisust ja tähendusest arusaamisele. Siiski on käesoleva töö autori arvates üks viimistletumaid ja ammendavamaid definitsioone akadeemilise vabaduse kohta antud Oxfordi ülikooli arengukavas: "Kõige põhilisem vohorus, omane kõigile ülikooli nime väärivatele ülikoolidele, on akadeemiline vabadus, mida saab defineerida vabadusena teha teadust, õpetada, ennast vabalt väljendada ja oma töö tulemusi avaldada vastavalt akadeemilise uurimise normidele ja standarditele ning ilma, et see tooks kaasa sekkumise või karistuse olenemata sellest, millise tulemuseni tõe ja teadasaamise otsimine võib viia."¹⁵ See ajatu definitsioon hõlmab endas õigust valida teadustöö viise ja meetodeid, vabadust väljendada teadustöö tulemusi olenemata nende kooskõlast võimul olevate poliitiliste jõudude vaadetega, aga võib arvata, et lisaks sellele ka võõrandamatut õigust enda töö autorsusele ning samuti miks mitte ka näiteks õigust kasutada oma e-posti aadressi oma isiklikes asjades. Akadeemilise vabaduse üks eesmärke on kindlasti soov vabastada teadlased piiridest, mis toovad endaga paratamatult kaasa piiratust. Teadus on oma olemuselt tõe otsimine ning juhul, kui tõe otsimisele on seatud piirangud, siis võib paremal juhul leida selle, mida täpselt otsima mindi, aga on suhteliselt väike võimalus teha juhuslikult olulisi avastusi.

Black's Law Dictionary on akadeemilise vabaduse defineerimisel näinud seda avaramalt kui vaid õppejõududele ja teadlaste spetsiifilise tegevus- ning väljendusvabadusena.

¹³ L. Bennich-Björkman. Has Academic Freedom Survived? – An Interview Study of the Conditions for Researchers in the Era of Paradigmatic Change. Higher Education Quarterly, Vol 61, No 3, 2007, p 340.

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 290.

¹⁵ Corporate Plan 2005-6 to 2009-10. University of Oxford. Vt: <http://www.ox.ac.uk/gazette/2005-6/supps/corporate.pdf>.

Nimetatud definitsiooni kohaselt on akadeemiline vabadus (eriti ülikooli õppejõudude) õigus sõnavabadusele poliitilistes ja ideoloogilistes küsimustes ilma tundmata hirmu oma ametikoha kaotamise või muude survevahendite rakendamise pärast.¹⁶ Kuigi see määratlus on huvipakkuv, jäävad käesoleva töö eesmärki ja piiratud mahtu arvestades siinkohal akadeemilise vabaduse ja sõnavabaduse piiritlemise ning akadeemilise vabaduse subjektide ringi määratlemise spetsiifilisemad küsimused analüüsimata.

Küll aga tuleb nõus olla sellega, et akadeemilise vabaduse evimise eelduseks ei saa ega tohi olla kuulumine ülikooli või teadusasutuse liikmeskonda või mingi muu staatus. Teaduse vabadus kaitseb kõiki teaduse „loojaid“ – teadlasi.¹⁷ See seisukoht on leidnud kinnitamist ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides: „Akadeemiline vabadus kaitseb igaüht, kes tegeleb teadusega – seega mitte ainult professoreid, vaid ka kõiki teisi teadlasi ja õppejõude, samuti tudengeid. Oluline ei ole see, kus isik töötab – kas avalik-õiguslikus ülikoolis, rakenduskõrgkoolis, iseseisvalt, või eraõiguslikes ülikoolides ning teadusasutustes.“¹⁸ Akadeemilise vabaduse kaitse peaks laienema ka teaduse vahendajatele, nt teaduskirjanduse väljaandjatele ja levitajatele.¹⁹

Rahvusvaheliselt on tunnustatud põhimõte, et akadeemiline vabadus kaitseb üldjuhul tegutsemisvabadust valdkondades, kus teadlane on kvalifitseeritud. Seega ei ole ülikooli õppejõul õigust akadeemilise vabaduse sildi all õpetada nendes valdkondades, milles ta pädev ei ole.²⁰

Akadeemiliste töötajate jaoks on üks akadeemilise vabaduse olulisi komponente vabadus oma tööprotsessi korraldamisel. Õppejõududel ja teadlastel peaks olema vabadus teatud piirides vabalt valida oma tööaeg ning töö tegemise koht – jäik allumine tööandja juhtimisele ja kontrollile ei ole nende töö eesmärgist ja spetsiifikast lähtudes vajalik ega põhjendatud.

¹⁶ Black's Law Dictionary. Seventh Edition. West Group, 1999.

¹⁷ T. Annus. Riigiõigus. Kirjastus Juura 2006, lk 367.

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 290-291.

¹⁹ Annus, lk 368.

²⁰ PS kommentaarid, lk 290-291.

Akadeemilist vabadust ei saa vaadelda üksnes iseseisva põhiõigusena²¹, vaid ta on olemuslikult ja tihedalt seotud sõnavabadusega, aga ka liikumisvabadusega, õigusega vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning mitmete teiste põhiõigustega. Euroopa inimõiguste konventsioonis ei vasta akadeemilisele vabadusele otseselt ükski norm, inimõiguste kohtu praktikas on aga seotud teadusvabadust sõnavabadusega teadusliku eneseväljenduse kaitseks.²² Kindlasti peab kõigile akadeemilise kogukonna liikmetele olema tagatud liikumisvabadus nii kodumaal kui võimalus ilma tagakiusamist kartmata vabalt reisida välismaal.

Ilmselt on tänases demokraatlikus konkurentsühiskonnas vananenud kontseptsioon riigivõimust kui suurimast ohust õppejõudude ja teadlaste akadeemilisele vabadusele. Muutunud paradigmat iseloomustab väga hästi Rootsi teadlaste hulgas läbi viidud uuringu käigus ühe analüütilise keemia spontaanselt antud definitsioon akadeemilise vabaduse kohta: „See on vabadus, mida ei saa nautida tööstuses. Olla vaba oma teadustöö tulemuste avaldamisel ning saada informatsiooni teistelt teadlastelt minu ümber.“²³

1.1.1. Akadeemilise vabaduse piirangud

Traditsiooniliselt on suurimaks ohuks akadeemilisele vabadusele peetud riigivõimu soovi propageerida oma ideoloogiat ning omada kontrolli tehnika ja tööstuse arengu ning levitatava informatsiooni üle. Riigivõimule olemuslikult kuuluv kohustus valitseda ja kontrollida ei ole ainus, mis põhjustab konflikti ülikoolide ja riigi vahel. Teatud juhtudel on riik ka teadustöö tellija rollis ning soovib otseselt saada kasu ülikoolide poolt tehtud teadustöö tulemustest. „Valitsused on nõudnud suuremat kontrolli suuremahuliste finantseeringute kasutamise üle. See omakorda toob kaasa valitsuse suurema sekkumise ülikooli tegevusse, „juhtnöörid“ teadustöö tegemiseks, „soovitused“ õppekavade muutmiseks, kontrolli üliõpilaste vastuvõtu ja õppejõudude koosseisu üle, mis kõik toob kaasa ohu, mis ongi juba tegelikkuseks saanud mitmetes ida-bloki ja kolmanda maailma

²¹ Käesolevas töös on terminit „põhiõigus“ valdavalt kasutatud ka põhivabaduste tähenduses.

²² PS kommentaarid, lk 290.

²³ Bennich-Björkman, lk 340-341.

riikides, et valitsus sekkub otseselt akadeemilistesse otsustesse. Ühiskond on loomulikult alati nõudnud teatud sõnaõigust selle kohta, mida ülikoolid annavad omalt poolt vastutasuks toetuse eest, aga nüüd, kui kõrghariduse finantseeringute maht riigieelarves on oluliselt kasvanud, on kiusatus aruandekohustuse nime all teostada kontrolli, mis omab mõju ülikooli autonoomiale ja akadeemilisele vabadusele, mõnikord nii suur, et seda on raske tagasi hoida, ja seda ise nii pika akadeemilise vabaduse traditsiooniga riikides nagu Suurbritannia, Austraalia ja Kanada.”²⁴ Mitmed ministriumid ja valitsusasutused tellivad ülikoolidelt teadustööd, et kasutada selle tulemusi enda valdkonna arendamiseks. Sellised riigipoolsed teadustöö tellimused võivad ülikoolile või mõnele selle osadest saada eluliselt vajalikuks sissetulekuallikaks ning seeläbi ka otseselt mõjutada ülikooli teadlaste uurimisvabadust.²⁵ Sellist laadi sõltuvus riigivõimust on teadlastele teatud mõttes isegi veel ohtlikum kui sõltuvus autokraatlikust riigivõimust, sest selline omavaheline sõltuvus on teadlastele majanduslikult kasulik ning see paneb nad vabatahtlikult alluma riigi poolt esitatud nõudmistele ja tingimustele. Selline sõltuvus riigivõimust ei pruugi alati mõjuda negatiivselt teadustöö kvaliteedile, küll aga mõjub see kahtlemata laostavalt „vabale vaimule“ ja teadusvabadusele kui väärtusele iseeneses.

Akadeemilise keskkonna muutumist ning sellest tulenevaid ohtusid teadusvabadusele viimase sajandi jooksul illustreerib hästi ühe bioloogia professori mõtteavaldus: „Tihti avaldatakse arvamust, et kui Einstein oleks täna kirjutanud taotluse finantseerimise saamiseks, ei oleks talle seda raha kindlasti mitte mingil tingimusel antud. Sest tema idee lihtsalt ei ole teostatav. Ei saa taotleda raha ambitsioonikate pikaajaliste plaanide teostamiseks, sest aru töö tulemuste kohta on vaja anda lühiajalises perspektiivis. Ja samuti on eluliselt oluline avaldada oma töid parimates võimalikes ajakirjades. Selline korraldus viib teatud määral ühekülgssuseni ja meelitab tegelema asjadega, millest on võimalik tulu saada võimalikult lühikese aja ning lihtsa vaevaga. Uurimistöö, millega tegelemine võtab kauem aega, on ilmselgelt ebasoodsamas olukorras ja kätkeb endas

²⁴ H. Perkin. History of Universities. International Higher Education 1991, p 202.

²⁵ B. R. Clark. Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts. Tertiary Education and Management. Kluwer Academic Publishers, 2003, p 102.

riske, mida teadlane peab sellega tegelemiseks võtma.”²⁶ Kirjeldatud põhimõtted tänapäevases teaduskorralduses toovad endaga kaasa olukorra, kus teadlased hoiavad kõrvale nende probleemide, mis tõesti tunduvad keerulised, uurimisest. Samuti mõjutab akadeemilist vabadust olukord, kus teatud küsimuste uurimine on rahastajate poolt prioriteetseks kuulutatud ning nende küsimuste uurimiseks antakse oluliselt suuremaid toetusi – sellisel juhul teadlased paratamatult loobuvad oma uurimisvabadusest ning tegelevad küsimustega, mille uurimise eest on võimalik saada suuremat toetust.

Tänapäevases konkurentsile ja ettevõtlikkusele orienteeritud ühiskonnas ei ole riigivõim ka ainus ja kõige olulisem akadeemilise vabaduse ohustaja. Tänapäeva ühiskonnast tulenevad ohud akadeemilisele vabadusele on oluliselt rafineeritumad. „On vähe ilmseid piiranguid õpetamisele, teadusele või avalikule väljendusele. Sellegipoolest uued kommunikatsioonimustrid, eelkõige läbi Interneti, ja kehtiv teaduse rahastamise korraldus tõstatavad akadeemilist vabadust puudutavad küsimused. Kes omab teadmisi, sealhulgas loenguid ja kursuse materjale, kui kommunikatsioonivahendina kasutatakse Interneti? Kas õppejõud kontrollivad auditooriumis räägitavat, kui auditooriumiks võib olla ülemaailmne arvutivõrk? Kas ülikool peaks „omama“ kursuste intellektuaalset sisu ja kontrollima selle levitamist?”²⁷ Teadlaste akadeemilise vabaduse tagamine on küll ka üks riigivõimu kohustusi, kuid nii paljude mõjutajatega ja niivõrd keerukas õiguslikus ning sotsiaalses olukorras on praktiliselt võimatu eeldada, et riigivõimul oleks tegelikkuses võimalus teadlaste akadeemilist vabadust efektiivselt kaitsta. Lisaks toimub suur osa teadustööd eraõiguslikes teadusasutustes ning riigil ei saa olla kohustust erasektoris tegutsevatele teadlastele akadeemilist vabadust tagada. Nende teadlaste ülesanded määratakse kindlaks töösuhetes, mitte ei ole teadlase enese otsustada.²⁸

Ettevõtluse suurenev roll teaduse rahastamisel on seadnud piiranguid tulemuste avalikustamisele ja saadud teadmiste kasutamisele. Akadeemilise vabaduse nurgakiviks olevat põhimõtet, et ülikoolide tegevuse tulemusena võrsunud teadustöö tulemused peaksid olema akadeemilisele kogukonnale kättesaadavad ja avatud aruteludeks,

²⁶ Bennich-Björkman, lk 349.

²⁷ Altbach, lk 3.

²⁸ PS kommentaarid, lk 291.

rikutakse praktikas üha enam, kui ülikoolide teadustööd rahastatakse ettevõtete poolt, kes nõuavad kontrolli tulemuste üle, mis võivad kasumit anda.²⁹ Piirangud oma teadustöö tulemuste ja järelduste avaldamisel on eriti tuntavad loodusteadlastele, sest nemad puutuvad tihti kokku rahastaja huvidega mõjutada tulemuste publitseerimist.³⁰

Akadeemilise vabaduse üks olulisi aspekte seisneb ka selles, et teadlasel oleks võimalik valida selliseid uurimisobjekte, mille uurimiseks on olemas vajalik metodoloogia. Väline surve mõjutab tihti uurima asju, mille kohta uute teadmiste avastamine oleks ühiskonnale küll väga suure väärtusega, aga mille uurimiseks efektiivset metoodikat ei ole.

Suured investeeringud kõrgharidusse kombineerituna ülikoolide bürokratiseerimisega on viinud olukorrani, kus paljud ülikoolide teadlased on sunnitud kas täisajaga õppetööd tegema või, ja seda eriti professorite puhul, tegelema peamiselt administratiivküsimustega.³¹ Akadeemilise vabaduse vähenemisena võib käsitleda ka olukorda, kus akadeemilised töötajad peavad tegema tohutul hulgal bürokraatlikku tööd, et saada grante ja rahastust oma teadustööle. Ja kui toetus eraldataksegi, siis on vaja väga üksikasjalikult anda aru oma töö käigust ja tulemustest ning esitada suurel hulgal väga mahukaid aruandeid, mis omakorda vähendab tegelikku vabadust ja iseotsustamisõigust teadustöös.

1.2. Ülikooli autonoomia määratlus ja autonoomia komponendid

“Autonoomia, ükskõik kui palju seda mõistet ka ei kasutataks avalikes aruteludes, ei ole üheselt mõistetav. Autonoomia mõiste kohta on ja on olnud palju erinevaid tõlgendusi, erinevates riikides ja erinevatel aegadel. /.../ Autonoomia on nagu pinevusseisund erinevate huvide vahel, välise kogukonna ja akadeemilise kogukonna vahel, teadmuse kui tootmise algallika ja teadmuse kui uurimise algallika vahel.”³²

²⁹ Altbach, lk 2-3.

³⁰ Bennich-Björkman, lk 340.

³¹ Bennich-Björkman, lk 354.

³² G. Neave. On Being Economical with University Autonomy. Being an Account of the Retrospective Joys of a Written Constitution. Academic Freedom and Responsibility. SHRE and Open University Press 1988, p 47.

Õigusleksikonis on autonoomia kohta öeldud, et see on osaline iseseisvus, mis põhiseaduse või seadusega antakse riigi mingi osa rahvastikule, rahvusrühmale või asutusele.³³

Tänapäevasele ülikooli autonoomia kontseptsioonile alusepanijaks peetakse Saksa riigimeest ja õpetlast ning Berliini Humboldti Ülikooli asutajat Wilhelm von Humboldtit. Humboldti poolt 1810/11. aastal ellu viidud ülikoolireformi tulemusena said Saksa ülikoolid endale tolle aja kohta väga laialdase enesekorraldamisõiguse. Humboldti seisukoht oli, et riik on kaotanud oma senise ülesande ning õiguse ülikooli tegevust detailselt reguleerida ja peab pigem võtma endale rolli ülikooli materiaalse eksisteerimise toetajana.³⁴ Ülikoolide institutsionaalse autonoomia olemus seisneb selles, et ülikoolid peaksid paremini toimima, kui nad omavad kontrolli iseenda saatuse üle. Neil on motivatsioon areneda, kui nad saavad ise kasu oma tegevusest; nad on ettevõtlikud, kui sellest saadav tulu jääb neile. Kui nad on initsiatiivitud, siis jäävad nad konkurentsist teistele institutsioonidele alla. Kui ühele grupile ülikoolidest anda suuremat autonoomiat ja suunata neid täitma riigi poolt seatud strateegilisi eesmärke nende arvates kõige efektiivsemal moel, on üsna tõenäoline, et nad valivad ühe ja sama eesmärgi saavutamiseks erinevaid teid ning mõned ülikoolidest osutuvad innovaatlisemateks kui teised.³⁵

1938. aasta põhiseaduse eelnõu koostamisel ning ülikooli staatust puudutava sätte sõnastamisel vaieldi nii Rahvuskogus kui eesti õigusteadlaste hulgas selle üle, kas autonoomia erineb omavalitsusest või ei. Riigimees ja õigusteadlane, Tartu Ülikooli professor Ants Piip arutles nii: „Tahtmatult tekib küsimus, kas on nende kahe mõiste vahel vahet ning kui on, miks siis ülikooli ringkonnad ripuvad just „autonoomia“ mõiste küljes. /.../ Mis puutub autonoomia ja omavalitsusliku korra erinevustesse, siis tuleb küll väita, et need mõisted ei ole samased. Kuigi on õigus, et kummalgi neil sõnul ei ole

³³ Õigusleksikon. Kirjastus Interlex, 2000.

³⁴ T. Bercham. University Autonomy: Illusion or Reality? Oxford Review of Education, 1985, Vol 11, No 3, p 246.

³⁵ J. Fielden. Global Trends in University Governance. The World Bank, Education Working Paper Series, 2008, No 9, p 18.

juriidiliselt kindlat sisu, siiski on nende vahel sügav vahe. Eriti on see ilmne autonoomia selle liigi vahel, mida kutsutakse territoriaalseks ja mida seatakse vastandiks personaalsele autonoomiale. Territoriaalselt moodustab autonoomia riigi osa valitsemise viisi, kus teatud asjad on üldseadusega antud selle oma valitud organitele lõplikult lahendada, ning isegi riigi keskvõimu poolt kehtima pandud normidele vastukäivalt. Säärane normide loomise õigus ei tähenda aga siiski autonoomse riigiosa suveräänsust, sest et selle organite võimupiire ei määra ta ise, vaid riigi keskvõim. /.../ Autonoomia erineb aga ka sama teravalt „omavalitsuslikust korraldusest“, sest viimane tähendab vaid kohaliste valitavate asutiste teatud vabadust haldusasjades. Autonoomia haarab aga normide loomise õigust, so tema kompetentsi antud aladel ka quasi-seadusandlust. /.../ Seega autonoomia ja omavalitsusliku korralduse vahe on mitte üksi kvantitatiivne, vaid esijoonel just kvalitatiivne: ta näitab autonoomsete asutiste tegutsemise suurimat ja laiemat vabaduse tendentsi, kui seda on omavalitsustel. Siirdudes territoriaalse autonoomia juurest personaalse ja eriasutiste autonoomia ja omavalitsusliku korralduse juurde, tuleb mainida sama vahet ka siin: teatud, seaduse poolt antud piires, on autonoomse asutise korraldised, ühes normide loomise õigusega, lõplikud, kuna omavalitsuslike asutiste omad käivad tavaliselt veel nii vormilisele, seaduslikkuse mõttes, kui ka sisulisele, otstarbekuse seisukohalt, järelvalvele ja kinnitamisele teiste asutiste poolt. Sellepärast on mõistetav teatud pinevus autonoomia säilitamise ümber kõrgemaile õppeasutistele.“³⁶ Samas teine tuntud riigimees ja õigusteadlane ning samuti Tartu Ülikooli professor Jüri Uluots oli seisukohal, et "juriidilist vahet ei ole: seaduses ettenähtud piires võib omavalitsuslik korraldus olla kitsam kui ka laiem kui autonoomia, ja vastupidi".³⁷ 1932. aastal välja antud Eesti Entsüklopeedia autonoomia määratlus toetab selles õiguslikus vaidluses pigem professor Piibu seisukohta. Eesti Entsüklopeedia kohaselt on autonoomia iseseaduslikkus, osaline iseseisvus. Riigiõiguslikult on autonoomia omavalitsuse ja mittesuveräänse riigi vahestaadium. Autonoomia erineb: 1) omavalitsusest seega, et autonoomsel provintsil on iseseisev seadusandlus ja kohus, mis esimesel puuduvad; 2) mittesuveräänsest riigist seega, et autonoomsele provintstile on

³⁶ A. Piip. Ülikoolide autonoomia. Akadeemia, 1937, nr 1, lk 6.

³⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, vt: <http://www.just.ee/10716>. (viitega: E.Laaman, Kodaniku põhiõigused ja kohused, teoses: Põhiseadus ja Rahvuskogu, Tallinn 1937, lk. 353 viitega Esimese Koja Põhiseaduse üldkomisjoni protokollile nr. 7).

seadusandlik ja kohtuvõim delegeeritud riigi poolt, kes võib selle võimu piire ühepoolse tahte aktiga muuta või koguni selle võimu tühistada. Kitsamas mõttes kõneldakse ka omavalitsuse autonoomiast, sest omavalitsusel on õigus luua seadustega määratud piires õiguslikke norme ja valitseda oma asju iseseisvalt; ses mõttes võib autonoomia kuuluda ka asutistele, näiteks ülikoolile.³⁸

Tihti tuuakse Briti ülikoolide autonoomset staatust eeskujuks teistele riikidele ja kõrgharidussüsteemidele. „Akadeemia, mille ehedaimad näited on kaks vana inglise ülikooli, on säilitanud oma staatuse iseseisvaid õigusi omava õpetlaste kogukonnana /.../ Briti akadeemilise autonoomia mudel ei tugine põhimõttel, et riik loob ülikoolide jaoks „reservaadi“, mille tegevusse ta ise ei sekku, vaid pigem käsitlusel, mille kohaselt riigil puudub pädevus selle valdkonna reguleerimiseks.“³⁹ Briti ülikoolide mudelit analüüsid võib ka jõuda järeldusele, et selle tõhusus sõltubki otseselt sellest, kui palju või vähe riik seda valdkonda on oma õigusaktides reguleerinud. Uurimuses selle kohta, kui suur on ülikoolide autonoomia erinevates Euroopa kõrgharidussüsteemides, jõuti järeldusele, et on riike, kus ülikoolide tegelik autonoomia on väga piiratud, kuid selle eest on see kõlavalt deklareeritud riiklikes õigusaktides.⁴⁰ Muidugi ei saa nendest näidetest teha ühest järeldust, et ülikoolide autonoomia tegelik määr ning selle sätestamine õigusaktides on pöördvõrdelises seoses. Kindlasti mängib nende näidete juures rolli nii angloameerika riikide erinev õiguskultuur kui ka mitmed muud tegurid, kuid ilmselge on, et autonoomia määra hindamisel tuleb analüüsida faktiliselt ülikoolidele tagatud autonoomiat, mitte ülikoolide autonoomiat puudutavaid deklaratsioone riikide põhiseadustes, seadustes või muudes õigusaktides.

Riigi poolt ülikoolidele antud autonoomia on tihti segu seadusandja tahtest, „päritud õigustest“, traditsioonidest ja ühiskondlikust kultuurist. Autonoomia kontseptsioon on harva detailideni viimistletud ja süstemaatiline. See on pigem väga kultuurispetsiifiline

³⁸ Eesti Entsüklopeedia. Köide I. K/Ü „Loodus“. 1932.

³⁹ Neave, lk 37.

⁴⁰ *ibid*, lk 32.

ning õigused ja kohustused, mis ühes riigis on iseenesestmõistetavad, võivad teisel olla mõeldamatud.⁴¹

Ülikoolide autonoomia puhul tuleb eristada materiaalsset autonoomiat ja protseduurilist autonoomiat. Materiaalne autonoomia on ülikooli otsustusõigus ise määrata oma eesmärgid ja tegevussuunad (nõ „mis“ on ülikool). Protseduuriline autonoomia seisneb ülikooli otsustusõiguses selle kohta, kuidas neid eesmärke saavutada ning tegevusi ellu viia (nõ „kuidas“ olla ülikool).⁴²

Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni Lissaboni deklaratsioon⁴³ on ülikooli institutsionaalse autonoomia peamiste komponentidena välja toodud organisatsiooniline autonoomia (*organisational autonomy*), majanduslik autonoomia (*financial autonomy*), autonoomia personalivaldkonnas (*staffing autonomy*) ja akadeemiline autonoomia (*academic autonomy*). Deklaratsiooni kohaselt peaks valitsusi tagant sundima toetama institutsionaalse autonoomia põhimõtet, mis hõlmaks erinevaid institutsionaalseid eesmärke ja sisaldaks endas autonoomiat akadeemiliste otsuste tegemisel (õppekavad, aineprogrammid ja teadustöö), majanduslikku autonoomiat (rahastamine ühekordsete summeeritud väljamaksete alusel⁴⁴), organisatsioonilist autonoomiat (ülikooli struktuur) ja autonoomiat personalivaldkonnas (vastutus värbamise, palkade ja edutamise eest). Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon (edaspidi ka: EUA) on oma 2009. aastal valminud Euroopa ülikoolide autonoomiat käsitlevas raportis⁴⁵ samuti analüüsinud ülikoolide autonoomiat nelja Lissaboni deklaratsioonis välja toodud komponendi lõikes.

Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides on just eespool nimetatud välja toodud ülikooli autonoomia komponentidena: „Institutsionaalne autonoomia tähendab ülikoolide ja teadusasutuste piisavat iseseisvust väliste mõjutuste osas, mis puudutab sisemist

⁴¹ Fielden, lk18.

⁴² Neave, Vught, lk 7 (viitega: R.Berdahl. *Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. Stud. High. Educ.*, 1990).

⁴³ Lisbon Declaration. Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose. European University Association 2007. Vt:

http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/newsletter/Lisbon_declaration.pdf

⁴⁴ Inglise keeles: *lump sum budgeting*.

⁴⁵ University Autonomy in Europe I. EUA 2009. Vt:

http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/University_Autonomy_in_Europe.pdf.

organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja ressursside hankimist erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetööks, samuti teadus- ja õpetustegevuse vabadust.⁴⁶

Tuleb nõustuda, et ülikooli organisatsioonilist ja majanduslikku autonoomiat ning autonoomiat personalivaldkonnas ja akadeemiliste otsuste tegemisel analüüsid on võimalik saada kõige täiuslikum ülevaade ülikooli institutsionaalse autonoomia sisust ja ulatusest, seetõttu leiab nimetatud nelikjaotus käsitlemist ka käesolevas töös.

1.2.1. Organisatsiooniline autonoomia

Ülikooli organisatsioonilise autonoomia hindamisel on oluline analüüsida järgmisi näitajaid:

- kas ülikoolil on õigus ise määrata oma struktuur ja töökorraldus;
- mil määral on ülikoolil õigus otsustada oma juhtimisstruktuuri üle;
- kes määrab ülikooli juhtorganite koosseisu ning valib/nimetab rektori⁴⁷.

Ülikoolide organisatsiooniline autonoomia hõlmab eeskätt ülikoolide õigust määrata oma struktuur ja töökorraldus ning ülikooli juhtimise süsteem ning juhtorganite koosseis.

Ülikooli juhtorganite moodustamise kord ja volitused on enamikes riikides määratud seadusega ning seda ei peeta ülikooli autonoomia piiramiseks. Küll aga on mitmetes riikides mindud seda teed, et seadusega määratakse vaid juhtorganite moodustamise üldised põhimõtted ning täpsemad tingimused saab määrata ülikool ise (nt esinduse proportsioon on määratud seadusega, kuid ülikool saab ise otsustada konkreetsete numbrite üle).⁴⁸

Ülikooli autonoomia määra üle otsustamisel omab olulist tähtsust ka rektori ametisse määramise üle otsustusõiguse omamine või mitteomamine. Euroopa ülikoolides on

⁴⁶ PS kommentaarid, lk 291.

⁴⁷ Enamikes Euroopa riikidest nimetatakse ülikooli tegevjuhti rektoriks, kuid mõnedes riikides kasutatakse ka teisi termineid, nt „president“ (Prantsusmaal, Iirimaa, Portugal), „asekantsler“ (inglise keeles: *Vice-Chancellor*) (Inglismaal, Rootsis) või „ülem“ (inglise keeles: *principal*) (Šotimaal).

⁴⁸ EUA 2009, lk 12.

kasutusel neli erinevat moodust rektori ametisse määramiseks: (1) rektori valib akadeemilise kogukonna esindajatest moodustatud suurearvuline valimiskogu; (2) rektori valib akadeemilise kogukonna poolt demokraatlikult valitud otsustuskogu⁴⁹; (3) rektori nimetab ülikooli kõrgeim otsustuskogu; (4) rektor määratakse kaheastmelises otsustusprotsessis, milles osaleb nii ülikooli kõrgeim otsustuskogu kui akadeemiline otsustuskogu.

Rektori ning ülikooli kõrgeima otsustuskogu rolli ja pädevuse vahekorra hindamine annab samuti olulise sisendi ülikooli autonoomia määra hindamisel. On kaks põhilist mudelit: rektor kas on ise kõrgeima otsustuskogu liige (kas lihtliikme või esimehena) või ei kuulu ta otsustuskogu koosseisu, kuid on aruandekohustuslik otsustuskogu ees. Ülikooli organisatsioonilise autonoomia hindamisel omab olulist tähtsust asjaolu, kuidas ülikooli juhtorganite pädevus ja vastutus suhestub ülikooli autonoomiaga. Rektori vastutus on otseselt seotud sellega, millised on võimalused tema ennetähtaegseks ametiks vabastamiseks ning kellel on õigus seda teha.

1.2.2. Akadeemiline autonoomia

Ülikooli akadeemilise autonoomia hindamisel on oluline analüüsida järgmisi näitajaid:

- kas ülikoolil on õigus määrata õppe- ja teadustöö strateegia ning valida teadustöö suundi ja meetodeid;
- kas ülikoolidel on vabadus avada ja sulgeda õppekavu ning määrata õppetöö sisu;
- kas ülikoolid loovad oma õppe- ja teadustöö kvaliteedi kindlustamise süsteemi ise;
- kas ülikoolidel on õigus ise määrata üliõpilaste vastuvõtu ja ülikoolist väljaarvamise tingimused ja kord;
- kas ülikoolid saavad ise määrata oma õppekorralduse;
- kas ülikoolidel on õigus endal määrata kraadide kaitsmise tingimused ja kord.

⁴⁹ Nn senat, st kogu, kelle ülesandeks on otsustada ülikoolis akadeemilisi küsimusi.

Bologna protsess⁵⁰ on oluliselt mõjutanud Euroopa ülikoolide akadeemilist autonoomiat. Bologna protsessi rakendamiseks on riiklikesse õigusaktidesse lisatud mitmeid nõudeid õppekavade ülesehituse ja sisu, antavate kvalifikatsioonide, hindamise ning õppetöö kvaliteedi kindlustamise süsteemide kohta ning sellega seoses on oluliselt vähenenud ülikoolide tegelik autonoomia akadeemilistes küsimustes.⁵¹

Akadeemiline autonoomia on praktikas tugevalt seotud ülikoolide majandusliku autonoomiaga, sest isegi juhul, kui ülikoolidel on formaalselt õigus ise otsustada näiteks õppekavade avamise ja sulgemise üle, aga ei ole õigust ise otsustada nende õppekavade finantseerimist, siis praktikas ei ole võimalik ka seda osa akadeemilisest autonoomiast efektiivselt realiseerida.

1.2.3. Autonoomia personalivaldkonnas

Ülikooli autonoomia hindamisel personalivaldkonnas on oluline analüüsida järgmisi näitajaid:

- kas ülikool saab ise kehtestada akadeemiliste töötajate kvalifikatsiooninõuded ja otsustada nende töölevõtmise tingimused;
- milline on ülikooli töötajaskonna õiguslik staatus (kas tegemist on avalike teenistujate või töötajatega tööõiguslikus mõttes);
- kas ülikoolil on õigus vabalt määrata oma töötajate palku;
- kas ülikoolil on õigus iseseisvalt otsustada oma töötajate töölevõtmine ning töölepingute lõpetamine nendega;
- kas ülikoolil on õigus vabalt määrata oma töötajate tööülesanded.

Autonoomia personalivaldkonnas on väga tihedalt seotud nii akadeemilise autonoomiaga kui ka majandusliku autonoomiaga – akadeemiliste töötajate kvalifikatsiooninõuete määramine mõjutab otseselt ülikooli akadeemilist autonoomiat ning töötajate palkade määramise õigus ning töölepingute sõlmimise õigus ilma vajaduseta kellegi kolmanda

⁵⁰ 1999. aastal kirjutasid 29 riigi haridusministrid alla Bologna Deklaratsioonile, mille eesmärgiks oli luua Euroopa ühtne kõrgharidusruum 2010. aastaks. Tänapäevaks on Bologna protsessiga liitunud 47 Euroopa riiki.

⁵¹ EUA 2009, lk 32.

aktsepti järele, on otseselt seotud ülikooli majandusliku autonoomia teostamisega. Ülikooli majandusliku autonoomia seisukohalt on oluline nii see, kas ülikoolil on õigus määrata oma personali kogukulud kui ka see, kas ta on vaba ilma piiranguteta määramaks konkreetsete töötajate palku.

1.2.4. Majanduslik autonoomia

Ülikooli majandusliku autonoomia hindamisel on oluline analüüsida järgmisi näitajaid:

- kas ülikoolil on õigus ise määrata oma eelarve ning jagada ümber riikliku finantseerimise rahasid;
- kas ülikoolil on õigus iseseisvalt osaleda õiguslikes vaidlustes;
- kas ülikoolidel on õigus määrata õppetasusid;
- kas ülikoolil on õigus laenata finantsturgudelt raha;
- kas ülikoolil on õigus asutada eraõiguslikke mittetulunduslikke organisatsioone või astuda nende liikmeks;
- kas ülikoolil on õigus asutada äriühinguid või omandada nendes osalust;
- kas ülikoolil on õigus investeerida finantstoodetesse ja anda välja võlakirju;
- kas ülikool on oma hoonete ja maa omanik ning kas tal on õigus osta ja müüa vara, sh kinnisvara.

Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon on välja töötanud ülikoolide majandusliku autonoomia indeksi⁵², mille abil on võimalik analüüsida ülikooli autonoomia määra ja ülikooli tulu teenimise võimekuse korrelatsiooni. Uuringus on jõutud järeldusele, et mida suurem on ülikooli autonoomia, seda suurem on ka tema võimekus kaasata finantseeringuid erinevatest allikatest, sh välisinvesteeringuid.⁵³ Majandusliku autonoomia hindamisel on üks olulisi küsimusi ka ülikoolide vastutus ning aruandekohustus riigi ees. Euroopa riikides on ülikoolireformide läbiviimisel ühelt poolt suurendatud ülikoolide majanduslikku

⁵² Indeksi koostamisel võeti arvesse 8 näitajat (ülikooli õigust osaleda õigusvaidlustes, otsustada osaluse üle mittetulunduslikes organisatsioonides, olla äriühingute omanik, osta ja müüa vara, võtta kommertsalustel laenu, võtta üliõpilastelt õppetasu, saada kolmandatelt osapooltelt tasu õppe- ja teadustöö eest ning otsustada akadeemiliste ja mitte-akadeemiliste töötajate arvu). Vt: Financially sustainable universities: Towards full costing in European universities. EUA 2008.

⁵³ EUA 2008, lk 70.

autonoomiat, samal ajal aga ka tõhustades aruandlust ja suurendades ülikoolide vastutust.⁵⁴

EUA Lissaboni deklaratsioonis mõeldakse, et Euroopas valitseb ääretu mitmekesisus ülikoolide avaliku rahastamise põhimõtetes, seda nii mahu, õigusliku aluse, metoodika, poliitilise mõju kui ka aruandluse osas, kuid sätestatakse eesmärgina ülikoolide avaliku finantseerimise suurendamine ja mitmekesistamine ning finantsjuhtimise läbipaistvuse tagamine. Ülikoolide riiklikul rahastamisel kasutatakse peamiselt kahte süsteemi, milleks on rahastamine riigieelarvest makstavate toetuste kaudu (*funding through block-grants*) ja kulupõhine rahastamine (*line-item budgeting*). Riigieelarvest makstavate toetuste kaudu rahastamisel antakse ülikoolidele ühtne summa erinevate kulude, sh õppe- ja teadustööga ning juhtimisega seotud kulude katteks ning ülikoolidel on ise õigus otsustada raha jagamine erinevate tegevuste finantseerimiseks. Kulupõhise rahastamise korral antakse raha konkreetsete eelnevalt kokku lepitud ülesannete täitmiseks ning ülikoolil on kas väga piiratud õigus riigilt saadud raha ümber jaotada või puudub see õigus üldse. Kulupõhine rahastamise süsteem piirab oluliselt ülikoolide tegelikku majanduslikku autonoomiat.

Ülikoolide majandusliku autonoomia hindamisel peab arvestama, et mõnikord on ülikool formaalsete näitajate kohaselt küll autonoomne, kuid tegelikkuses võib tema otsustusõigus olla tugevalt piiratud. Näiteks võib ülikool näida autonoomne, kuna ta on oma vara omanik, kuid samal ajal võib tal puududa vara iseseisva käsutamise õigus. Mõnikord on ülikoolide majanduslikku autonoomia piiratud ka seeläbi, et ülikoolidele ei ole antud õigust vabalt käsutada oma hooneid, mis ühelt poolt omavad küll suurt turuväärtust, aga teisalt on kuulutatud mittevõõrandatavaks nende olulise ajaloolise väärtuse tõttu, ning seda ka juhtudel, kui nende ülalpidamine nõuab suuri ressursse, mida saaks muidu kasutada õppe- ja teadustöö finantseerimiseks.⁵⁵ Võimalik on ka vastupidine olukord, kus ülikoolil puudub iseseisev otsustusõigus majanduslikes küsimustes ning

⁵⁴ U. Felt. University Autonomy in Europe: Changing Paradigms in Higher Education Policy. Special Case Studies, p 10. Vt: http://www.magna-charta.org/pdf/Documento_Felt.pdf.

⁵⁵ EUA 2009, lk 26.

enamik otsuseid vajavad riigivõimu kinnitust, kuid tegelikkuses riigivõim ei sekku ülikooli otsustesse ning kinnituse saamine on vaid formaalsus.

1.3. Ülikooli institutsionaalse autonoomia mõju akadeemilisele vabadusele

Üliõpilaste ning ülikoolide akadeemilise ja mitteakadeemilise personali õiguste ja vabaduste tasakaalu üle on vaieldud juba alates esimeste ülikoolide loomisest ja ülikoolide autonoomia põhimõtte esmakordsest määratlemisest. Euroopas sündis 12. sajandil autonoomne, püsivalt ja korporatiivsetel alustel tegutsev kõrgema õppimise institutsioon, mis on, aja jooksul oma vormi küll muutes, säilinud tänaseni.⁵⁶ Oli kaks peamist mudelit: Bologna ja Pariisi mudel. Kumbki neist esindas väga erinevat tüüpi autonoomiat ja oli sõltuvuses erinevast toetajaskonnast. Bologna mudelis tugines autonoomia mõiste üliõpilastele. See seisnes üksikisiku vabaduses õppida. Pariisi mudel, vastandina sellele, käsitles autonoomiat vabadusena õpetada ning toimis pigem sellistes akadeemiates, kus üliõpilasi vaadeldi alamtatena, kui sellistes akadeemiates, mis tegutsesid üliõpilaste teenistuses.⁵⁷

Ajaloo jooksul on ülikoolide institutsionaalset sõltumatust riigist peetud üldiselt vajalikuks eeltingimuseks professorite akadeemilise vabaduse tagamiseks.⁵⁸ Sõjaeelse Eesti Vabariigi lõpuaastatel toetas seda seisukohta ka professor Ants Piip: „Tekib küsimus: kas on ülikoolil säärast iseseisvust õieti vaja ning kui laialt? Kuna teaduslik töö on äärmiselt kiiresti arenev ja spetsialiseeruv, siis näikse olevat tõesti vajane suur vabadus selle korraldamisel. Siin ei ole kahtlus üldse mõeldav. Rohkem vaieldav on ülikooli majanduslik autonoomia. Kuid on silmnähtav, et õppetöö korraldus on suurelt sõltuv majanduslikust tegurist. Seega ei ole mõeldav ülikooli vaimset autonoomiat ilma suurima ehk vähima iseseisvusega tema ülalpidamiseks vajaste summade käsutamisel, tulgu need ülikooli oma allikatest või riigilt. Edasi autonoomiat on vaja ka üliõpilaste tegevuse ja elu korraldamiseks. Kes tunneb oma õpilasi paremini kui ülikooli dotseeriv personaal, kes koos kaasvõitlejatega – üliõpilastega on huvitatud nii teaduse edasiviimisest kui ka

⁵⁶ Perkin, lk 169.

⁵⁷ Neave, lk 33.

⁵⁸ Clark, lk 102.

viimaste elule ettevalmistamisest?”⁵⁹ Akadeemilise vabaduse ja ülikoolide autonoomia ühemõtteline seos on välja toodud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides: „Teaduse ja selle õpetuse vabadus (akadeemiline vabadus) ning ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia (institutsionaalne autonoomia) on omavahel lahutamatult seotud: vaba teadustegevus ja teadmiste õpetus ei saa eksisteerida ilma autonoomsete ülikoolide ja teadusasutusteta. Samas ei ole ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiast mingit kasu, kui piirid on seatud teadustegevuse sisule.”⁶⁰ Seisukohta, et ülikooli autonoomia on ainumõeldav eeltingimus vaba õppe- ja teadustöö tegemiseks, väljendas ka Tartu Ülikooli valitsus oma 1935. aastal⁶¹ haridusministrile saadetud kirjas: „Autonoomia on kõrgemate õppeasutuste normaalse arenemise ja töötamise olulisemaid eeldusi . . . Ülikooli majapidamine seisab otseselt õppe- ja teadusliku töö teenistuses, moodustades viimastega tükeldamata terviku.”⁶²

Ka ülikoolide Magna Charta määratleb iga ülikooli kohustuse, kõiki võimalikke eriolukordi arvestades, tagada oma üliõpilastele nende vabadused ja vajalikud tingimused eesmärgiks seatud teadmiste ja oskuste omandamiseks. Ülikooli on nimetatud vabade inimeste töötoaks, kus vabaduse sisuks on võimalus väljendada oma individuaalsust ning kritiseerida *status quo*-d.⁶³

Aga ülikoolide institutsionaalse autonoomia ning akadeemilise vabaduse omavahelisel vahekorral on ka teisi aspekte. Sel ajal kui mõisted „massikõrgharidus“, „ettevõtlik ülikool“, „teadmusühiskond“, „ülikoolide bürokraatia kasv“ jne on ülikoolide juhtimises üha enam kõlapinda leidnud, on ka ülikoolide institutsionaalse autonoomia mõju akadeemilisele vabadusele teistsuguse tähenduse saanud. „Ülikoolide suuruse ja ülesehituse keerukuse kasv ning suurem vajadus kaasata ressursse riigilt ning era- ja

⁵⁹ Piip, lk 7.

⁶⁰ PS kommentaarid, lk 290.

⁶¹ Sel ajal toimusid arutelud Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seaduse muudatuste üle, millega kavandati olulisi piiranguid Tartu Ülikooli autonoomiale.

⁶² Ö. Elango. Võitlus Tartu Ülikooli seaduse ümber aastail 1934-1940. Eesti NSV ajaloo küsimusi VII. Tartu Riikliku Ülikooli toimetised. Tartu 1972, lk 63.

⁶³ J. Holm. Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusinstituut, 2005, lk 78. (Viitega: H. Penneman. *Autonomy in Education: Review of the country reports.* – W. Berka. J de Groof. H. Penneman (eds). (2001), p 37.)

korporatiivsetelt rahastajatelt tekitab paratamatult vajaduse professionaalse juhtimise järele ning traditsiooniliselt vaba organisatsioon muutub bürokraatlikuks kontrollisüsteemiks.”⁶⁴ Rootsi teadlaste seas läbi viidud uurimus andis tulemuseks, et akadeemiline vabadus kui väärtus on akadeemilises kogukonnas ikkagi kõrgelt hinnatud, kuid institutsionaalsed muudatused, eriti selles osas, mis puudutavad finantseerimissüsteemi ülesehitust, omavad selget mõju teadlaste käitumisele akadeemilise vabaduse kasutamisel.⁶⁵

Ülikoolide institutsionaalse autonoomia esialgne eesmärk oli tagada ülikooli liikmetele vabadus otsida ja edasi anda teadmisi, neid vaidlustada ning nende üle diskuteerida ilma piirangute või kellegi sekkumiseta. „Vanadel headel aegadel“ olid mõisted „ülikool“ ja „professorkond“ teineteisele ilmselt palju lähedasemad kui nad on tänapäeval. Seetõttu ei olnud ka esialgu mingit vastandumist ülikoolide autonoomia ning ülikooli liikmete akadeemilise vabaduse vahel. Ühiskonna arenedes ning ülikoolide mõjukuse kasvades tekkis ning järjest suurenes ka lõhe ülikooli kui institutsiooni juhtimise ja ülikoolide liikmete „vaba vaimu“ vahel. Ülikooli kui institutsiooni eesmärgiks sai üha enam kasumi maksimeerimine ja efektiivsuse kasv ning tõe otsimise piiramatute vabaduse edendamine jäi tahaplaanile. Seda konflikti võib kirjeldada nii: “Kuna akadeemilise tegevuse põhiolemuseks on vabadus töötada enda valitud probleemide kallal enda valitud viisil ja tempoga, võib institutsioon ise muutuda ohuks akadeemilisele ettevõtlikkusele. Ülikooli autonoomia, määratletuna ülikooli administratsiooni sõltumatusena, võib minna vastuollu ülikooli liikme individuaalse vabadusega.”⁶⁶ Seega võib üksikute õppejõudude ja teadlaste akadeemiline vabadus osutada konfliktis olevaks ülikooli või teadusasutuse üldiste eesmärkidega. Ülikooli sõltumatus õppejõudude ja teadustöötajate töölevõtmisel ning teadustöö suundade valikul võib vastanduda õppejõudude ja teadlaste huvidega. Ülikooli juhtimise põhimõtete määratlemine ning juhtimise korraldamine on määrava tähtsusega. Ülikooli kui institutsiooni autonoomiaga peab kaasnema ülikooli administratsiooni pädevus ja vastutus. Ülikooli juhtorganite moodustamise tingimused ja

⁶⁴ Perkin, lk 202.

⁶⁵ Bennich-Björkman, lk 334.

⁶⁶ Perkin, lk 202.

kord peab olema vastutustundlikult planeeritud ning põhjendatud. Et vähendada võimalikke vastuolusid on enamik ülikooli kaasanud ülikooli juhtimisse ülikooli liikmete poolt vabalt valitud esindajaid.⁶⁷ Selline juhtimisstruktuur võimaldab teatud määral ära hoida konflikte ülikooli akadeemiliste ja mitteakadeemiliste töötajate vahel. Samadele järeldustele on jõutud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides: „Individaalne akadeemiline vabadus võib sattuda konflikti ülikooli või teadusasutuse eesmärkidega. Ülikooli autonoomia õppejõudude valikul ning õpetuse suundade kujundamisel võib olla vastuolus üksikute õppejõudude huvidega. Ülikooli autonoomia kasutamisel on seetõttu otsustav sõna õppejõududel endil – kuigi isegi nemad ei saa üksikute õppejõudude akadeemilist vabadust lõplikult piirata.“⁶⁸

Ülikoolid peavad teadvustama võimalikku konflikti ülikooli institutsionaalse autonoomia ja tema liikmete akadeemilise vabaduse vahel ning teadvustama ülikooli missiooni olla puhvriks akadeemilise personali „vaba vaimu“ ja riikliku juhtimise ja kontrolli vahel. „Olukorras, kus ei ole piisavat selgust kummagi poole otsustuspädevuse osas, võiks ülikool leida mõistlikult turvalise niši ning lõigata kasu akadeemilise kogukonna ja riigivõimu omavahelistest erimeelsustest.“⁶⁹ Ülikoolid ei tohiks määratleda ennast riikliku kontrolli ning rahajagamise subjektina, vaid peaksid olema ühiskondliku elu olulised mõjutajad ning mõjuvõimsad rahvusliku rikkuse loojad.

Ülikoolid peaksid lisaks õppejõududele ja teadustöötajatele tagama piisava esindatuse ülikooli otsustuskogudes ka üliõpilastele. Samuti peaksid ülikooli juhid arvestama ka õppejõudude ja teadustöötajate võimalike protestidega nende õiguste piiramise üle. Näiteks algatasid Cambridge'i ülikooli akadeemilised töötajad mõni aeg tagasi kampaania akadeemiliste töötajate intellektuaalse omandi õiguste piiramise ja akadeemilise vabaduse vähendamise vastu ülikooli poolt ning saavutasid vaidluses ülikooli juhtkonnaga ka teatud tulemused.⁷⁰

⁶⁷ EUA 2009, lk 12-13.

⁶⁸ PS kommentaarid, lk 291.

⁶⁹ Perkin, lk 169.

⁷⁰ Campaign for Cambridge Freedoms. Vt: <http://www.freecambridge.org>.

Seega ei saa teha järeldust, et ülikooli laialdasem institutsionaalne autonoomia tagab alati ülikooli liikmete akadeemilise vabaduse võimaldamise kõige paremal moel. Ülikoolidel on tihti enda, institutsionaalselt määratletud eesmärgid ning need võivad sattuda konflikti ülikooli akadeemiliste töötajate eesmärkidega.

1.4. Näiteid teiste riikide praktikast

Austria on üks nendest riikidest, kus ülikooli autonoomia kontseptsioon on viimaste aastakümnete jooksul oluliselt muutunud. 1960. ja 1970. aastatel piirati seni Humboldti vaimus tegutsenud ülikoolide autonoomiat drastiliselt – ülikoole nähti vaid majanduskasvu mootoritena ning riigivõimu poolt ülikoolides läbi viidud struktuuri- ja õppekavareform tõi kaasa tugevad sisetülid ülikoolides ning ülikooli kui organisatsiooni nõrgenemise. 1980. aastate lõpus jõudsid üle-euroopalised suundumused ülikoolide positsiooni tugevdamisel ka Austriasse.⁷¹ 1993. aastal viidi autonoomia põhimõte Austria põhiseadusesse ning 2002. aastal realiseeriti autonoomia ka tegelikkuses, andes ülikoolidele juriidilise isiku staatuse ning laiaulatusliku organisatsioonilise, majandusliku ja akadeemilise autonoomia ning autonoomia personalivaldkonnas.⁷² Austria põhiseadusreformi käigus koondati ülikoole puudutavad sätted põhiseaduses kokku ning täiendati põhiseadust eraldi ülikoolide kohta käiva artikliga 81c järgmises sõnastuses:

„Ülikoolid.

Art 81c (1) Avalikud ülikoolid on loodud vaba teadusliku uurimise, õpetuse ning loomingu avaldamise jaoks. Nad tegutsevad seaduse piirides autonoomselt ning võivad vastu võtta oma põhikirja. Ülikooli kollegiaalsete otsustuskogude liikmed on oma tegevuses vabad.

(2) Föderaalseadusega võib lubada isikutel, kellel ei ole Austria kodakondsust, ülikoolis ametis olla, samuti kuuluda ülikooli otsustuskogudesse ja üliõpilaste esindustesse.

(3) Ametisse nimetatud ülikooli teenistujate teenistusalased kaebused esitatakse viimases astmes pädevale ministrile.“⁷³

⁷¹ Pechar, H. University Autonomy in Austria. Hochschulforschung, Vienna 2005.

⁷² W. Berka. Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten. Zeitschrift für öffentliches Recht. Springer-Verlag 2008.

⁷³ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV), Austria. Vt:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

Seega on Austria üks nendest riikidest, kus ülikooli autonoomia on põhiseaduse tasemel kaitstav õigus. Nagu ka Soome. Soome põhiseaduse⁷⁴ paragrahvi 123 kohaselt on ülikoolidel enesekorraldusõigus seaduses sätestatud piirides.

Viimaste aastate jooksul on Soome ülikoolide juhtimises viidud läbi ulatuslik reform, mille puhul võeti eeskujuks anglo-saksi ülikoolide mudel.⁷⁵ Soome uus ülikooliseadus jõustus 2010. aasta alguses.⁷⁶ Soome ülikoolireformi eesmärk oli suurendada Soome ülikoolide konkurentsivõimet ülikoolide struktuurireformi – eelkõige ülikoolide institutsionaalse koostöö ja ühinemiste, spetsialiseerumise ja eristamise ning ülikooli juhtimismudeli muutmise – kaudu.⁷⁷ Soome ülikoolireformiga muudeti riigiasutusena tegutsenud ülikoolid, mis allusid riigiasutusele kehtinud reeglitele ning omasid väga piiratud õigusi ise tehinguid teha ning oma vahendeid vabalt kasutada, avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks, kellel on oluliselt suurem majanduslik autonoomia ning vabadus enda nimel tehinguid teha.⁷⁸ Muudatused ülikoolide staatuses eeldavad ülikoolide sisemises juhtimissüsteemis samuti paradigmuuutust. Rektori ja dekaanide roll suureneb – kasvab vajadus professionaalsete juhtide järele.⁷⁹

Soome arengud järgivad globaalseid trende suuremate, tugevamate ning konkurentsivõimelisemate üksuste moodustamisel. Hiljutine Taani ülikoolisüsteemi reorganiseerimine tulenes samuti rahvusliku haridus-, teadus- ja innovatsioonipoliitika vajadustest. Taani riik soovis reageerida rahvusvaheliste turgude signaalidele ning tõsta rahvusliku haridus- ja teadussüsteemi konkurentsivõimet. Ülikoolide ühinemised Ühinenud Kuningriigis olid samuti mõjutatud ülemaailmsetest suundumustest rahvusvahelistumisele ja kommertsialiseerumisele.⁸⁰

⁷⁴ Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731. Vt: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

⁷⁵ J. Tirronen, T. Nokkola. Structural Development of Finnish Universities: Achieving Competitiveness and Academic Excellence- Higher Education Quarterly, Vol 63, No 3, 2009, p 231.

⁷⁶ Yliopistolaki, 24.7.2009/558. Vt: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>.

⁷⁷ Tirronen, Nokkola, lk 219.

⁷⁸ *ibid*, lk 223.

⁷⁹ *ibid*, lk 231.

⁸⁰ *ibid*, lk 233.

Ainult kaheksas kõrgharidussüsteemis (Austria, Belgia flaami kogukond, Eesti, Norra, Poola, Slovakkia, Šveits ja Suurbritannia) on ülikoolidele seatud väga vähe või üldse mitte piiranguid oma varade ja finantsvahendite kasutamisel ja nende majanduslik autonoomia on suhteliselt laiaulatuslik. Kõikides teistes riikides on ülikoolidel piirangud avaliku raha kasutamisel. Üldiselt on Lääne-Euroopa ülikoolidel oluliselt suurem majanduslik autonoomia kui Ida-Euroopa riikide ülikoolidel. Samas on tendents selline, et Lääne-Euroopa ülikoolidel on suurem vabadus riikliku raha kasutamise üle otsustamisel, aga vähem õigusi õppetasude üle otsustada, samal ajal kui Ida-Euroopa ülikoolidel on vastupidiselt suurem otsustusõigus õppetasude küsimuses, aga vähem õigusi ise riigi raha ümber jagada. Kõige iseloomulikumad näited on Läti ja Serbia, kus toimub ülikoolide kulupõhine rahastamine, aga samas on ülikoolidel õigus ise vabalt õppetasusid määrata.⁸¹

2009. aastal koostatud EUA raportis ülikoolide autonoomia kohta leiti ka, et kui ülikooli akadeemilise ning tugistruktuuri moodustamine on enamikes Euroopa riikides ülikoolide pädevuses, siis juhtimisstruktuuride moodustamisel ning juhtorganite valimisel on riiklikul regulatsioonil suurem osatähtsus. 2/3 uuringus osalenud Euroopa riikides on ülikoolidel täielik otsustusõigus oma akadeemiliste struktuuride moodustamisel, ülejäänud riikides on teatud piirangud. Türgis, Luksemburgis ja Küprusel on ülikoolide teaduskonnad määratud seadusega. Islandil võivad ülikoolid üldiselt vabalt otsustada oma akadeemiliste struktuuride üle, aga University of Iceland kohta kehtivad teistest ülikoolidest erinevad reeglid ning selle ülikooli teaduskonnad on seaduses otsesõnu nimetatud. Lääne-Balkanil (Vähemalt Sloveenias, Serbias ja Horvaatias) on teaduskonnad ja muud üksused väga iseseisvad, st ülikoolist sõltumatud ning ülikool tegutseb vaid katuseorganisatsioonina.

Kui Euroopa ülikooli mudelis on ülikooli kõrgeim juhtimine traditsioonilises olnud ühekojaline ning otsustuskogu liikmed on akadeemilise kogukonna poolt määratud, siis tänaseks on olukord märkimisväärselt muutunud. EUA raporti kohaselt on 34 uuritud riigist 23 ülikooli juhtimine jagatud kahe otsustuskogu vahel. Samas peab märkima, et raporti kohaselt on ka Eesti arvatud kahekojalise juhtimismudeliga riikide hulka, kuigi ülikooliseaduse alusel moodustataval kuratooriumil ei ole tegelikkuses mingit

⁸¹ EUA 2009, lk 26.

otsustusõigust ülikooli juhtimises ning tegemist on täiel määral nõuandva koguga. Kahe juhtorganiga süsteemides on nõukogu pädevuses enamasti pikaajaliste strateegiliste otsuste tegemine, nagu põhikirja ja arengukava vastuvõtmine, rektori ja prorektorite valimine ja eelarve kinnitamine. Senat vastutab enamasti akadeemiliste küsimuste eest, nagu õppekavad, kraadide andmine ning õppejõudude ja teadustöötajate töösuhted. Sellistel juhtudel koosneb senat enamasti akadeemilise kogukonna poolt valitud liikmetest, mõnikord ainult professoritest, aga enamikel juhtudel ka teiste kategooriate õppejõudude, administratsiooni ja üliõpilaste esindajatest. Ühekojalise juhtimismudeliga ülikoolides on mõlema otsustuskogu ülesanded ühendatud ning see kogu võtab vastu kõiki ülikooli puudutavaid olulisi otsuseid.⁸²

Endise sotsialismibloki riikides (nt Sloveenia, Horvaatia, Eesti, Läti, Poola) ja Lõuna-Euroopa riikides (Küpros, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Türgi) on rektor traditsiooniliselt *primus inter pares* ning valitakse akadeemilise kogukonna poolt moodustatud valimiskogu poolt, Lääne-Euroopa riikides (nt Taani, Iirimaa, Luksemburg, Holland, Rootsi, Suurbritannia) on rektori määramine enamasti ülikooli kõrgeima juhtorgani pädevuses.

⁸² EUA 2009, lk 12.

2. Ülikooli autonoomia ja akadeemiline vabadus Eesti Vabariigis ajavahemikul 1918-1940

Tartu Ülikooli õigusliku staatuse ning ülikooli autonoomia ning selle piiritlemise küsimusi Eesti Vabariigis kahe maailmasõja vahel on põhjalikult käsitletud Riho Illak enda 2008. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud bakalaureusetöös.⁸³ Käesolevas töös peatutakse vähem ajaloolistest sündmustest tulenenud mõjul Tartu Ülikooli tegevusele ning piirduakse vaid ülevaate andmisega Eesti Vabariigi erinevate põhiseaduste akadeemilist vabadust ning ülikoolide institutsionaalset autonoomiat puudutavatest sätetest ning teistest ülikooli tegevust reguleerivatest seadusandlikest aktidest.

2.1. 1920. aasta ja 1938. aasta põhiseadused

Eesti on üks nendest riikidest, kus nii akadeemiline vabadus kui ka ülikoolide institutsionaalne autonoomia on olnud tagatud põhiseadusliku õigusena terve omariikluse ajajärgu vältel. Kõigis Eesti Vabariigi põhiseadustes on sisaldunud põhiõiguste kataloogi ühe sättena paragrahv, mis on kinnitanud teaduse, kunsti ja nende õpetuste vabadust ning samuti ka ülikooli (või nn kõrgemate õppeasutuste) autonoomiat. Eriti tähelepanuväärne on ülikoolide autonoomia kui ühe põhiõiguse sätestamine kõigis Eesti Vabariigi põhiseadustes, sest see ei ole olnud sugugi iseenesestmõistetav paljude Euroopa riikide põhiseadustes varasematel aegadel ega ole ka tänapäeval.⁸⁴

15. juunil 1920. aastal Asutava Kogu poolt vastu võetud ja 21. detsembril 1920. aastal jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse⁸⁵ paragrahv 12 sätestas: „Teadus, kunst ja nende õpetus on Eestis vaba. Õpetus on kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Vähemusrahvustele kindlustatakse emakeelne õpetus. Õpetuse andmine seisab riigi ülevaale all. Kõrgemaile õppeasutustele kindlustatakse autonoomia neis piirides, nagu seda ette näeb nende asutuste seadusandlikul teel kinnitatud põhikiri.“ Põhiseaduse

⁸³ R. Illak. Tartu Ülikooliõiguslik staatus aastatel 1919-2008. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2008.

⁸⁴ Vt: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_law.

⁸⁵ Vt: [http://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_\(1920\)](http://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_(1920)).

kommentaaris on selgituseks öeldud, et õpetuseandmine seisab riigi ülevalve all ning sellega on eitatud teistsuguse, näiteks kirikliku ülevalve sisseseadmist.⁸⁶ Tänapäeval võib üheselt mittemõistetavaks jääda määratlus, mille kohaselt määratakse autonoomia piirid „seadusandlikul teel kinnitatud põhikirjaga“. Ilmselt on silmas peetud siiski seaduse tasemel õigusakti, millega reguleeritakse konkreetse kõrgema õppeasutuse tegevust. Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud: „Käesoleva paragrahvi viimases lõikes ettenähtud autonoomia on läbi viidud Tartu Ülikooli suhtes. Lähemalt vt. Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus.“⁸⁷ Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse koostamisel esitas Tartu Ülikool ise Asutavale kogule ettepaneku sõnastada põhiseaduses ülikooli autonoomia põhimõtte järgmiselt: „Eesti Vabariigi Tartu Ülikoolile kindlustatakse autonoomia. Ühtki ülikooli kohta käivat seadust ei panda maksma ilma Ülikooli Nõukogu heakskiitmist küsimata.“ See ettepanek võeti sisuliselt arvesse ja omandas põhiseaduse paragrahvi 12 formulatsiooni, mille kohaselt kõrgemaile õppeasutistele kindlustatakse autonoomia neis piirides, nagu seda näeb ette nende asutiste seadusandlikul teel kinnitatud põhikiri.“⁸⁸

1933. aastal rahvahääletusel vastu võetud ja 1934. aastal jõustunud põhiseadust nimetatakse erialakirjanduses tihti Eesti Vabariigi teiseks põhiseaduseks, kuid formaaljuriidiliselt ei olnud tegemist uue põhiseadusega, sest hääletati põhiseaduse muutmise eelnõu poolt.⁸⁹ Ligikaudu 2/3 põhiseaduse sätetest, sh põhiõigusi ning seega ka akadeemilist vabadust ja ülikooli autonoomiat puudutav, jäi muutmata, ning seetõttu ei ole põhjust rääkida ka otsestest muudatustest ülikooli ning tema liikmete põhiõiguste kaitse ulatuses. Samas aga kuna põhiseaduse muudatused tõid endaga kaasa võimukeskme ümberasetumise Riigikogult täidesaatvale võimule, eeskätt Riigivanemale, üldise autoritaarsuse süvenemise ühiskonnas ning poliitiliselt segaseima ajajärgu Eesti omariikluse ajaloos, nn vaikiva ajastu⁹⁰, siis paratamatult tõid ümberkorraldused kaasa ka ülikooli staatuse muutumise, millest tuleb põhjalikumalt juttu edaspidi.

⁸⁶ J. Kaiv, J. Klesment. Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustatud. Autorite Kirjastus, Tallinn 1934, lk 12.

⁸⁷ *ibid*, lk 13.

⁸⁸ Eesti Vabariigi Tartu Ülikool 1919-1929. Tartu 1929, lk 78.

⁸⁹ Annus, lk 22.

⁹⁰ R. Maruste. Põhiseaduslikkuse järelevalve teoreetilisi ja rakenduslikke küsimusi Eestis. Tartu, 1997, lk 7-8.

Riigivõimu ümberkorraldamise legaliseerimiseks viidi läbi ka põhiseadusreform. 1. jaanuaril 1938. aastal jõustus uue Eesti Vabariigi põhiseadus⁹¹, mille meid huvitav paragrahv 23 sätestas: „Teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad ja riigi kaitse all. Nende levitamine on riigi ülevalvel. Riiklikele teadusasutistele ja kõrgemaile teaduslikele õppeasutistele kindlustatakse seaduses ettenähtud piires autonoomia.“ Et 1938. aasta põhiseadusesse jäi sisse *expressis verbis* teadusasutustele ning kõrgemaile õppeasutustele tagatav autonoomia, võib pidada Tartu Ülikooli väikeseks võiduks kolmekümnendate aastate lõpu „vaikiva ajastu“ ideoloogia üle Eestis, sest Riigivanema poolt esitatud Eesti Vabariigi uue põhiseaduse kavas, mis võeti Rahvuskogu poolt arutuse aluseks, tehti ettepanek sõnastada kõne all oleva põhiseaduse sätte teadusasutuste ja kõrgemate õppeasutuste autonoomiat puudutav osa järgmiselt: „Teaduse ja kunsti arendamiseks ellukutsutud teaduslikele asutistele ja kõrgemaile õppeasutistele kindlustatakse seaduses ettenähtud piires omavalitsuslik korraldus.“. Rahvuskogu mõlemad kojad arutasid ülikoolide autonoomiat puudutavat küsimust põhjalikult ning tegid lõpuks ettepaneku asendada sõnad „omavalitsuslik korraldus“ sõnaga „autonoomia“.⁹² Riigimees ja õigusteadlane, Tartu Ülikooli professor Ants Piip kirjeldas kujunenud olukorda nii: „Ei ole riigile tõesti ükskõikne ka see vaim, mis valitseb ülikoolis ja tema akadeemilises peres. Meie võime aga kinnitada, et Tartu Ülikool tervikuna on tundnud olevat end lahutamatu liikmena oma rahva peres. Tema äärmine püüe on olnud seni ja jääb ka tulevikus – kõigiti kaasa aidata oma riigi ja rahva kõigekülgsel arenemisele ja elutarvete parimale rahuldamisele. Sellepärast on ja Rahvuskogu oma senistes sammudes jäänud ülikooli autonoomia säilitamise põhimõttele, sealjuures arvestades ka üldist riigi hüvet.“⁹³ Samas tuleb muidugi mõnda, et Konstantin Pätsi „vaikiv ajastu“ ei jätnud mõju avaldamata ka ülikoolide tegevusele ning põhiseadusliku õigusena säilinud ülikoolide autonoomiale seati ülikoolide seadusega väga kitsad piirid.

Sõjaeelse Eesti Vabariigi põhiseaduste tekste analüüsid on näha, et kui 1920. aasta põhiseaduses on õigus haridusele ning teadusvabadus ja kõrgemate õppeasutuste autonoomia mahutatud ühte sättesse, siis 1938. aasta põhiseaduses on haridusõiguste

⁹¹ Vt: [http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_\(1938\)](http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_(1938)).

⁹² Piip, lk 5.

⁹³ *ibid*, lk 8.

kohta eraldi säte ning teaduse ja kunsti ning nende õpetuste vabaduse ja ülikooli autonoomia kohta eraldi säte. Kuna 1920. aasta ja 1938. aasta põhiseaduste põhiõiguste ja vabaduste kataloog ei ole muus osas kvalitatiivselt ega kvantitatiivselt oluliselt erinev, siis võib sellest teha järelduse, et esimese põhiseaduse vastuvõtmisest möödunud 18 aastaga oli hariduse, sealhulgas kõrghariduse ja teaduse osatähtsus riigi ja rahvuse elus sedavõrd kasvanud, et eeldas ka põhjalikumalt reguleerimist riigi põhiseaduse tasemel.

2.2. Ülikooli autonoomia piiritlemine seadusega

2.2.1. 1925. aasta Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus

Kuni 1925. aastani puudus Tartu Ülikoolil kindel seaduslik alus ning seega oli „peajuhtnööriks neis asjus, kus endisest Vene ülikooli-korrast lahku tuli minna – ja neid asju oli palju – ning kus riigi üldised seadused vastust ei andnud, põhikirja eelnõu, mis 1920. a alul Asutavale Kogule esitati ja hiljemini mitmed kujunemisstaadiumid läbi elas, enne kui seaduseks sai.“⁹⁴ Formaalselt kehtisid Tartu Ülikooli kohta sel perioodil varasemad okupatsioonivõimude poolt kehtestatud aktid ning alles Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seaduse (edaspidi ka: EV TÜ seadus) „maksmahakkamisega tühistusid endised Vene kui ja Saksa okupatsiooni võimude poolt maksmapandud seadused, määrused ja korraldused ülikooli, ülikoolis töötavate isikute ja teadusliku kraadi omandamise korra kohta.“⁹⁵

EV TÜ seaduse § 2 määratles Tartu Ülikooli autonoomia järgmiselt: „Ülikool on autonoomse asutusena iseseisev oma teaduse ja õppetöö korraldamises, kui ka oma majanduslik-administratiivses tegevuses niivõrd, kuivõrd käesolev seadus ei piira seda iseseisvust.“ Vastavalt paragrahvile 3 allus ülikool riikliku austusena haridusministeeriumile, kuid ülikooli puudutavate küsimuste otsustamisel oli haridusminister kohustatud ära kuulama ülikooli arvamuse.

Kui aga analüüsida EV TÜ seadust eespool välja toodud ülikoolide autonoomia komponentide lõikes, siis peab tunnistama, et sugugi mitte kõigi komponentide osas ei olnud toleaeagsel Tartu Ülikoolil piisaval määral eneseotsustamisõigust. Kõige enam oli

⁹⁴ EV TÜ 1919-1929, lk 78.

⁹⁵ Vt: EV TÜ seaduse § 119.

seadusega piiratud Tartu Ülikooli organisatsiooniline autonoomia. Kui tänapäeval peetakse ülikooli institutsionaalse autonoomia iseenesestmõistetavaks komponendiks ülikooli vabadust ise määrata oma struktuur ja töökorraldus, siis EV TÜ seadus määras ära nii ülikooli koosseisu kuuluvad teaduskonnad (vastavalt EV TÜ seaduse § 6 jagunes Tartu Ülikool seitsmeks teaduskonnaks, milleks olid usuteaduskond, õigusteaduskond, arstiteaduskond, filosoofiateaduskond, matemaatika-loodusteaduskond, loomaarstiteaduskond ja põllumajandusteaduskond) kui isegi ülikooli õppekohtade nimekirja, milles sisaldus teaduskondadesse kuuluvate professoride, dotsentuuride ja muude õppekohtade arv ja nende jaotus õppetoolide järgi. Uusi õppetooli asutada, olemasolevaid ühendada, lahutada, ühest teaduskonnast teise üle viia ja vabanenud professuure, dotsenture ja muid õppekohti ühe õppetooli juurest teise paigutada oli võimalik üksnes haridusministri ettepanekul antud Vabariigi Valitsuse loal ning selles nimekirjas tähendatud õppekohtade arvu ja eelarves määratud krediitide piires (EV TÜ seaduse § 7). Erasikutel ja asutustel oli küll võimalus enda kulul ülikooli juures õppetooli luua ja neid üleval pidada, aga seda vaid juhul, kui haridusminister vastava loa andis (EV TÜ seaduse § 9). Teaduskondade koosseisu kuulunud teadus- ja õppeasutuste arvu ja nende koosseisu võis küll vastava teaduskonna ettepanekul kindlaks määrata ülikooli nõukogu, kuid ka see otsus pidi saama kinnituse haridusministrilt (EV TÜ seaduse § 10). Rektori valimise osas oli ülikooli liikmetel mõnevõrra rohkem sõnaõigust. Rektori ja prorektori valis kolmeks aastaks Eesti kodakondsusesse kuulunud korraliste professorite hulgast valimiskogu, millesse kuulusid otsekohele professorid, dotsendid ja raamatukogu juhataja ning esindajate kaudu ka teised õppejõud (EV TÜ seaduse §-d 19 ja 24). Valimiskogu poolt valitud rektori ja prorektori kinnitas ametisse haridusministri ettepanekul Vabariigi Valitsus ja sellel kinnitusel ei olnud mitte üksnes formaalne roll, nagu on Tartu Ülikooli rektori ametisse nimetamisel Vabariigi Valitsuse poolt täna kehtiva Tartu Ülikooli seaduse paragrahvi 3 lõike 1 alusel. Vastavalt Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seaduse paragrahvile 20, kui haridusminister ei pidanud võimalikuks valitud kandidaate Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks esitada, teatas ta põhjused ülikooli nõukogule ning valimiskogu valis kahe nädala jooksul uued kandidaadid. Kui ka seekord ei pidanud haridusminister võimalikuks ettepanud kandidaate Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks

esitada, sai ta esitada oma valiku järele rektori ja prorektori kandidaadid valimistel üles seatud nõuetele vastavate kandidaatide hulgast. Seega oli haridusministril oluline sisuline otsustusõigus Tartu Ülikooli rektori ja prorektorite isikute suhtes. Et ka Vabariigi Valitsusel oleks olnud võimalust rektori ja prorektori kandidaatide isikute osas oma äranägemise järgi sisulist otsust langetada, seadusest ei nähtu.

Akadeemiliste otsuste tegemisel oli ülikooli autonoomia oluliselt laiaulatuslikum, seda eriti õppe- ja teadustöö sisu puudutavates küsimustes. „Nii on ülikool lõplik otsustaja oma õppetöö korralduse ja ulatuse asjus, esijoones oma teaduskondade kaudu, lõplikult aga nõukogu otsuste näol.“⁹⁶

Õppekavad kinnitas ülikooli nõukogu, mille koosseisu kuulusid rektor, prorektor(id), dekaanid ja nende abid ning teaduskondade kogude poolt valitud esindajad (EV TÜ seaduse §-d 13, 22 ja 94). Ülikooli nõukogu ülesandeks oli ka näiteks kinnitada teaduskondade poolt kokkuseatud õppe- ja eksaminõudmiste kavad, vastu võtta ja kinnitada üldisi juhtnõore ja määrusi ülikooli valitsemise ja õppetegevuse kohta, valida ülikooli audoktoreid ning otsustada teaduslike ettevõtmiste korraldamist, teaduslike ajakirjade väljaandmist ning teaduslike ja õpetatud seltside asutamist ülikooli juures ja nende sulgemist (EV TÜ seaduse § 21). Õppetöö korralduslike küsimuste kohta sisaldus osa regulatsiooni EV TÜ seaduses endas (vt nt §-d 67, 96-99). Üliõpilaste vastuvõtmine toimus ülikooli nõukogu välja töötatud ja haridusministri kinnitatud korra järgi (TÜ seaduse § 80). Eksamite üldised nõudmised ja korraldused määrati Vabariigi Valitsuse kinnitamisele kuulunud haridusministri sellekohastes määrustes kindlaks niivõrd, kui nad täitsid riiklikku otstarvet ning valmistasid ette riiklike õiguste saamiseks (EV TÜ seaduse § 100).

EV TÜ seadus sisaldas palju sätteid, mis reguleerisid ülikooli igapäevase tegevuse detaile, mille reguleerimine seadusandja tasemel ei oleks tänaste arusaamade kohaselt kindlasti asjakohane ning oleks ka otseses vastuolus põhiseadusega tagatud ülikooli autonoomia põhimõttega. Olgu siinkohal näitena toodud regulatsioon õppejõu ametikohustuste täitmisest vabastamise juhtumite kohta õppetöö ajal (EV TÜ seaduse § 79) või

⁹⁶ Piip, lk 7.

üliõpilaskonna koosolekuteks, avalikeks pidustusteks ja rongkäikudeks loa andmise kord (EV TÜ seadus § 108). Etteruttavalt olgu öeldud, et ka 1938. aasta ülikoolide seadus sisaldab samasuguse üksikasjalikkusega ülikooli siseelu reguleerivaid sätteid, nii et taolist seadusandlikku praktikat ei saa panna üksnes „noore vabariigi“ väljaarenemata õiguskorra arvele.

Ülikooli autonoomia oluline komponent on ka vabadus oma õppejõudkonna määramisel. Õppejõududele esitatavad nõuded ning nende ametisse määramise kord oli reguleeritud EV TÜ seaduse paragrahvides 54-77. Vastavalt EV TÜ seaduse paragrahvile 60 sündis vabade professoride ja dotsentuuride täitmine kas kutsumise või võistluse teel. Kutsumist võis ainult neil juhtumitel ette võtta, kui oli tegemist kandidaadiga, kes oli oma teaduslike teenete ja õppeosavuse poolest teadusilmas tuntud. Nii kutsumise kui võistluse teel professuuri täitmine sai alguse teaduskonnast, otsuse kutsutud professori või dotsendi nimetamise kohta või võistluse korral kandidaatide heakskiitmise kohta tegi ülikooli nõukogu ning seejärel saadeti see haridusministrile kinnitamiseks, sh mitme kandidaadi puhul valiku tegemiseks (EV TÜ seaduse §-d 60-63 ja 66). Madalama taseme õppejõudude ametisse määramisel olid ülikoolil vabad käed. Jällegi tuleb öelda, et professorite ja dotsentide ametisse määramise sõltuvusse seadmine haridusministri tahtest piiras oluliselt ülikooli autonoomiat ning seadis ülikooli akadeemilise tegevuse otsesesse sõltuvusse riigivõimu tahtest.

Nagu eespool öeldud, leidis ülikooli majanduslik autonoomia Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seaduse paragrahvis 2 otsesõnu kinnitamist. Eesti Vabariik andis vastavalt EV TÜ seaduse paragrahvile 112 Tartu Ülikooli omandisse koos kõigi sellest tulenevate õiguste ja kohustustega kogu kinnis- ja vallasvara, mis oli kuulunud endise Vene keiserliku Jurjevi ülikooli ja Saksa okupatsiooniaegsete võimude poolt avatud Tartu Ülikooli omandisse, välja arvatud üliõpilaste ühiselumaja ning endise Tartu loomaarsti instituudi varanduse. EV TÜ seaduse paragrahvi 112 teine lõige sätestas: „Eriti kuulub Tartu ülikoolile temale igaveseks omanduseks kingitud endine Tartu kindluse, Doomemäe ja Rootsi kiriku ase, ühes kõigi nende juurde kuuluvate varandustega, maha arvatud see osa, mis on antud Tartu linna kätte. Samuti läheb Tartu Ülikooli omanduseks Maarja mõis, Raadi mõisa süda

ühes seelasuvate hoonetega, Kastre-Peravalla metsandik ja Saaremaal Kuusnõmme mõisa süda, ühes seelasuvate hoonetega, eraldatud mererannikuga ja saarekestega.“ Tulenevalt EV TÜ seaduse paragrahvidest 21 ja 106 oli ülikoolil kui juriidilisel isikul õigus omandada ja võõrandada vallas- ja kinnisvara ülikooli nõukogu otsusel, mis vajas ülekinnitamist haridusministri poolt, teha lepinguid ning esineda Eesti Vabariigi kohtutes riigiasutustele ette nähtud korras. Õppetegevusega ühenduses olevate vahendite ja tarbeainete ostmine oli vaba eelkontrollist (EV TÜ seaduse § 117). Vastavalt EV TÜ seaduse paragrahvi 105 punktile 5 oli ülikoolil õigus pidada apteeki ja teaduslikke laadi majanduslikke ettevõtteid (nt õppejõudude ja üliõpilaste raamatukauplused). Ülikooli kulud kaeti riigi poolt ülikooli ülalpidamiseks riigikassast määratud summadest ja nn ülikooli erisummadest, mis moodustasid kogu muust ülikooli tulust (EV TÜ seaduse §-d 113-115). Üliõpilaste poolt makstava õppemaksu suuruse kinnitas haridusministri ettepanekul Vabariigi Valitsus, kuid ülikooli valitsusel oli õigus maksust vabastada kehvemaid üliõpilasi, kas osalt või täiesti, kusjuures vabastatute õppemaks võis ulatuda kogusummas kuni 20% tervest õppemaksu sissetulekust (EV TÜ seaduse §-d 82 ja 83). Tähelepanuväärne on, et ülikooli ametis ja teenistuses olevaist isikutest pärijateta maha jäänud varandused, samuti ka ülikooli juures tegutsenud ühingute ja seltside varandus, kui need tegevuse lõpetasid, jäi ülikooli omandisse. Märkimist väärib, et Tartu Ülikooli üliõpilaskonnal oli oma esindajate kaudu õigus omandada ja võõrandada vallas- ja kinnisvara ning teha lepinguid. Üliõpilaskonna kuludeks määrati kuni 5% õppemaksude sissetulekust. Üliõpilaskonna kinnisvarade võõrandamine, samuti üldsummas suuremate kohustuste täitmine, kui seda võimaldas üliõpilaskonna aastane sissetulek temale määratavast õppemaksu protsendist, vajas ülikooli valitsuse heakskiitu. (EV TÜ seaduse §-d 88ja 89) Seega võib öelda, et Tartu Ülikoolil oli üsna laialdane autonoomia oma majanduslike otsuste tegemisel – teatud otsused vajasid küll haridusministri kinnitust ning riigieelarve summade kasutamisel pidi järgima vastavaid eeskirju, kuid ülikool oli oma vara omanik ning sai vabalt kasutada enda teenitud tulu.

Kuigi võrreldes ülikoolidele realselt tagatud autonoomiaga tänases Eesti Vabariigis, võib kokkuvõtvalt öelda, et 1925. aasta seaduse kehtivusajal oli Tartu Ülikool oluliselt suuremas sõltuvuses riigivõimust, seda eriti organisatsioonilise autonoomia osas, siis

sellele, et sellepärast oli tolleaegsete arusaamade kohaselt Tartu Ülikoolile tagatud üsna suur iseseisvus oma asjade korraldamisel.⁹⁷ Sellesse olukorda tõi olulise muudatuse Riigivanema poolt dekreedina antud Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seaduse muutmise seadus 13. märtsist 1936 (RT. 24 – 1936), mille järgi ülikool säilitas küll autonoomse asutisena iseseisvuse oma teaduse ja õppetöö korraldamises, kuid kaotas selle majanduslik-administratiivsel alal, sest „majanduslik-administratiivsel alal on Ülikooli suhtes maksivad riigiasutiste kohta käivad üldised eeskirjad, niivõrd kui see käesolevas seaduses ei ole korraldatud teisiti“.⁹⁸ „Majandusdirektori nimetamine ei kuulunud enam ülikooli pädevusse, ülikool saanuks üles seada vaid kandidaadi. Majandusdirektor ei olnud allutatud ülikooli juhtkonnale, vaid haridusministeeriumile, hääleõigusliku liikmena kuulus ta aga ülikooli valitsuse koosseisu. Tartu Ülikooli autonoomia säilis selle seaduseparanduse tulemusena veel vaid teadus- ja õppetöö valdkonnas, majandus- ja haldusalal hakkasid aga mõne erandiga maksma teistegi riigiasutuste kohta käivad seadusaktid. Seadus sisuliselt kaotas ülikooli nõukogu rolli ülikooli juhtimisel (seda peeti aeglaseks ja ebatõhusaks), tõstes esile ülikooli valitsuse oma.“⁹⁹ 1930. aastate teisel poolel süvenesid vastuolud riigivõimu ja Tartu Ülikooli vahel, mis päädisid Tartu Ülikooli rektori Johan Kõpu ja ülejäänud juhtkonna avaldusega tagasi astumiseks 1936. aastal.¹⁰⁰ Rektor Kõpp põhjendas oma lahkumisavalduses tagasiastumist ülikooli autonoomia piiramisega riigivõimu poolt: „Ülikooli tuleviku kohta võib loodud olukord omandada saatusliku tähenduse, sest sellega on põhimõtteliselt ning tegelikultki, nagu näitab keemiaosakonna sulgemise küsimuse otsustamine¹⁰¹, tunduvalt piiratud ülikooli seaduse § 2 ülikoolile kindlustatud autonoomiat teaduse- ja õppetöö korraldamises, ilma milleta ei ole mõeldav Eesti ülikooli otstarbekohane ja edukas areng kõrgema teaduse- ja õppeasutisena.“¹⁰²

⁹⁷ Elango, lk 54.

⁹⁸ Piip, lk 5.

⁹⁹ K. Kalling. Rektor Hugo Kaho. Aasta Raamat 2009, lk 54. (Viitega: *Ülikooli autonoomiat kärbiti. – Üliõpilasleht, nr. 3, 1936, lk 98*).

¹⁰⁰ K. Kalling, E. Tammiksaar. Eesti Teaduste Akadeemia: Ajalugu. Arenguid ja järelusi. Tallinn, 2008, lk 31-32.

¹⁰¹ 1936. aasta sügisel suleti K. Pätsi dekreediga matemaatika-loodusteaduskonna keemiaosakond ja lõpetati sel alal diplomite väljaandmine Tartu Ülikoolis.

¹⁰² Elango, lk 59.

2.2.2.1938. aasta ülikoolide seadus

Kuna 1936. aastal loodi Tallinna viidud Tartu Ülikooli tehnikateaduskonna baasil uus ülikool, Tallinna Tehnikainstituut (hilisem Tallinna Tehnikaülikool)¹⁰³, siis põhiseadusliku reformi järgselt asendati Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus ülikoolide seadusega, mis reguleeris juba kahe kõrgema teadusliku õppeasutuse: Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli ja Eesti Vabariigi Tallinna Tehnikaülikooli tegevust.

Võrreldes 1925. aasta Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadusega piiras 1938. aasta ülikoolide seadus (edaspidi ka: ÜS) ülikooli autonoomiat veel palju laialdasemalt. „Ka Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse § 23 kohaselt tuli tagada kõrgemaile teaduslikele õppeasutistele seaduses ettenähtud piires autonoomia. Vaadeldes aga kõrgemate õppeasutuste haldamist reguleerinud seadusi, tuli tunnistada, et nimetatud põhiseaduse norm leidis vaid minimaalset rakendamist. Ainult ülikoolide puhul võis rääkida teatud autonoomia rakendamise printsiipidest, kuigi siingi vaid piiratud ulatuses.“¹⁰⁴ Haridusministeeriumis ette valmistatud seaduse eelnõu seletuskirjas väljendati seisukohta, et Tartu Ülikooli seadus on ajale jalgu jäänud, sest see loodi siis, kui eesti teadlasi oli veel vähe¹⁰⁵ ja neile tuli seetõttu liigagi palju vastu tulla ning et tehtud n-ö erandid on ajapikku ülikoolile koormavaks muutunud. Tartu Ülikool oli eelnõu suhtes väga kriitiline ning väljendas soovi tagasi pöörduda 1925. aasta seaduse regulatsiooni juurde, kuid vaatamata Tartu Ülikooli protestile anti uus ülikoolide seadus 24. septembril 1937. aastal Riigihoidja dekreediga välja.¹⁰⁶

Kui 1925. aasta seaduse kohaselt oli Tartu Ülikooli ülesandeks edendada üldist ja eriti Eesti elu käsitlevat teadust, anda kõrgemat teaduslikku haridust, viia teadust rahva keskele ning valmistada ette riigile ja rahvale tarvilike eriteadmistega asjatundjaid (EV TÜ seaduse § 2), siis 1938. aasta seaduse kohaselt ei olnud ülikooli üheks ülesandeks enam

¹⁰³ Elango, lk 57.

¹⁰⁴ E. Kruus, V. Lang. Kehtiv haldusõigus. Autoriseeritud konspekt prof dr jur A.-T. Kliimann. Tartu, 1939, lk 142.

¹⁰⁵ Tegelikult ei olnud Tartu Ülikooli koosseis võrreldes 1925. aastaga suurenenud. Kui 1925. aasta seadus nägi ette 146 koosseisulist õppejõu ametikohta, siis 1938. aasta seadus nägi neid ette vaid 140 (vt *Elango, lk 62*).

¹⁰⁶ Kalling, lk 57-59.

„teaduse rahva keskele viimine“, ülikoolide ülesandeks oli vaid anda kõrgemat haridust, ette valmistada riigile ja rahvale vajalike eriteadmistega asjatundjaid ning edendada üldist ja eriti Eesti maad ja rahvast käsitlevat teadust (ÜS § 2). Ülikooli ülesannete säärane kitsendamine omas otsest mõju põhiseadusega tagatud akadeemilise vabaduse mõiste sisustamisele. Akadeemilise vabaduse üheks olemuslikuks komponendiks on õigus oma teadustöö tulemusi vabalt levitada ning olukorras, kus „teaduse rahva keskele viimine“ on määratletud ülikooli ühe ülesandena, on ülikooli õppejõudude ja teadlaste vastav õigus kindlasti tugevamini tagatud. Arvestada tuleb ka asjaolu, et juba kehtinud õigusliku regulatsiooni muutmine omab alati märgilist tähendust ning on suunatud teatud uue olukorra loomisele – kui varem seadusest tulenenud teadustulemuste levitamise ülesanne ülikoolilt ära võetakse, on olukord kindlasti erinev sellest, mis oleks olnud, kui seda ülesannet ülikoolil seaduses väljendatuna kunagi olnud ei olekski.

Ülikoolil puudus 1938. aasta seaduse kohaselt ka praktiliselt igasugune vabadus oma struktuuri ja ametikohtade määramisel. Rektori valimisi enam läbi ei viidud, vaid vastavalt ülikoolide seaduse paragrahvile 16 nimetas rektori viieks aastaks Eesti kodakondsusesse kuuluvate määraliste professorite hulgast ametisse haridusministri ettepanekul Vabariigi President. Seaduse seletuskirjas oli selle kohta öeldud, et senine kord, kus valiti dekaanide kõrval ka rektor, ei olnud Tartu Ülikoolile õnnelik, kuna selle läbi side riigivõimu ja ülikooli vahel muutus väga nõrgaks, kahjustades ka ülikool enda arengut.¹⁰⁷ Ühtlasi suurendati ka rektori võimu. Kui 1925. aasta seaduse kohaselt kuulus ülikooli valitsemine, st administratiivsete, majanduslike ning distsiplinaarküsimuste otsustamine ning teadus- ja õppetöö võimaluste eest hoolitsemine ülikooli valitsusele, millesse kuulusid rektor, prorektorid, dekaanid ja nende abid¹⁰⁸, siis uue seaduse kohaselt pandi need kohustused ja samuti ka järelevalve ülikooli majandustegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle rektorile ainuisikuliselt (ÜS § 14). Valimiskogul säilis õigus valida prorektori kandidaat, kes pidi ametisse saamiseks samuti saama kinnituse haridusministri ettepanekul Vabariigi Presidendilt. Seega võib öelda, et kui 1925. aasta seaduse kohaselt oli Tartu Ülikooli organisatsiooniline autonoomia väga piiratud, siis uus seadus vähendas seda veelgi.

¹⁰⁷ Kalling, lk 59.

¹⁰⁸ Vt: EV TÜ seaduse § 12.

Ülikooli majandusvaldkonna otseseks juhiks ja korraldajaks oli majandusdirektor, kelle nimetas ametisse kõrgema, eeskätt majandusliku haridusega isikute hulgast haridusministri, kes omakorda kuulas ära ülikooli valitsuse arvamuse, ettepanekul Vabariigi President. Majandusdirektori ülesandeks oli näiteks valitseda ülikooli varasid, hoolitseda tulude laekumise eest, teostada väljamakseid vastavalt eelarves ette nähtud kulutustele, pidada arvet ülikooli varade üle ning teha vajalikke ehitus- ja remonditöid. (ÜS §-d 51 ja 53).

Seega oli Eesti Vabariik 1930. aastate lõpuks jõudnud olukorda, kus ülikoolid sisuliselt allusid täitevvõimule, vajades kõigi olulisemate majanduslike ja muude küsimuste otsustamiseks riigivõimu aktsepti, ning ülikooli õigust ise oma juhtorganeid valida oli moodustada oli samuti oluliselt kärbitud. Majanduslikes suhetes kehtisid ülikoolile riigiasutustega samad eeskirjad üksnes mõningate ülikoolide seadusest tulenevate eranditega. Sellistes tingimustes on raske rääkida ülikoolide institutsionaalsest autonoomiast.

Oluliselt parem ei olnud olukord ka ülikooli liikmeskonna akadeemilise vabaduse tagamisel. Ilmse akadeemilise vabaduse riivega on tegemist olukordades, kus ülikooli juhtkond peab riigivanemale ja haridusministrile aru andma oma kõnes esitatud seisukohtade¹⁰⁹ ja üliõpilaste korraldatud meeleavalduste¹¹⁰ pärast, õppejõudude kohtadele määramisel arvestatakse nende poliitilist meelsust ning positsiooni valitsusringkondades¹¹¹ ning riigivõimu poolt lõpetatakse ülikooli juures tegutsevate riigivõimule vastanduvat poliitilist meelsust avaldavate akadeemiliste seltside tegevus¹¹². Olenemata laialdaselt aset leidnud akadeemilise vabaduse piiramisest, ei omandanud see siiski selliseid mõõtmeid, nagu näiteks hilisemal nõukogude perioodil. Üliõpilased korraldasid meeleavaldusi riigivõimu ülikooli autonoomiasse sekkumise vastu ja akadeemilise vabaduse toetuseks¹¹³ ning ülikooli õppejõud arvustasid avalikult riigivõimu

¹⁰⁹ Elango, lk 59.

¹¹⁰ *ibid*, lk 70.

¹¹¹ *ibid*, lk 63.

¹¹² *ibid*, lk 81-82.

¹¹³ *ibid*, lk 70-75.

sekkumise eest ülikooli asjadesse. Oma kriitiliste sõnavõttudega paistis silma näiteks rahvusvahelise õiguse professor Ants Piip, kes ühel 1938. aastal korraldatud koosolekul avaldas arvamust, et uue ülikoolide seadusega on endine akadeemilises vaimus juhitud Tartu Ülikool muudetud poliitilise võitluse tallermaaks. Tema ei teadvat ülikooli, mis oleks niivõrd politiseerunud kui Tartu Ülikool ning olevat ülim aeg säärane väljakannatamatu olukord lõpetada ülikoolide seaduse muutmise ja praeguse ülikooli valitsuse kõrvaldamise teel.¹¹⁴

¹¹⁴ Elango, lk 64.

3. Ülikooli autonoomia ja akadeemiline vabadus Eesti Vabariigis tänapäeval

Analüüsid akadeemilise vabaduse ja ülikoolide autonoomia sisu, tähendust ja piire Eesti õiguskorras, tuleb eelkõige arvesse võtta asjaolu, et nii akadeemiline vabadus kui ka ülikooli autonoomia on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseadusega põhiõigustena. Kui akadeemiline vabadus on leidnud põhivabadusena tagamist enamike demokraatlike riikide põhiseadustes, siis ülikooli autonoomia põhiseadusliku kaitsmise osas on Eesti pigem eeskuju näitaja. Samas arvestades asjaolu, et põhiõiguste kataloog asetseb Eesti Vabariigi põhiseaduses kohe kõige olulisemaid riikluse aluseid sätestava seitsme üldsätte järel ning põhiõigusi ja vabadusi tagavad sätted moodustavad koguni $\frac{1}{4}$ põhiseaduse kõigist sätetest, võib öelda, et Eesti Vabariigi põhiseaduses on põhiõiguste ja vabaduste tagamisel üldse oluline osatähtsus.¹¹⁵

Arvestades ühelt poolt asjaolu, et paljudes riikides ei ole ülikooli autonoomia põhiseaduse tasemel tunnustamist leidnud ning teiselt poolt erinevaid suundumusi ülikoolide staatust ja autonoomiat puudutavates reformides Euroopas üldiselt ja Eestis, ei saa teiste riikide kogemust ülikoolide autonoomia tagamisel Eesti olukorra analüüsimisel üks-ühele võrdlusmaterjalina kasutada. Kui Euroopa ülikoolide autonoomia on tulenevalt ajaloolistest ja kultuurilistest arengutest siiani olnud üsna piiratud ning praegused reformid on suunatud ülikoolide institutsionaalse autonoomia suurendamisele¹¹⁶, siis arvestades Eesti viimase 15 aasta kogemust suhteliselt laiaulatuslikku institutsionaalset autonoomiat omavate ülikoolidega, on Eesti õiguskorras ning ülikoolide juhtimises lahendamist vajavad küsimused mõnevõrra erinevad kui teistes Euroopa riikides.

Käesolevas töös ei peatuta põhjalikumalt küsimusel, kas avalikud ülikoolid saavad olla põhiõiguste kandjaks. "Põhiline argument, mis räägib vastu avalik-õiguslike juriidiliste isikute võimele olla põhiõiguste kandjaks, on see, et Eesti põhiseaduse põhiõiguste kataloogi iseloomustab individualism, kus põhiõigused on olemuselt üksikisiku

¹¹⁵ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 5.

¹¹⁶ EUA 2009.

põhiõigused. Seda ei saa küll käsitleda absoluutsena, sest kui avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk seisnebki individuaalsete põhiõiguste realiseerimises, siis võib ta olla põhiõiguste kandja. Eesti õiguskorras on sellisteks avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks näiteks ülikoolid (PS § 38 lg 2).¹¹⁷ Selle seisukohaga võib nõustuda ning käesoleva töö eesmärkide saavutamiseks ei ole vajalik nimetatud küsimuse põhjalikum analüüsimine.

3.1. Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 eesmärk ja sisu

Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahv 38 sätestab:

„§ 38. Teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad.

Ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed.“

Põhiseaduse paragrahvi 38 eesmärki ja tähendust analüüsid olen võtnud eelduseks seisukoha, mida on väljendanud professor Narits: “Seadusandja tahte leidmisel tuleb aluseks võtta sätte sõnastus ja mõtteline seos, millesse ta on pandud. /.../ Määravad ei ole põhiseaduse II peatüki loomisel osalenute subjektiivsed ettekujutused ja arusaamad põhiõigusi käsitlevate sätete mõttest ja tähendusest.”¹¹⁸

Põhiseaduse paragrahvi 38 lõikes 2 toodud õigus autonoomiale on ülikoolidel ja teadusasutustel. Teadusasutuste autonoomia kehtib kõikide, mitte ainult ülikoolidena tegutsevate või ülikoolidega seotud teadusasutuste kohta. Põhiseaduse kohaselt ei ole autonoomiat rakenduskõrgkoolidel, kuid seal töötavatele isikutele laieneb akadeemilise vabaduse põhimõte.¹¹⁹

Akadeemilise vabaduse põhiliseks eesmärgiks on teadmiste saamine ja levitamine. Akadeemiline vabadus kaitseb nii teadusuuringuid kui ka teadusaavutuste õpetamist ülikoolides. Teadusuuringute puhul on kaitstud nii teadusuuringute tegemine iseenesest kui ka teadusuuringute tulemuste avaldamine ja levitamine.¹²⁰ Akadeemilise vabaduse sisu ja eesmärki on pikemalt käsitletud käesoleva töö esimeses peatükis.

¹¹⁷ K. Merusk. R. Narits, Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1998, lk 176.

¹¹⁸ *ibid*, lk 174.

¹¹⁹ PS kommentaarid, lk 292.

¹²⁰ *ibid*, lk 290.

Ülikoolide autonoomiat ei saa vaadelda „asjana iseeneses“, mille saavutamine on omaette eesmärk. Ülikooli autonoomia ulatust ja selle vahekorda saavutada soovitava eesmärgiga illustreerib hästi Tartu Ülikooli professori Andres Metspalu arvamuse avaldus Tartu Ülikooli nõukogus Tartu Ülikooli seaduse muudatusettepanekute arutelu käigus: „Räägime autonoomia vähenemisest või suurenemisest, me võime olla maksimaalselt iseseisvad, kuid varsti oleme nii sõltumatud, et meist ei sõltu midagi. Peame end rohkem siduma ühiskonnaga, st oma autonoomiat natuke ära andma. Oht olla nii sõltumatu, et meist midagi ei sõltu, on juba olemas.“¹²¹ Kahtlemata on ülikooli autonoomia üks olulisemaid eesmärke tagada teadlastele vabadus õppe- ja teadustöös, ilmselt on autonoomia üks olulisi eesmärke ka võimaldada luua efektiivne ning ülikooli eesmärkidele kõige paremini vastav asjaajamine ning haldus. Ülikooli autonoomia realiseerimise ja autonoomia piiramise õiguspärasuse hindamisel on oluline eelkõige teleoloogiline analüüs.

3.2. Põhiseadusega tagatud akadeemilise vabaduse ja ülikooli autonoomia piiramine

Vastavalt põhiseaduse paragrahvile 11 võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Ka Riigikohus on ühes oma 1997. aastal tehtud lahendis leidnud: "Ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus."¹²²

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis oma 12. jaanuari 1994. aasta lahendis: "Seaduslikkuse kui (rahvusvahelise) õiguse üldtunnustatud põhimõtte ning Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 3 sätestatud printsiibi kohaselt võib põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes seaduse alusel /.../ Põhiseaduse §-de 11, 26, 33, 43 kohaselt võib õigusi ja

¹²¹ Tartu Ülikooli nõukogu protokoll nr 4, 30.04.2010, lk 20.

¹²² Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.08.1997 otsus nr 3-1-1-80-97. RT III 1997, 28, 285.

vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ja seaduses sätestatud juhtudel ja korras.”¹²³ Õigustloovate aktide eristamine, mis avaldub sõnaselges vahetegemises seaduste ja määruste vahel, lubab väita, et seadusena põhiseaduse tähenduses tuleb mõista ainult seadusejõulisi õigusakte, mis on vastu võetud Riigikogu poolt või rahvahääletusel.¹²⁴ Ainult sellised aktid saavad olla siduvad põhiõiguste piirangute kehtestamisel.¹²⁵ Kuigi sellele seisukohale on esitatud ka vastuväiteid¹²⁶, on see siiski üldist aktsepteerimist leidnud.

Kõik põhiõiguste piirangud peavad olema proportsionaalsed, st „[õ]igusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile“¹²⁷. Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.¹²⁸

3.2.1. Akadeemilise vabaduse piiramine

Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõikes 1 sätestatud teaduse ja kunsti vabadus on ilma seaduse reservatsioonita põhiõigus¹²⁹, so põhiõigus millel puudub *expressis verbis* seaduse reservatsioon – põhiseadusega ei ole volitatud seadusandjat seda põhiõigust piirama. Tõlgendusega, mille kohaselt sellisel juhul seda põhiseadusega tagatud vabadust ei olegi võimalik piirata, ei saa kindlasti nõustuda. Üheks võimalikuks tõlgenduseks on, et ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi on võimalik piirata põhiseaduse paragrahvi 19 lõike 2 alusel, mille kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Sellise tõlgendusega ei saa aga kindlasti nõustuda ning selle liigsele lihtsustatusele on tähelepanu juhtinud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjon oma

¹²³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12.01.1994 otsus nr III-4/A-1/94. RT I 1994, 8, 129.

¹²⁴ K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu Ülikool, 1995, lk 9.

¹²⁵ R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. *Juridica*, 1995, nr 7, lk 305.

¹²⁶ H. Vallikivi. Põhiõiguste ja vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. - *Juridica*, 1997, nr 5, lk 250.

¹²⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 30.09.1998 otsus nr 3-4-1-6-98. RT I 1998, 86/87, 1434.

¹²⁸ PS kommentaarid, lk 111.

¹²⁹ PS kommentaarid, lk 80.

lõpparuandes: „Põhiseaduse § 19 lg 2 ei nimeta ühtegi põhjust, mille alusel on lubatud põhiõigusi piirata. Kui see on aga nii, et ilma piirideta võimaldatud põhiõigusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, siis ei saa põhiseaduse § 19 lg 2 kehtida ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste kohta. Tegemist ei saa olla üldvolutusega piiramaks ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi.“¹³⁰ Samas juhib ekspertiisikomisjon tähelepanu, et põhiseaduse paragrahvi 19 lõige 2 siiski omab olulist tähendust põhiõiguste realiseerimisel: „Põhiseaduse §-st 19 lg 2 tuleneb siiski üks oluline aspekt, mis kehtib just ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste kohta. Nimelt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Sellest tulenevalt ei ole olemas piiramatult võimaldatud põhiõigusi. Ka ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi võib piirata niivõrd kuivõrd seda nõuavad teiste isikute põhiõigused ning põhiseaduses sisalduvad kollektiivsed hüved. Põhiseaduse § 19 lg 2 väljendab niisiis kantiaanlikku ideed kõigi võrdsest vabadusest.“¹³¹

Akadeemilise vabadusega on lahutamatu seotud kohustused. Need kohustused võimaldavad vabadust piirata teiste väärtuste kaitseks. Kuigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõikes 1 otsesõnu akadeemilise vabaduse piiramise võimalust ette nähtud ei ole, on õigustatud selle piiramine muude põhiseaduslike väärtuste kaitseks.¹³² Näiteks ei saa teadusevabadus olla piiramatu, sest inimesi ei tohi põhiseaduse paragrahvi 18 lõike 2 kohaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele nende vaba tahte vastaselt.¹³³

Ka 1934. aastal ilmunud põhiseaduse kommentaarides on väljendatud seisukohta, et valitsusvõim ei või ilma seadusliku aluseta põhiseadusega tagatud teadusvabadusse sekkuda, „[s]ee kitsendus ei ole aga sihitud seadusandja vastu. Viimane võib seadustega määrata, millistel juhtudel ja mil määral riigivõim võib nendesse aladesse tungida.“¹³⁴

Järeldusele, et Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõikest 1 tulenevat akadeemilist vabadust on võimalik teiste põhiõiguste kaitseks piirata, jõudis ka Sille Uusna oma

¹³⁰ PS ekspertiisikomisjoni aruanne.

¹³¹ *ibid.*

¹³² PS kommentaarid, lk 291.

¹³³ PS ekspertiisikomisjoni aruanne.

¹³⁴ Kaiv, Klesment, lk 12.

magistritöös: „Teadustegevuse akadeemiline vabadus, tegevusvabadus ei ole absoluutne, seda piiravad nii intellektuaalse omandi õigus kui isikute enesemääramise õigus, õigus eraelu puutumatusle ning sisuliselt kõik põhiõigused, mis põhiseaduses sätestatud.“¹³⁵

3.2.2. Ülikooli autonoomia piiramine

Põhiseaduse paragrahvi 38 lõikes 2 sätestatud ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia piiramise võimaluste ulatust tuleb analüüsida eraldi, kuna selle põhiõiguse suhtes kehtib seaduse reservatsioon – sättes eneses on *expressis verbis* öeldud, et ülikoolidel ja teadusasutustel on autonoomia „seadusega ettenähtud piirides“. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega¹³⁶. Põhiseaduse paragrahvi 38 lõikes 1 sisaldub seadusandjale adresseeritud kujundamisreservatsioon, mis määrab kindlaks, et seadusandja peab midagi sätestama või kaitsma. Tegemist on seadusandja põhiseadusliku ülesandega, kuid sellegipoolest sisaldub selles ka volitus piiramiseks.¹³⁷ „Piirangu põhjus ei pea tingimata tulenema PS-st, vaid selleks võib olla iga avalik huvi. Samas ei tähenda avalikes huvides formaalselt korrektse seaduse olemasolu, et riive on PS-ga kooskõlas. Seaduse olemasolu on riive põhiseaduspärasuse hädavajalikuks, kuid mitte küllaldaseks tingimuseks. Põhiseaduspärasuse tuvastamiseks tuleb läbida kõik põhiõiguste tuvastamisskeemis ette nähtud mõttekäigud, iseäranis tuvastada seaduse proportsionaalsus.“¹³⁸ Seega tuleb põhiõiguste piiramise klassikalise kontrolliskeemi kohaselt lisaks piirangu seadusliku aluse nõudele analüüsida ka piirangu eesmärgi legitiimsust ning piirangu laias mõttes proportsionaalsust saavutatava eesmärgiga ehk piirangu vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas.

Kuid kindlasti on põhiseadusega ülikoolide autonoomia piiramiseks antud laialdasemad võimalused kui akadeemilise vabaduse piiramiseks. Taavi Annus on väljendanud seisukohta, et ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiat on viidatud seaduse reservatsiooni alusel võimalik alati piirata ning piirang muutub eproportsionaalseks alles siis, kui see hakkab mõjutama teadusvabadust: „Teadusasutuste autonoomia suhtes

¹³⁵ Uusna, lk 15.

¹³⁶ PS kommentaarid, lk 80.

¹³⁷ *ibid*, lk 81.

¹³⁸ *ibid*.

kehtib lihtne seaduse reservatsioon. Järelikult on teadusasutuste autonoomia piiramine lubatud kõikidel juhtudel, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Teatav kontroll teadusasutuste üle peab säilima. Teiselt poolt ei tohi riigipoolne kontroll hakata liigselt mõjutama teadustegevuse sisu. See kehtib ka juhul, kui riik on teadusasutuse loonud või seda ülal peab.¹³⁹ Selle seisukohaga ei saa päriselt nõustuda, sest see redutseeriks ülikoolide õiguse autonoomiale pelgaks teadusvabaduse kaitseõiguseks¹⁴⁰ ning selle eesmärgi täitmiseks ei oleks olnud vajalik ülikoolide autonoomiat eraldi põhiõigusena Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestada. Kuna ülikooli autonoomia on põhiseaduses sätestatud eraldi põhiõigusena, siis on ülikooli autonoomia piiramisel igakordselt vaja kaaluda selle eesmärgipärasust, proportsionaalsust ja õiguspärasust. Seadusandjal ei ole pädevust langetada otsust ülikooli autonoomia vajalikkuse üle, kuna see küsimus on põhiseaduse vastuvõtmisel lahenduse saanud. Seadusandjal on õigus üksnes kooskõlas põhiseadusega seada ülikooli autonoomiale piirid. Näiteks on riigil õigus teadusasutuse tegevust suunata finantseerimisprioriteetide kindlaksmääramise teel. Õigustavaks asjaoluks on riigi huvi tagada teadus- ja arendustegevus riigi majanduse seisukohalt prioriteetsetes valdkondades.¹⁴¹ Kindlasti on ülikooli autonoomiat võimalik piirata teiste põhiõiguste kaitseks. Berit Aaviksoo on enda 2001. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud bakalaureusetöös väljendanud seisukohta, et haridusõiguse osaks olev õigus kõrgharidusele on üks põhiõigusi, mis kõige sagedamini satub konflikti ülikooli autonoomiaga ning mille tagamiseks on vajalik piirata ülikooli autonoomiat.¹⁴²

Päriselt üksmeelne ei olda küsimuses, kas lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigust võib piirata üksnes seadusega või ka seaduse alusel antud madalama taseme õigusaktiga. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides on väljendatud seisukohta, et põhiseadusega kooskõlas on ka volitusnormi alusel madalama aktiga sätestatud piirang: „Formaalõiguslikult tähendab lihtne seadusereservatsioon seda, et vastavat põhiõigust

¹³⁹ Annus, lk 368.

¹⁴⁰ Kaitseõiguse all peetakse silmas õigust avaliku võimu tegutsemisele põhiõiguste kaitse tagamisel (vt R. Alexy. *Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica 2001, nr 1.*).

¹⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 292.

¹⁴² B. Aaviksoo. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2001, lk 47.

saab piirata kas seadusega või seaduse alusel. Seejuures ei ole oluline, kas riive toimub seadusega või seaduse alusel. Nõutav on ainult, et ka iga täitevvõimu riive peab olema lõppastmes taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile.¹⁴³ Professor Merusk on enda ülikoolide õiguslikku staatust käsitlevas artiklis väljendanud veidi teistsugust seisukohta: “Üksnes siis, kui seadusega volitatakse riigivalitsemisorganeid andma ülikooli tegevust reguleerivaid haldusakte (määrusi), on see seaduslik. Selline volitus ei saa olla piiramatut, ta saab olla üksnes seadusi konkretiseeriva, seadusi rakendava iseloomuga, vastasel juhul läheb seadusandja vastuollu põhiseadusega. Riigihaldusorganitel puudub õigus iseseisvalt sekkuda ülikooli kui avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevusse.”¹⁴⁴ Käesoleva töö autor on seisukohal, et ülikooli autonoomia piirang on legitiimne vaid juhul, kui see tuleneb seadusest. Seaduse alusel antava aktiga seaduse täitmiseks kehtestatavad regulatsioonid, millest tulenevad täiendavad piirangud ülikooli autonoomiale, mida seaduses ei olnud selgelt väljendatud, ei ole kooskõlas põhiseadusega.

3.3. Ülikooli autonoomia realiseerimine Eesti Vabariigis

Selleks, et ühiskonna poolt pandud ootusi ja riigi poolt seatud eesmärged kvaliteetse kõrghariduse andmisel ning kõrgetasemelise teadustöö tegemisel ka tegelikkuses täita saaks, ei piisa põhiseaduses sisalduvast deklaratsioonist teaduse ja selle õpetuse vabaduse ning ülikoolide institutsionaalse autonoomia kohta. „Mitmete põhiõiguste teostamine eeldab vastava organisatsioonilise moodustise olemasolu. Näiteks on teadust ja selle õpetust (§ 38 lg 1) raske ette kujutada ilma ülikoolita. Nii on õigused korraldusele kitsamas tähenduses õigused sellele, et seadusandja annaks põhiõigustepäraseid korraldusnorme.”¹⁴⁵

Käesoleva töö autor on enda 1999. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud bakalaureusetöös jõudnud järeldusele, et Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõike 2 üks eesmärged on tagada ülikoolidele juriidilise isiku staatus. Põhiseadusega tagatud ülikoolide autonoomia välistab ülikoolide loomise näiteks riigiasutustena, millisel juhul

¹⁴³ PS kommentaarid, lk 81.

¹⁴⁴ Merusk, *Juridica* 1995, lk 186.

¹⁴⁵ EP ekspertiisikomisjoni aruanne.

nad oleksid riigi poolt vahetult juhitavad ja kontrollitavad.¹⁴⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus ei ole jätnud Riigikogule valikuvabadust, kas anda avalikele ülikoolidele autonoomiat või mitte, kuna põhiseaduse paragrahvi 38 lõige 2 annab ülikoolidele õiguse autonoomiale ja paneb riigile kohustuse see tagada. Meie õiguskorras on optimaalne võimalus ülikoolidele autonoomia tagamiseks anda neile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus.¹⁴⁷ Selle seisukohaga tuleb nõustuda ka täna. On ka riike, kus ülikoolide autonoomia on tagatud sellega, et ülikoolid on loodud eraõiguslike, kasumit mittetaotlevate organisatsioonidena. Tegemist on üksnes õiguslikus mõttes eraülikoolidega, sest nad on loodud siiski avalikes huvides ning nende tegevust rahastatakse riigieelarvest.¹⁴⁸ Ka eraõiguslikus staatuses ülikoolide loomine riigi poolt oleks kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Huvitav on märkida, et juba enam kui saja aasta eest on Eesti õiguskäsitluses peetud ülikooli jaoks kõige sobilikumaks avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi. Ants Piip on konspekterinud professor Jelistratovi loengust järgmise mõtte: „Ülikool on õieti mitu täitsa iseäralist kooli, millel aga ühine püüe on – teadus ja tõde, siit ka nimi universiteet, s.o üleüldsus. Säherdused koondused esinevad avalikkudes õiguslikes vahekordades täitsa iseseisvate õigussubjektidena (avalikkude juridikaliste isikutena). Nad võivad erainimestega, kroonu ametnikkudega (ministritega, kuberneridega jne) ja ka enese keskel õiguslistesse vahekordadesse astuda.“¹⁴⁹

Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi ka: TsÜS) paragrahvi 25 lõikele 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekib seaduses sätestatud ajast (TsÜS § 26 lg 3). Avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus ning ka põhikirja olemasolu nähakse ette avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiva seadusega (TsÜS § 28 lg 2 ja § 31 lg 4). Avalik-õiguslik juriidiline isik ei või omada tsiviilõigusi ja kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga (TsÜS § 25 lg 4). Vastavalt TsÜS § 45 lg 3 lõpeb avalik-õiguslik juriidiline isik

¹⁴⁶ A. Liin. Probleeme seoses avalik-õigusliku ülikooli õigusliku seisundi määratlemisega. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 1999, lk 17.

¹⁴⁷ *ibid*, lk 25.

¹⁴⁸ EUA 2009, lk 9.

¹⁴⁹ Piip, lk 46.

seadusega ettenähtud korras ning vastavalt TsÜS § 39 p 2 lõpetatakse avalik-õiguslik juriidiline isik isiku, organi või asutuse otsusega, kellele seadusega on antud õigus avalik-õiguslik juriidiline isik lõpetada.

Nagu esitatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätetest võib näha, on avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus Eesti õiguskorras leidnud üksnes minimaalset reguleerimist. Seda ei saa aga kindlasti pidada õiguskorra puuduseks, vaid pigem avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse omapäraks. Iga avalik-õigusliku juriidilise isiku eripära on rõhutanud ka prof Kalle Merusk: „Avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevus avalik-õiguslikes suhetes ei ole universaalne ja sõltub igal konkreetsel juhul asutatud avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannetest.“¹⁵⁰ Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas peetavatel loengutel ning erialastes vestlustes on professor Merusk avalik-õiguslikku juriidilist isikut ka tabavalt võrrelnud rätsepaülikonnaga. Nii, nagu rätsepaülikond ömmeldakse iga konkreetse tellija ja kandja iseärasusi ja soove arvestades igal korral veidi erinev, nii luuakse ka avalik-õiguslik juriidiline isik iga konkreetse ülesande täitmiseks vastavalt konkreetse institutsiooni eesmärgile, vajadustele ja eripärale. Ei olekski ju mõeldav, et nii eripalgelised institutsioonid nagu näiteks ülikoolid, rahvusraamatukogu, kaitseliit, rahvusringhääling ja advokatuur¹⁵¹ saaksid tegutseda ühesuguse juhtimisstruktuuriga või omaksid mingitki sarnasust pädevuses.

Eesti Vabariigis on kuus avalikku ülikooli¹⁵² loodud ülikooliseadusega (edaspidi ka: ÜKS) avalik-õiguslike juriidiliste isikutena. Ülikooliseadus võeti Riigikogus vastu 12. jaanuaril 1995. aastal ning jõustus 18. veebruaril samal aastal. Kuu aega pärast ülikooliseaduse vastuvõtmist, 16. veebruaril võttis Riigikogu vastu ka Tartu Ülikooli tegevuse erisusi reguleeriva Tartu Ülikooli seaduse, mis jõustus 21. märtsil 1995. aastal. Pärast nimetatud seaduste vastuvõtmist kirjutas Jaak Aaviksoo õigusajakirja „Juridica“ veergudel: „Ülikooli

¹⁵⁰ K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik halduse organisatsioonis. *Juridica*, 1996, nr 4, lk 175.

¹⁵¹ Kõik nimetatud omavad Eesti õiguskorras avalik-õigusliku juriidilise isiku staatust.

¹⁵² Ülikooliseaduse alusel tegutsevad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kunstiakadeemia ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. Kõrghariduskorraldust puudutavates küsimustes reguleerib ülikooliseadus ka eraülikoolide tegevust. Käesolevas peatükis kasutatakse terminit „ülikool“ valdavalt avaliku ülikooli tähenduses.

seaduse ja sellele järgnenud Tartu Ülikooli seaduse vastuvõtmise läbi on Eesti ülikoolisüsteem astunud olulise sammu õiguslikult reguleeritud elukorralduse suunas. /.../ Samas muutsid need seadused üsna põhjalikult ülikoolide ja riigi ning ülikoolide ja teiste isikute vahelisi suhteid. Võib vahest öelda, et nende seaduste vastuvõtmise läbi on ülikoolid riigist lahutatud ja muudetud iseseisvateks avalikeks asutusteks, kellele on pandud täieline vastutus ülikoolihariduse andmiseks, teadustöökaks ning nendel baseeruvate teenuste osutamiseks ühiskonnale. Enamgi veel – ülikoolid on vastutavad ka oma majandustegevuse korraldamise eest suuremal määral kui varem.“¹⁵³

Ülikooli staatust avalik-õigusliku juriidilise isikuna on prof Merusk iseloomustanud nii: „Tinglikult võib ülikooli kui avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime jagada kahte ossa – need on avalik-õiguslik õigusvõime ja tsiviilõigusvõime. Ülikooli avalik-õiguslik õigusvõime ehk täpsemini öeldes haldusõigusvõime ja selle piirid on sätestatud põhiliselt ülikooliseaduses, Tartu ülikooli õigusvõime lisaks veel Tartu Ülikooli seaduses. See õigusvõime tuleneb avalik-õiguslike haldusülesannete täitmisest ning ülikooli autonoomiast, mis on sätestatud põhiseaduses.“¹⁵⁴

Eesti avalike ülikoolide õigusliku staatuse määravad eelkõige kolm õigusakti, milleks on ülikooliseadus, Tartu Ülikooli seadus ja teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus. Vastavalt ülikooliseadusele on ülikool avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb ülikooliseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel (ÜKS § 9 lg 1). Tartu Ülikooli seaduse paragrahvi 1 kohaselt määrab Tartu Ülikooli seadus Tartu Ülikooli õigusliku seisundi suhetes riiklike institutsioonidega. Selles olukorras on ülikooliseadus üldseaduse (*lex generalis*) ja Tartu Ülikooli seadus eriseaduse (*lex specialis*) staatuses. Kui esineb vastuolu ülikooliseaduse ja Tartu Ülikooli seaduse sätete vahel, lahendatakse vastuolu õigusliku põhimõtte *lex specialis derogat legi generali* alusel – Tartu Ülikooli seadus omab prioriteeti ülikooliseaduse ees. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus (edaspidi ka: TAKS) määratleb teadus- ja arendusasutuste õigusliku staatuse ning teadus- ja arendusasutuste tegevuse korralduse alused (TAKS §-d 5-9¹). Kuna kõik Eesti avalikud

¹⁵³ J. Aaviksoo. Eessõna „Juridica“ ülikooliseaduse ja Tartu Ülikooli seaduse käsitlusele. *Juridica*, 1995, nr 5, lk 182.

¹⁵⁴ K. Merusk, *Juridica*, 1995, lk 184.

ülikoolid omavad ka vastavalt TAKSile teadus- ja arendusasutuse staatust¹⁵⁵, siis kehtib ülikoolide kohta ka TAKSi regulatsioon. Kui ülikooliseadus ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus osutuvad omavahel vastuolus olevaiks, tuleb ülikoolide kehtiva õigusliku staatuse määratlemiseks kasutada kõiki tõlgendamise meetodeid, eelkõige aga süstemaatilist ja teleoloogilist tõlgendamist.¹⁵⁶

Eesti avalike ülikoolidele tagatud autonoomia määra hindamiseks on kohane analüüsida ülikoolide autonoomiat käesoleva töö esimeses peatükis välja toodud nelja ülikooli autonoomia komponendi, milleks on organisatsiooniline autonoomia, majanduslik autonoomia, autonoomia personalivaldkonnas ja akadeemiline autonoomia, kontekstis.

Ülikoolide organisatsioonilise autonoomia määra hindamisel tuleb analüüsida ülikooli pädevust oma juhtorganite, struktuuri ja töökorralduse määramisel. Ülikooliseaduse kohaselt on ülikooli juhtorganid nõukogu, kes täidab ülikooli kõrgeima juhtimisorgani ülesandeid (ÜKS § 14), ja rektor, kellel on sisuliselt täitevvõimu ülesanded (ÜKS § 16). Ülikooli nõukogu moodustamise korra ja tegevuse alused sätestab ülikooli põhikiri (ÜKS § 14 lg 1), mille omakorda kinnitab ülikooli nõukogu ise (ÜKS § 9 lg 2 ja § 14 lg 3 p 1). Ülikooli nõukogusse kuuluvad rektor, prorektorid, õppejõudude ja teadustöötajate esindajad, üliõpilaste esindajad, kes moodustavad vähemalt 1/5 ülikooli nõukogu koosseisust, ja teised põhikirjas ette nähtud isikud (ÜKS § 14 lg 2). Rektor valitakse viieks aastaks ülikooli põhikirjas määratud korras (ÜKS § 17 lg 1) ja astub ametisse ametivande andmisega ülikooli nõukogu ees (ÜKS § 17 lg 2). Rektori ametikohale võib kandideerida isik, kes on või on olnud valitud professori ametikohale (ÜKS § 18). Rektorit on võimalik ennetähtaegselt ametist vabastada, kui ülikooli nõukogu on avaldanud oma koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega rektorile umbusaldust (ÜKS § 17 lg 5 p 3). Tartu Ülikoolile on Tartu Ülikooli seadusega rektori valimisel ette nähtud üldisest korrast veidi erinevad tingimused. Tartu Ülikooli seaduse kohaselt valitakse rektor Tartu Ülikooli põhikirjas määratud ajaks ja korras nende hulgas, kes on või on olnud professor. Rektori kinnitab ametisse Vabariigi Valitsus. Viimane keeldub sellest, kui on rikutud valimiskorda.

¹⁵⁵ Eesti Teadusinfosüsteem, vt: <https://www.etis.ee/portaal/asutused.aspx?lang=et>.

¹⁵⁶ Klassikalise, Friedrich Carl von Savigny poolt välja töötatud klassifikatsiooni kohaselt saab tõlgendada õigusnorme grammatiliselt, loogiliselt, ajalooliselt, süstemaatiliselt ja teleoloogiliselt.

Sel juhul korraldatakse uued valimised. (TÜ seaduse § 3 lg 1) Seega on Tartu Ülikoolil õigus oma põhikirjaga ise määrata, kui pikk on rektori ametiaeg.¹⁵⁷ Samuti on erinevalt teistest ülikoolidest ette nähtud Tartu Ülikooli rektori ametisse nimetamine Vabariigi Valitsuse poolt, kuid selle sättega mitte ei piirata Tartu Ülikooli autonoomiat, vaid pigem soovitakse anda Tartu Ülikooli rektorile sellega, et ta Vabariigi Valitsuse poolt ametisse nimetatakse, tugevam staatus. Vabariigi Valitsusel ei ole selles küsimuses sisulist otsustusõigust ega võimalust rektor ametisse nimetamata jätta, kui just ei ole rikutud valimiskorda (TÜ seaduse § 3 lg 1). Ülikooli struktuuri, selle kujundamise ja muutmise korra sätestab ülikooli põhikiri, lähtudes käesolevast seadusest, ülikooli eesmärkidest, tegevuse ulatusest ja iseärasustest (ÜKS § 19 lg 1). Ülikooli struktuuriüksuste tegevuse alused määratakse ülikooli nõukogu kinnitatud põhimäärustega (ÜKS § 19 lg 2). Ülikooli põhikirjas nimetatud struktuuriüksusi juhivad ülikooli põhikirjas või struktuuriüksuse põhimäärusega sätestatud kollegiaalsed otsustuskogud ja valitavad või nimetatavad töötajad (ÜKS § 19 lg 3). Ülikoolile moodustatakse nõuandva koguna kuratoorium, mis seob ülikooli ja ühiskonda (ÜKS § 20 lg 1). ÜKS § 20 lg-te 3 ja 4 kohaselt teeb kuratoorium ettepanekuid haridus- ja teadusministrile ja ülikooli nõukogule ülikooli arengut puudutavates küsimustes ning esitab üldsusele vähemalt üks kord aastas oma hinnangu ülikooli kohta. Kuratooriumi liikmete arvu ning nende volituste kestuse määrab, kuratooriumi liikmed nimetab ning kuratooriumi töökorra kinnitab Vabariigi Valitsus, kuulates ära ülikooli seisukoha (ÜKS § 20 lg 2). Eespool kirjeldatud ülikooliseaduse ja Tartu Ülikooli seaduse regulatsioonist võib teha järelduse, et Eesti avalike ülikoolide organisatsiooniline autonoomia on peaaegu absoluutne, st ülikoolidel on kõik õigused otsustamiseks oma juhtorganite koosseisu, struktuuri ja töökorralduse üle. Seadusega nähakse ette vaid juhtimisstruktuuri ülesehitus ning pädevuse jaotus, struktuuri määramisel, sh struktuuriüksuste nimetamisel on ülikoolil täielik otsustusvabadus. Kuratooriumi liikmete arvu ja nende volituste kestuse määramine, liikmete nimetamine ning kuratooriumi töökorra kinnitamine on küll Vabariigi Valitsuse pädevuses, kuid kuna kuratooriumi roll on üksnes nõuandev, siis puudub kuratooriumil võimalus mõjutada

¹⁵⁷ Praktikas ei ole Tartu Ülikool seda õigust kasutanud teistest ülikoolidest erineva rektori ametiaja pikkuse määramiseks. Vastavalt Tartu Ülikooli põhikirja § 36 valitakse rektor valimiskogu poolt viieks aastaks (vt Tartu Ülikooli põhikiri, kättesaadav: http://www.ut.ee/livelink_files/1211486.pdf).

ülikooli tegelikku otsustuspädevust ning seetõttu ei saa käsitleda Vabariigi Valitsusele antud volitusi kuratooriumi moodustamisel ülikoolide autonoomia tegeliku piiramisena. Sellele järeltulele jõudmisel on oma osa ka seniste avalike ülikoolide kuratooriumide passiivsel rollil avalike ülikoolide arengu mõjutajatena – enda rolli sisustamisel ei ole kuratooriumid saavutanud olulist mõjujõudu ülikoolide arengut puudutavate otsuste mõjutamisel.¹⁵⁸

Ülikoolide majandusliku autonoomia määra hindamisel tuleb analüüsida ülikooli õigust vabalt käsutada oma vara ning ülikoolile eraldatud raha. Vastavalt ÜKS § 14 lg 3 p 10 kinnitab ülikooli eelarve ja majandusaasta aruande ülikooli nõukogu. ÜKS § 51 lg 4 on küll öeldud, et ülikooli nõukogu kinnitab ülikooli eelarveprojekti, aga arvestades kogu ülikooliseaduse konteksti ning senist 15-aastast praktikat ülikooliseaduse rakendamisel võib jõuda järeldusele, et tegemist ei ole mitte ehtsa vastuoluga kahe õigusnormi vahel, vaid õigusakti teksti sattunud veaga.¹⁵⁹ ÜKS § 44 lg 1 kohaselt on ülikool oma vara omanik, kes valdab, kasutab ja käsutab oma vara ülikooliseaduses sätestatud korras ning ülikool on õigustatud omama ainult sellist vara, mis on tarvilik tema ülesannete täitmiseks. ÜKS § 44 lg 1 grammatiliselt tõlgendades võiks jõuda järeldusele, et ülikoolide õigus vara omada on piiratud üksnes teatud kategooria varadega, mis on tarvilikud ülikooli eesmärgi täitmiseks. Süstemaatilist tõlgendamismeetodit appi võttes tuleb aga õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta ka teisi norme. Vastavalt ÜKS § 45 lg 1 kasutab ülikool oma vara ülikooli eesmärgi saavutamiseks. Ülikool võõrandab vara, mis ei ole tarvilik ülikooli eesmärgi saavutamiseks, juhindudes põhimõttest suurendada kasu, mida ülikool võib neist toimingutest või tehingutest saada, vältides kahju ning tagades, et varadega teostatavad tehingud on kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvad ja kontrollitavad (ÜKS § 44 lg 3). Ülikool võib anda tähtajaliselt teise isiku kasutusse ainult sellist oma vara, mille suhtes ülikooli nõukogu on seisukohal, et see on ülikooli eesmärgi

¹⁵⁸ OECD Reviews of Tertiary Education. Estonia. OECD 2007, p 72. Vt:

<http://www.oecd.org/dataoecd/44/0/39261460.pdf>.

¹⁵⁹ Tõenäoliselt on tegu „reliktiga“ ülikooliseaduse esimese redaktsiooni kehtimise ajast, mil vastavalt tol ajal kehtinud ÜKS § 51 lg 4 võttis ülikooli eelarveprojekti vastu ülikooli nõukogu ning kinnitas haridus- ja teadusminister. Ülikooliseaduse muutmisel 1996. aastal kasutati millelegipärast ÜKS § 51 lg 4 ikka mõistet „eelarveprojekt“.

saavutamiseks vajalik, kuid mida hetkel ei ole võimalik või otstarbekohane selleks kasutada (ÜKS § 45 lg 2). Viidatud sätteid koosmõjus tõlgendades võib jõuda järeldusele, et ülikoolil on õigus omada igasugust vara ning kasutada seda enda eesmärgi täitmiseks ning ülikooli õigus vara omada ei ole õiguslikult piiratud. Senise kogemuse kohaselt ei ole ka faktiliselt piiratud ega vaidlustatud ülikooli õigust omada vara, mida ülikool otseselt ei kasuta oma eesmärgi saavutamiseks. Vastavalt ÜKS § 46 lg 1 on ülikoolile kuuluvat kinnisvara õigus võõrandada või koormata piiratud asjaõiguse või hoonestusõigusega¹⁶⁰ ülikooli nõukogu otsusel ning tema kehtestatud tingimustel ja korras. Kuni 1. septembrini 2008. aastal kehtis ülikooliseaduse redaktsioon¹⁶¹, mille kohaselt oli ülikoolile kuuluvat kinnisvara õigus võõrandada Vabariigi Valitsuse loal. Ülikoolile seadusega seatud piirangut tema omandis oleva kinnisvara võõrandamisel tuleb küll pidada põhiseadusega formaalselt kooskõlas olevaks, kuna põhiseaduse paragrahvi 38 lõike 2 alusel on ülikoolil autonoomia seadusega ettenähtud piires, kuid selgelt piiras see sätte oluliselt ülikoolide majanduslikku autonoomiat. Samal ajal on alates 1995. aastast Tartu Ülikooli kohta kehtinud Tartu Ülikooli seadusest tulenenud erand, mille kohaselt on Tartu Ülikoolil õigus ülikoolile kuuluvat kinnisvara võõrandada või piiratud asjaõiguse või hoonestusõigusega koormata ülikooli nõukogu otsusel ning tema kehtestatud tingimustel ja korras (TÜ seadus § 10 lg 1). Vastavalt TÜ seaduse § 9 lg 2 on Tartu Ülikoolil õigus omada vara, mis oli ülikooli omandis enne 1940. aasta 16. juunit ning vastavalt ÜKS § 44 lg 5 laieneb see õigus kõigile ülikoolidel. Tartu Ülikooli seaduse paragrahvi 13 kohaselt pidi Vabariigi Valitsus oma määrusega hiljemalt ühe aasta jooksul pärast Tartu Ülikooli seaduse jõustumist andma Tartu Ülikoolile tasuta üle sellise enne 1940. aasta 16. juunit ülikooli omandis olnud vara, mida ülikool taotles ja mida oli võimalik ülikooli omandisse üle anda ning mis oli ülikoolile vajalik tema põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks. Viidatud sättele tuginedes võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse enne 16. juunit 1940. aastal Tartu Ülikooli omandis olnud vara üleandmise kohta Tartu Ülikoolile alles 1998. aastal

¹⁶⁰ Vastavalt asjaõiguseaduse § 5 lg 1 on piiratud asjaõigused servituudid, reaalkoormatised, hoonestusõigus, ostueesõigus ja pandiõigus, seega ei oleks põhjust ülikooliseaduses (ja ka Tartu Ülikooli seaduses) eraldi nimetada kohustust võtta ülikooli kinnisvara hoonestusõigusega koormamisel vastu ülikooli nõukogu vastav otsus.

¹⁶¹ Vt: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12750528>.

ning nimetatud määrusega¹⁶² anti üle vaid viis objekti, ülejäänud võõrandati ülikoolidele vastavalt tol ajal kehtinud riigivaraseadusele. Vara tagastamine Tartu Ülikoolile venis ning kestab kohati siiani. TÜ seaduse § 9 lg 2 ning ÜKS § 44 lg 5 seaduse sätted on sõnastatud üsna üldiselt ja õiguslikult ebatäpselt ning praktikas oleks ilmselt ülikoolidel pelgalt nimetatud sätetele tuginedes keeruline enda omandisse nõuda vara, mis enne 1940. aastat neile kuulus. Autorile teadaolevalt ei ole omandivaidlustes nimetatud sätetele tuginedes ka nõudeid esitatud.

Ülikoolil ei ole õigust oma varaga tagada teise isiku kohustusi (ÜKS § 47 lg 1). Ülikooliseaduse vastuvõtmisel kehtis ÜKS § 47 lg 1 redaktsioonis, mille kohaselt ei olnud ülikoolil õigust oma varaga tagada *enda ega* teiste isikute kohustusi. Selline piirang kitsendas ülikooli autonoomiat oluliselt ning muutis ülikooli praktiliselt tsiviilteovõimetuks.¹⁶³ Õnneks kaotati ülikoolidele kehtinud keeld enda kohustusi oma varaga tagada juba 1996. aastal juunikuus vastu võetud ülikooliseaduse muutmise seadusega.¹⁶⁴ Nimetatud seadusega kaotati ka mitmed teised esialgu ülikooliseadusega ülikoolidele seatud kitsendused tsiviilõiguste teostamisel. Näiteks oli seaduse esimese redaktsiooni kohaselt ülikoolil õigus krediiti võtta vaid Vabariigi Valitsuse loal (tolleaegne ÜKS § 47 lg 3), varade summad, mida rektoril, prorektoril ja struktuuriüksuste juhtidel oli õigus käsutada, pidi määrama kultuuri- ja haridusminister (ÜKS § 46 lg 2) ning ülikoolidel ei olnud õigust asutada tulunduslikke eraõiguslikke juriidilisi isikuid (ÜKS § 48 lg 3). Kuid arvestades, et 1990. aastate alguses oli kultuuri- ja haridusministeeriumis päevakorral olnud ka 1937. aasta ülikoolide seaduse veidi muudetud kujul taasjõustamise kava¹⁶⁵, võib 1995. aastal vastu võetud ülikooliseaduse esimest redaktsiooni siiski pidada ülikooli autonoomia kontseptsioonile oluliselt paremini vastavaks.

Ülikool võib oma põhikirjaliste ülesannete täitmiseks asutada eraõiguslikke juriidilisi isikuid seadustes sätestatud korras (ÜKS § 48 lg 3). ÜKS § 48 lg 3 nimetatud eraõiguslikud

¹⁶² Vabariigi Valitsuse 24. novembri 1998. a määrus nr 262 „Enne 16. juunit 1940. a Tartu Ülikooli omandis olnud vara üleandmine Tartu Ülikoolile“.

¹⁶³ Merusk, *Juridica*, 1995, lk 184.

¹⁶⁴ Ülikooliseaduse muutmise seadus (RT I 1996, 51, 965).

¹⁶⁵ K. Aasamets. Ülikoolide seisundi õiguslik reguleerimine Eestis. Diplomitöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 1995, lk 9.

juriidilised isikud, välja arvatud sihtasutused, mille üheks asutajaks on riik, ei või asutada erakooli ega eraõiguslikku teadus- ja arendusasutust (ÜKS § 48 lg 3¹). ÜKS § 48 lg 3¹ mõte on selles, et ülikoolidel oleks küll lubatud asutada eraõiguslikke juriidilisi isikuid oma põhitegevuse toetamiseks, kuid nendel ülikoolide poolt loodud eraõiguslikel juriidilistel isikutel ei oleks lubatud hakata pidama õppe- ega teadusasutust, mis hakkaks ülikoolidele nende põhitegevusalal konkurentsi pakkuma. Erandi, mis lubab erakooli või eraõiguslikku teadus- ja arendusasutust asutada sihtasutusel, mille üheks asutajaks on riik, loomine tulenes 2000. aastal ilmnenu vajadusest korrastada IT-alase kõrghariduse pakkumist Eestis ning asutada Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus¹⁶⁶, mis omakorda lõi eraõigusliku rakenduskõrgkooli Infotehnoloogia Kolledž. Tuleb ka märkida, et ÜKS § 48 lg 3¹ rikutakse Eestis süstemaatiliselt, rakendades Euroopa Liidu struktuuritoetuste raames tehnoloogia arenduskeskuste toetamise meetet¹⁶⁷, mis eeldab, et teadusasutuste ning ettevõtluspartnerite koostöös asutatakse teadus- ja arendusasutusena tegutsema asuv äriühing või mittetulundusühing. Eesti avalikud ülikoolid on nimetatud meetme alusel loonud mitmeid äriühinguid¹⁶⁸, mis on asutanud eraõiguslikke teadus- ja arendusasutusi. Vastavalt ÜKS § 48 lg 1 ei ole ülikoolidel ka õigust osutada sponsortoetust ja anda laenusid või krediite ega teha annetusi sihtasutustele. Nimetatud sätte eesmärk on ilmselt piirata ülikoolide vabadust avaliku sektori raha kasutamisel ning üldiselt võib sellist piirangut ka eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks pidada, kuid siiski tuleks märkida, et kuna ÜKS § 48 lg 1 alusel on ülikoolidel keelatud teha annetusi ka ülikooli enda asutatud sihtasutustele, siis piirab see sätte ka otseselt ülikooli võimalust teostada sihtasutuse asutaja õigusi ning kanda tegelikku vastutust enda poolt oma põhitegevuse toetuseks

¹⁶⁶ Infotehnoloogia Sihtasutuse asutasid 2000. aasta märtsis Eesti Vabariik, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, AS Eesti Telekom ja Arvutifirmade Assotsiatsioon.

¹⁶⁷ Vt Struktuuritoetuse seaduse (RT I 2003, 82, 552) § 16 lg 1 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.08.2005. a määrusega nr 97 vastu võetud „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument aastateks 2004–2006“ meetme nr 2.3 „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamine“ osa „Tehnoloogia arenduskeskused“ tingimused“ ning Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse (RT I 2006, 59, 440) § 12 lg 4 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 16. juuni 2008. a määrusega nr 49 vastu võetud „Tehnoloogia arenduskeskuste toetamise tingimused“.

¹⁶⁸ Nt OÜ Tervisliku Piima Biotehnoloogiate Arenduskeskus, AS Vähiuuringute Tehnoloogia Arenduskeskus, Eesti Nanotehnoloogiate Arenduskeskuse AS, Reproduktiivmeditsiini ja bioloogia Tehnoloogia Arenduskeskuse AS ning OÜ Tarkvara Tehnoloogia Arenduskeskus.

loodud sihtasutuse käekäigu ning arengu eest. Ilmselt oleks põhjust kaaluda ülikooliseaduse muutmist selles küsimuses ning ülikoolidele enda poolt asutatud sihtasutustele annetuste tegemise õiguse andmist. ÜKS § 48 lg 5 kohaselt on ülikoolil vara, sealhulgas väärtpaberite pandiks võtmise õigus Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. Ilmselt ei ole ülikoolidel nende avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegutsemise perioodi vältel tekkinud olulist vajadust teiste isikute vara pandiks võtta, sest olenemata sellest, et Vabariigi Valitsus ei ole vastavat korda kehtestanud, ei ole ka teada, et ülikoolid oleksid selle järele puudust tundnud.

Ülikooliseaduse paragrahvi 49 lõikes 1 nimetatud ülikooli võimalike tulude loetelu on jäetud avatuks¹⁶⁹, seega ei ole ülikooli õigust tulu teenida piiratud. Vastavalt ÜKS § 44 lg 2 on ülikooli vara: 1) vara, mille riik annab ülikooli omandisse ülikooli asutamisel seaduse alusel; 2) vara, mis antakse seaduse alusel ülikooli taotlusel tema omandisse hiljem; 3) vara, mille teine isik võõrandab ülikooli kasuks; 4) vara, mille ülikool soetab oma tegevuse käigus. Tartu Ülikooli seaduse paragrahvi 9 lõikes 1 on samuti analoogiline loetelu Tartu Ülikooli vara kohta, aga sellest loetelust puudub vara, mille ülikool soetab oma tegevuse käigus. Põhjus on selles, et ülikooliseadusesse lisati nimetatud täiendus pärast Tartu Ülikooli seaduse vastuvõtmist ja Tartu Ülikooli seaduses samasugust muudatust ei tehtud. Antud küsimuses ei saa kindlasti rakendada põhimõtet *lex specialis derogat legi generali*, abi tuleb otsida ajaloolise ning teleoloogilise tõlgendamise meetoditest. Selles küsimuses rakendatakse Tartu Ülikooli suhtes ÜKS § 44 lg 2, mitte TÜ seaduse § 9 lg 1. Ülikoolil on õigus osutada teistele isikutele oma põhitegevusest tulenevaid tasulisi teenuseid (tasuline täiendusõpe, lepinguline teadustegevus, erialane nõustamine jms.), millest saadud tulud lähevad ülikooli eelarvesse (ÜKS § 48 lg 6).¹⁷⁰ Vastavalt ÜKS § 13³ lg 1 on ülikoolil õigus nõuda õppekulude hüvitamist ülikooli nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras üliõpilaselt, kes ei õpi riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal, ning riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal aasta üle õppekava

¹⁶⁹ ÜKS § 49 lg 1 kohaselt kuuluvad ülikooli tulude hulka riigieelarvest eraldatud raha, õppekulude hüvitamisest laekunud raha, põhitegevusest tulenevate tasuliste teenuste osutamisest ning teadus- ja arendustegevusest saadud tulu ja muud tulud.

¹⁷⁰ Nimetatud õigused oleks ülikoolil olemas ka juhul, kui need ei oleks *expressis verbis* sätestatud ÜKS § 48 lg 6.

nominaalkestuse õppinud või täiskoormusega õppe nõudeid mittetäitnud üliõpilaselt, kes on üle viidud osakoormusega õppesse. Ülikooli nõukogu võib ülikooli immatrikuleeritud üliõpilase õppekulude hüvitamise määra tõsta kuni kümme protsenti võrreldes eelmise õppeaastaga.

Ülikooli majandusliku autonoomia kohta võib kokkuvõttes öelda, et see on seadusega teatud määral piiratud (teatud laadi tehingute tegemine on keelatud), kuid sellegipoolest on Eesti avalike ülikoolide autonoomia väga laiaulatuslik.

Hinnates **ülikoolide autonoomiat personalivaldkonnas**, tuleb analüüsida, kas ülikoolidel on õigus ise otsustada oma töötajatele esitatavad kvalifikatsiooninõuded ning otsustada töötajate töölevõtmise ning selle tingimuste üle. Vastavalt ÜKS § 33 moodustavad ülikooli liikmeskonna ülikooli töötajad ja üliõpilased ning teised õigusaktides ja ülikooli põhikirjas nimetatud isikud. Ülikooli nõukogul on õigus kehtestada õppejõudude kvalifikatsiooninõuded, õppejõudude ja teadustöötajate töölevõtu konkursi eeskirjad ning õppejõudude ja teadustöötajate atesteerimise tingimused ja kord (ÜKS § 14 lg 3 p-d 4¹, 13 ja 13¹). Õppejõudude ametikohtade nomenklatuur on sätestatud ülikooliseadusega – vastavalt ÜKS § 34 lg 1 on ülikooli õppejõud professorid, dotsendid, lektorid, assistendid ja õpetajad – ning teadustöötajate oma teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusega – vastavalt TAKS § 8 lg 1 on teadustöötajate ametikohad teaduri, vanemteaduri ja juhtivteaduri ametikoht. ÜKS § 34 lg-d 3-5 ja § 39 ja 39¹ sätestavad ülikooli õiguse võtta õppejõude tööle tähtjaliste töölepingutega ning määravad konkursside korraldamise üldtingimused. ÜKS §-des 35-37 on sätestatud professori, dotsendi, assistendi, lektori ja õpetaja täidetavad rollid. TAKS § 8 lg-tes 2-5 on sätestatud juhtivteaduri, vanemteaduri ja teaduri roll teadustegevuses ning neile esitatavad kvalifikatsiooninõuded. Ülikoolide õigust otsustada õppejõudude, teadustöötajate ning tugiteenuseid osutavate töötajate töölevõtmist ning määrata nende töötasu vastavalt enda äranägemisele ei ole seadusega kitsendatud. Professorid valib ülikooli nõukogu, muud õppejõud ja teadustöötajad struktuuriüksuse kollegiaalne otsustuskogu (ÜKS § 39 lg 3). Kokkuvõtlikult võib öelda, et ülikooli autonoomia personalivaldkonnas on suhteliselt laiaulatuslik. Riiklikult on kehtestatud küll akadeemilise personali töölevõtmise üldised alused, kuid otsustusõigus

personaalia ning õppejõudude ja teadustöötajate tööülesannete ja töötingimuste, sh töötasu küsimustes kuulub täies mahus ülikoolile.

Ülikoolide akadeemilise autonoomia määra hindamisel tuleb analüüsida ülikooli õigust kehtestada oma akadeemilise tegevuse strateegilised eesmärgid, määrata õppetöö sisu ja teadustöö suunad, kehtestada üliõpilaste vastuvõtmise ning kraadide kaitsmise tingimused ning üldised õppekorraldust puudutavad eeskirjad. Ülikooliseadusega kehtestatakse üldised tingimused kõrgharidusõppe läbiviimiseks: kõrgharidusastmed (ÜKS § 24-29¹), õppekorralduse üldnõuded (ÜKS § 22), õppekavadele esitatavad nõuded (ÜKS § 22 lg 7 ning 22¹ ja 22²) ja õppevormid (ÜKS § 23). Ülikooliseadusega kehtestatakse ka ülikoolide ja nende õppekavade kvaliteedi hindamise tingimused ja kord (ÜKS § 10-12²). Ülikooli nõukogu pädevusesse on antud kehtestada ülikooli valitsemisse ning õppe- ja teadustegevusse puutuvad üldised eeskirjad ning otsustada õppe- ja teadustegevuse üldküsimusi, mis puudutavad vähemalt kaht struktuuriüksust (ÜKS § 14 lg 3 p-d 11 ja 12). Lisaks sellele on ülikooliseaduses sätestatud, et ülikooli nõukogu kinnitab ülikooli õppekavad, kehtestab kraadide kaitsmise tingimused ja korra, kehtestab üliõpilaste vastuvõtu ja üliõpilaste ülikoolist väljaarvamise tingimused ja korra, teeb haridus- ja teadusministrile ettepanekuid riikliku koolitustellimuse kohta ning kinnitab ülikoolis toimuva täiendusõppe valdkonnad, vormi ja korra (ÜKS § 14 lg 3 p-d 4-8). ÜKS § 21 lg 1 on sätestatud, et kõikidel keskharidusega või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooniga isikutel on võrdne õigus konkureerida ülikooli astumiseks. Ülikooliseaduse paragrahvi 21¹ lg 1 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada määrusega kõrgharidusstandard ning määrata seal ühtsed nõuded kõrgharidustaseme õpetele. Kõrgharidusstandardis kehtestatakse: 1) õppekavale esitatavad nõuded, sealhulgas ühisõppekavale esitatavad nõuded ning õpingutele ja lõputööle või lõpueksamile esitatavad nõuded; 2) kõrgharidustaseme õpete eesmärgid ja saavutatavad õpiväljundid ning õppe kogumaht, sealhulgas varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise põhimõtted; 3) õppejõududele esitatavad üldnõuded ja erinõuete kehtestamise põhimõtted, sealhulgas õppejõudude teaduslikule, pedagoogilisele ja erialasele kvalifikatsioonile esitatavate nõuete kehtestamise põhimõtted; 4) õppevaldkondade ja -suundade loetelu; 5) õppekavagrupid, milles konkreetsel õppeasutusel on õigus õpet läbi viia ning vastavaid

akadeemilisi kraade ja diplomeid väljastada (ÜKS 21¹ lg 2). Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud kõrgharidusstandardiga¹⁷¹ määratakse üsna üksikasjalikud tingimused ülikooli õppetöö läbiviimiseks – kehtestatakse näiteks õppekava ülesehituse põhimõtted ning isegi õppetöö vormid¹⁷². Kõrgharidusstandardiga on kehtestatud ka ülikooli õppejõududele ja teadustöötajatele esitatavad kvalifikatsiooninõuded.¹⁷³ Kõrgharidusstandardist tulenev regulatsioon piirab üsna tugevalt ülikoolide akadeemilist vabadust akadeemilise elu korralduslikes küsimustes. Käesoleva töö autor on ka seisukohal, et kõrgharidusstandardiga kehtestatakse ülikoolidele täiendavaid nõudeid võrreldes ülikooliseaduses sätestatuga ning seetõttu ei ole kõrgharidusstandardi regulatsioon kooskõlas põhiseaduse paragrahvi 38 lõikega 2. Ülikooli akadeemiline vabadus korralduslikes küsimustes on Eesti õiguskorras enam piiratud kui teised ülikooli autonoomia aspektid.

3.3.1. Ülikooli autonoomia riived ja nende põhiseaduspärasus

Alljärgnevalt analüüsin veel mõnede Eesti Vabariigi õigusaktidega avalikele ülikoolidele pandud kohustuste kooskõla põhiseadusega.

Vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse paragrahvi 5 lõikele 1 võib teadus- ja arendusasutuse ühe võimalusena luua avalik-õigusliku juriidilise isiku, nt avaliku ülikooli asutusena. Põhiseaduse paragrahvi 38 lõike 2 kohaselt on teadusasutused seaduses ettenähtud piirides autonoomsed ning TAKS § 5 lg 2 kohaselt seisneb see autonoomia õiguses määrata oma struktuur ja töökorraldus, valida teadus- ja arendustegevuse viise ja meetodeid, sõlmida, muuta ja lõpetada lepinguid õigusaktidega kehtestatud alustel ja korras ning otsustada oma tegevuse tulemuste kasutamise üle, kui seda ei piira seadus, selle alusel väljaantud õigusakt või leping. Avalik-õigusliku juriidilise

¹⁷¹ Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2008. a määrusega nr 178.

¹⁷² Vastavalt kõrgharidusstandardi § 5 lg 1 toimub õppetöö kontaktõppe, praktika ja iseseisva tööna. Kõrgharidusstandardis on antud ka kontaktõppe, praktika ja iseseisva töö definitsioonid, nt on vastavalt § 5 lg 2 kontaktõppe õpiväljundite saavutamiseks korraldatav loeng, seminar, praktikum, laboratoorne töö, individuaaltund või muul õppeasutuse määratud viisil toimuv õppetöö, mis on suunatud teadmiste ja oskuste omandamisele.

¹⁷³ Vt: kõrgharidusstandardi §-d 14-21.

isiku asutusena tegutseva teadus- ja arendusasutuse tegevusega seotud küsimuste lahendamiseks põhikirjas määratud ulatuses moodustatakse vähemalt viieliikmeline teadusnõukogu, mille koosseisu kinnitab direktori ettepanekul avalik-õigusliku juriidilise isiku juht (TAKS § 7 lg 3). Kui ülikooli koosseisu kuuluval teadus- ja arendusasutusel on õigus määrata oma struktuur ja töökorraldus ning valida teadus- ja arendustegevuse viise ja meetodeid, piirab see õigus ülikooli autonoomiat – TAKSist tulenevalt peaks sellisel juhul ülikool osa enda enesekorraldamisõigusest üle andma enda koosseisus tegutsevale „teisele“ teadusasutusele. Sellisel juhul on ülikooli asutusena tegutseva teadusasutuse konfliktis ülikooli enda autonoomiaga. Käesoleva töö autor on seisukohal, et teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse regulatsioon, mille kohaselt teadusasutuse võib luua avaliku ülikooli asutusena, on vastuolus põhiseaduse paragrahviga 38. Pikemalt on seda teemat enda magistritöös käsitlenud Sille Uusna.

Avaliku teabe seaduse paragrahvi 5 lõike 1 punkti 2 kohaselt on kõik avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sh avalikud ülikoolid teabevaldajad avaliku teabe seaduse tähenduses. Vastavalt avaliku teabe seaduse paragrahvi 21 lõikele 1, kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on erand tehtud eraõiguslikust juriidilisest isikust ja füüsilisest isikust teabevaldajatele, kes võivad jätta teabenõude edastamata, teatades sellest teabenõudjale viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Minu hinnangul on avaliku teabe seaduse paragrahvi 21 lõikega 1 pandud Eesti avalikele ülikoolidele kohustus, mis ei ole kooskõlas nende eesmärgiga ning piirab ebaproportsionaalselt nende enesekorralduse õigust. Nimetatud sätte kohaselt peaks ülikool, juhul kui tema käest küsitakse teavet või dokumente, mis ei ole tema valduses, selgitama välja, milline riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu teabevaldaja küsitavat teavet või dokumente valdab, ning saatma teabenõudja taotluse pädevale isikule või asutusele edasi. Kuna avalikud ülikoolid on loodud teatud spetsialiseeritud ülesannete täitmiseks¹⁷⁴ ning ülikoolide puhul on tegemist küll avalike

¹⁷⁴ Vt: ÜKS § 4 lg 2.

ülesannete täitjaga, mitte aga avaliku võimu kandjaga¹⁷⁵, ei saa sellise kohustuse panemist avalikele ülikoolidele pidada proportsionaalseks ega eesmärgipäraseks. Arvestada tuleb ka ülikoolide teatud traditsioonilise positsiooniga ühiskonnas ning välja kujunenud usaldusega ülikoolide vastu – saates kirja ülikoolile, ei eelda „teabenõudja“ tavaliselt, et see saadetakse edasi „vastavalt kuuluvusele“.

Vabariigi Valitsus on määrusega kehtestanud „Asjaajamiskorra ühtsed alused“¹⁷⁶, millega reguleeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute (sh avalike ülikoolide) asjaajamisele esitatavaid nõudeid, dokumentide vormistamise nõudeid, dokumentide registreerimise korraldamist, asutuse dokumendihaldussüsteemile ja dokumendiregistrile esitatavaid nõudeid, dokumentide läbivaatamise, koostöölastamise ja allkirjastamise protseduuri ning asjaajamise üleandmist töötaja töölt vabastamise või töösuhte peatumise korral. Nimetatud asjaajamiskorralduse ühtsete alustega piiratakse oluliselt ülikoolide enesekorraldusõigust. Kuigi see õigusakt on formaalselt kooskõlas põhiseadusega, kuna on antud seadusest tuleneva volituse alusel¹⁷⁷, on nimetatud aktiga seatud võrreldes seadusest tulenevate piirangutega uusi piiranguid. Käesoleva töö autor on seisukohal, et õigusakt ei ole eesmärgipärane ega proportsionaalne, sest asjaajamise korralduse nõuete kehtestamisega riigi poolt rikutakse ülikooli enesekorraldamise õigust. Arusaadav ja igati aktsepteeritav on, et avalikele ülikoolidele kui avaliku sektori organisatsioonidele kehtestatakse nõuded, millele nende asjaajamine peab vastama, kuid nimetatud nõuded peavad tulenema seadusest ning ülikoolidele peaks jääma otsustusõigus korralduslikes küsimustes, st võimalus valida, mil viisil korraldada kehtivate nõuete täitmine ülikoolis.

¹⁷⁵ Liin, lk 45.

¹⁷⁶ Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 26.02.2001. a määrusega nr 80.

¹⁷⁷ Vastav volitus tuleneb avaliku teabe seaduse § 58 lg 1 ja digitaalallkirja seaduse § 43 lg 2.

3.4. 2010. aastal esitatud ettepanekud Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks

2006. a alguses moodustas haridus- ja teadusminister Tartu Ülikooli seaduse muutmise töörühma¹⁷⁸ ning pani sellele ülesandeks töötada välja ettepanekud Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks ja rahvusülikooli mõiste sissetoomiseks Tartu Ülikooli seadusesse¹⁷⁹ ning esitada ettepanekud haridus- ja teadusministrile 31. märtsiks 2007. a. Töörühm ka esitas oma töö tulemused ministrile, kuid minister ei teinud toona ettepanekut seadusemuudatuse algatamiseks.¹⁸⁰ 2010. aasta alguses muutis haridus- ja teadusminister oma esialgset käskkirja, uuendas töörühma koosseisu ning määras uueks ettepanekute esitamise tähtjaks 1. mai 2010.a.¹⁸¹ Uuendatud töörühma töö tulemusena esitati 2010. aasta aprillikuus Tartu Ülikooli liikmeskonnale arutamiseks kavandatavate muudatuste põhiseisukohad – Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioon.¹⁸²

Muudatusettepanekud puudutavad põhiliselt kahte valdkonda: Tartu Ülikooli eesmärgi määratlemist ja teatud Tartu Ülikooli poolt osutatavate ühiskonnale vajalike teenuste rahastamist (nn Tartu Ülikooli roll rahvusülikoolina) ning Tartu Ülikooli juhtimisstruktuuri reformi. Ettepanek on defineerida Tartu Ülikooli eesmärk Tartu Ülikooli seaduses erinevalt ülikooliseadusest tulenevast ülikooli üldisest eesmärgist ning rakendada Tartu Ülikooli puhul teistest avalikest ülikoolidest erinevat juhtimismudelit. See kontseptsioon on kooskõlas ka käesolevas töös väljendatud seisukohaga, et avalik-õiguslik juriidiline luuakse isik iga konkreetse ülesande täitmiseks vastavalt konkreetse institutsiooni eesmärgile, vajadustele ja eripärale.¹⁸³ Praeguses õiguslikus olukorras, kus seadusandja on kõigile ülikoolidele seadnud ühesugused ülesanded¹⁸⁴, võiks isegi jõuda järeldusele, et

¹⁷⁸ Haridus- ja teadusministri käskkirja nr 23, veebruarist 2006. a nr 140.

¹⁷⁹ Tegelikult on „rahvusülikooli mõiste“ olnud kajastatud Tartu Ülikooli seaduses selle vastuvõtmisest 16.02.1995 alates – vastavalt Tartu Ülikooli seaduse § 2 lg 1 on Tartu Ülikool, asutatud 1632. aastal, Eesti Vabariigi rahvusülikool. Tõsi küll, mõiste „rahvusülikool“ on defineerimata ning tema sisu ega tähendus ei ole seaduses avatud.

¹⁸⁰ Tartu Ülikooli nõukogu protokoll nr 4, 30.04.2010, lk 14.

¹⁸¹ Haridus- ja teadusministri käskkirja nr 11, jaanuarist 2010. a nr 14.

¹⁸² Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioon: Tartu Ülikooli seaduse muutmise eelnõu koostamise töömaterjal. Aprill 2010. Vt: <http://www.tyee.ee/ylikooliseadus>.

¹⁸³ Vt käesolev väitekirja, lk 56.

¹⁸⁴ Vastavalt ülikooliseaduse § 4 lg 2 on ülikooli ülesanne edendada teadusi ja kultuuri, osutada ühiskonnale vajalikke õppe- ja teadus- ning muul loometegevusel põhinevaid teenuseid ning kujundada üliõpilastest vastutustundlikke ja algatusvõimelisi kodanikke.

seadusandja on jätnud osaliselt täitmata põhiseadusest tuleneva ülesande ülikoolidele autonoomia tagamisel teha seda „seadusega ettenähtud piires“ ehk siis jätnud määratlemata, millise ülesande täitmiseks ta ühe või teise ülikooli loob. Ei saa ju olla näiteks Tartu Ülikoolil või Tallinna Tehnikaülikoolil Eesti ühiskonnas samasugused ülesanded kui Eesti Kunstiakadeemial või Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial. See, et mõnel nendest ülikoolidest on nimi, mis just kui viitaks mingile kitsamale tegevusalale, ei oma õiguslikus mõttes mitte mingisugust tähendust ega saa olla aluseks ülikooli autonoomia ja tegevusvabaduse piiramisele täitevvõimu poolt. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele on ülikoolid, kui neile juba ülikooli staatus¹⁸⁵ antud on, autonoomsed ning nende autonoomiat saab piirata üksnes seadusega. Seega ei ole mingit õiguslikku alust eeldada, et kunstiakadeemia ei viiks läbi arstiõpet või tehnikaülikool muusikaõpet, loomulikult eeldusel, et nad teevad seda kvaliteedinõuetele vastavalt. Vajadusele ülikoolide erineva käsitlemise järele on juhtinud tähelepanu ka endine Eesti Vabariigi haridusminister ja Tartu Ülikooli rektor *emeritus* Jaak Aaviksoo: „Suurenevas kõrgharidusruumis on kindlasti suurem mitmekesisus ja suisa vajadus kujundada oma ülikoolile oma nägu. Üheks mitmekesisuse avaldumise vormiks saab ilmselt olema teadusülikoolide ja teiste kõrgemate õppeasutuste järk-järguline eristumine ning mitte niivõrd formaalsete administratiivsete reeglite, vaid erinevate, ühiskonna arenguloogikast ja turunõudlusest tingitud funktsioonide tõttu. Teadusülikoolid on õppeasutused, kus akadeemiline tunnetuslik tegevus määrab kogu asutuse sisu ja selgroo ning sellel põhineb kogu õppetöö.“¹⁸⁶ Probleem, et riik ei olnud seadnud ülikoolidele konkreetseid eesmärke, oli ka Soome kõrgharidussüsteemis enne hiljuti läbi viidud põhjalikke reforme. Õppe- ning teadus- ja arendustöö arengukavaga 2007-2012 nähti aga ette Soome kõrgharidusmaastiku korrastamine ning mitmete ülikoolidele seati oma ning teistest erinev eesmärk – näiteks sai mõnede ülikoolide ülesandeks olla rahvusvaheline teadusülikool – ning igale ülikoolile ja kõrgkoolile määrati oma unikaalsed ülesanded.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Vastavalt ülikooliseaduse § 4 lg 1 on ülikool õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel.

¹⁸⁶ Aaviksoo, 2002, lk 212-213.

¹⁸⁷ Tirronen, Nokkola, lk 224.

Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioonis on tehtud ettepanek Tartu Ülikooli eesmärgi defineerimisel välja tuua, et Tartu Ülikool:

- viib läbi rahvusvahelisele tipptasemele vastavat teadustööd ja korraldab õpet kõrghariduse kolmel astmel humanitaar-, sotsiaal-, arsti- ning loodusteaduste- ja tehnoloogia alal, eelisarendades kõrgtehnoloogiat kõikidel aladel;
- aitab õppe-, loome-, teadus- ja arendustegevusele tuginevate teenuste pakkumise kaudu kaasa ühiskonna ja majanduse edenemisele ning rahvusliku heaolu kasvule;
- kindlustab eesti haritlaskonna järjepidevuse, eesti keele ja kultuuri säilimise ja arengu;
- edendab Eestit ja tema rahvast uurivaid teadusi;
- tagab tema omandis oleva rahvusliku kultuurivara säilimise ning teeb selle kättesaadavaks avalikkusele.¹⁸⁸

Lisaks sellele on tehtud ettepanek määratleda seaduses funktsioonid, mida Tartu Ülikool täidab botaanikaaeda, muuseumi, raamatukogu, teaduskooli ja ülikooli ajaloolist hoonestut üleval pidades, ning sätestada, et riik toetab nende ülesannete täitmist riigieelarvest. Samuti tehakse ettepanek määratleda teatud professorid (kuni 10), mida Tartu Ülikool on kohustatud pidama ning millega seonduvad kulud kaetakse riigieelarvest.¹⁸⁹

Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioonis on tehtud ettepanek ülikooliseaduses ette nähtud kahetasandiline juhtimissüsteem, kus kõrgeima otsustuskogu ülesanded on ülikooli nõukogul ning täitevvõimu rolli täidab rektor, asendada Tartu Ülikoolis kolmetasandilise juhtimissüsteemiga, millesse kuuluvad ülikooli nõukogu kõrgeima otsustuskoguna, senat akadeemilise otsustuskoguna ning rektor tegevjuhina.¹⁹⁰

Esitatud ettepaneku kohaselt on nõukogus 11 liiget, kellest 5 liiget määrab ülikooli senat ja 6 liiget haridus- ja teadusminister. Riigikogu nimetab nõukogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul ametisse. Nõukogu liikmed ei tohi olla ülikooli töötajad; nõukogu liikmed peavad olema laitmatu reputatsiooniga, omama teadmisi kõrghariduse ning teadus- ja

¹⁸⁸ TÜ juhtimismudel, lk 8.

¹⁸⁹ *ibid*, lk 8.

¹⁹⁰ *ibid*, lk 9.

arendustegevuse korraldusest ning ei tohi olla Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liikmed. Nõukogu ise määrab kindlaks nõukogu liikmete tasustamise tingimused ja korra; nõukogu liikme tasu suurus võiks olla 10-20% rektori ametipalgast. Nõukogu liikmete sõltumatuse tagamiseks ei ole liikme määranud isikul või kogul õigus teda ilma mõjuva põhjuseta ennetähtaegselt tagasi kutsuda. Defineeritakse põhimõtted, millest liikmed otsuste tegemisel lähtuma peavad, nt et otsuste tegemisel tuleb lähtuda üksnes Tartu Ülikooli huvidest, mitte teda määranud isiku poliitilistest või majanduslikest huvidest. Nõukogu pädevuses on ülikooli põhikirja, arengukava, eelarve ning majandusaasta aruande kinnitamine, rektori valimine, akadeemilise struktuuri määramine ning olulisemate ülikooli vara puudutavate otsuste vastuvõtmine.¹⁹¹

Senat oleks 22-liikmeline ning selle koosseisu kuuluks rektor *ex officio*, igast valdkonnast¹⁹² neli esindajat ning viis üliõpilaste esindajat. Valdkonna esindajate valimisel kandidaadid esitatakse ning esindajad valitakse valdkonna kõigi õppejõudude ja teadustöötajate poolt, üliõpilaste esindajad määratakse üliõpilasesindus. Liikmete sõltumatuse tagamiseks ei oleks võimalik liiget volituste tähtaja jooksul tagasi kutsuda. Senati pädevuses oleks muude akadeemiliste küsimuste hulgas õppekavade kinnitamine, õppe- ja teadustegevuse üldküsimuste otsustamine ning õppe- ja teadustegevusse puutuvate üldiste eeskirjade kehtestamine, õppejõudude kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ja professorite valimine.¹⁹³

Ettepaneku kohaselt määratakse rektori ametisse nõukogu avalikul hääletusel ning poolt peab hääletama vähemalt seitse nõukogu liiget. Rektori kandidaat peab olema olnud valitud professori ametikohale ning rektori kandidaatide esitamise õigus oleks vähemalt kolmel nõukogu liikmel ühiselt ning ülikooli teaduskondade ja asutuste nõukogudel. Rektorit oleks võimalik ennetähtaegselt ametist vabastada, kui senati koosseisu häälteenamusega tehtud ettepanekul avaldab nõukogu rektorile 2/3 koosseisu

¹⁹¹ TÜ juhtimismudel, lk 10-12.

¹⁹² Vastavalt Tartu Ülikooli põhikirja § 77¹ on valdkond (*humaniora, socialia, medicina* ja *realia et naturalia*) teaduskondi, instituute, kolledžeid ning teisi ülikooli akadeemilisi struktuuriüksusi ühendav nõuandev koordineerimisorgan.

¹⁹³ TÜ juhtimismudel, lk 10-12.

häälteenamusega umbusaldust. Rektori ülesandeks oleks kõrgeima haldus- ja distsiplinaarvõimu teostamine, nõukogu ja senati otsuste ettevalmistamine ning nende täitmise tagamine ja ülikooli tugistruktuuri moodustamine.¹⁹⁴

Muudatusettepaneku vajadust on põhjendatud sellega, et Tartu Ülikool vajab suuremat sidustatust ühiskonnaga ning eesmärkide seadmist riigi poolt. „Kui rahvusvaheline trend on ülikoolide autonoomia suurenemine, siis Eestil siin arenguruumi eriti ei ole. Pigem nõuab rahvusvahelise praktika arvestamine ja selle meile sobival kujul järgimine meilt ülikooli(de) otsustuskogu(de) liikmeskonna täiendamist ülikooliväliste liikmetega ja koos sellega või selle abil autonoomia erinevate aspektide paremat tasakaalustamist.“¹⁹⁵

3.4.1. Ettepanek välisliikmete kaasamiseks ülikooli otsustuskogusse ja selle kooskõla põhiseadusega

Arvestades Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks tehtud ettepanekuid, on oluline analüüsida, kas seadusega sätestatud ülikooli kõrgeima otsustuskogu moodustamise tingimused ja kord mõjutavad Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõikega 2 ülikoolidele tagatud õigust autonoomiale. Juhul, kui leiab kinnitust, et ülikooli otsustuskogu(de) moodustamise tingimused ja kord mõjutavad ülikooli autonoomiat, tuleb analüüsida, kas tegemist võib olla põhiseadusega tagatud ülikooli autonoomia ebaproportsionaalse piiramisega juhul, kui senise ülikooli liikmeskonnast koosneva ning ülikooli põhikirjas sätestatud korras moodustatava¹⁹⁶ ülikooli kõrgeima otsustuskogu asemel moodustatakse edaspidi ülikooli kõrgeim otsustuskogu osaliselt või tervikuna riigivõimu (Riigikogu või Vabariigi Valitsuse) poolt määratavatest ülikoolivälistest liikmetest.

Arutelu välisliikmete kaasamise üle Tartu Ülikooli otsustuskogudesse ei ole meie *alma mater*’i ajaloos siiski midagi uut. Juba 1949. aastal, tõsi küll, tollal hoopis teistes poliitilistes ja riigiõiguslikes oludes, öeldi välja idee kaasata ülikooli akadeemilisse

¹⁹⁴ TÜ juhtimismudel, lk 10-12.

¹⁹⁵ *ibid*, lk 3.

¹⁹⁶ Vt: ÜKS § 14 lg 2.

otsustuskogusse liikmeid teistest institutsioonidest: „Kuidas paremust saavutada, kuidas usaldust ülikooli kui rahvusliku teadustempli suhtes uuesti täies valguses esile tuua, seda tuleb kaaluda mitte ühel, vaid paljudel. Võib-olla peaks ülikool meil siiski sihtasutisena tegutsema, kus ülikooli senati koosseisu kuuluks valitud isikuid väljastpoolt ülikooli väga paljudest, küllalt kõrgel tasemel seisvatest asutistest, resp. organisatsioonidest. Sellega ei tarvitseks ülikooli autonoomsed õigused õppetegevuse korraldamise asjus siiski riivatud olla; sellise koosseisuga senat oleks vaid ülikoolile endale kasuks.“¹⁹⁷

Praegu kehtiva ülikooliseaduse väljatöötamisel arutati samuti vajadust kaasata ülikooli juhtimisse isikuid väljastpoolt akadeemilist kogukonda ning ühes esimestest välja töötatud eelnõudest oli ka ette nähtud ülikoolivälistest liikmetest koosneva juhatuse moodustamine. Eelnõuga kaasnevas seletuskirjas kirjutas Sulev Alajõe kultuurikomisjoni esimehena: „Uue institutsioonina sätestab eelnõu juhatuse. Kui ülikooli nõukogu tegeleb õppe- ja teadustöö küsimustega, siis ülikooli juhatus on mõeldud eelkõige eelarve ja majandusküsimustega tegelemiseks. Juhatusse peaksid kuuluma ministriumide, tööandjate ja kutseühingute esindajad. Viie- kuni seitsmeliikmelise juhatuse koosseisu nimetab neljaks aastaks kultuuri- ja haridusminister. Komisjon peab oluliseks märkida, et juhatus ei piira akadeemilise tegevuse vabadust, seega ülikooli autonoomiat. Juhatus ei sekku nõukogu pädevusse, nende funktsioonid on erinevad.“¹⁹⁸

Ülikoolisiseseks aruteluks esitatud materjalis on juhtimisreformi vajadust põhjendatud muu hulgas majandusliku efektiivsuse tõstmisega: „Ressursside sihipärane ja efektiivne kasutamine on oluline iga riigi jaoks, aga eriti piiratud ressursse omava väikeriigi jaoks. See nõuab seni pigem deklaratiivse sisuga ülikooli ja ühiskonna sidususe nõude täitmist konkreetse sisuga. Senise ülikoolide isejuhtimise abil seda vaevalt et õnnestub saavutada.“¹⁹⁹ Efektive juhtimise puudumisele ülikoolis juhtis tähelepanu ka kantsler Andres Liinat Tartu Ülikooli nõukogu istungil Tartu Ülikooli seaduse muudatusettepanekute arutelu käigus: „/.../ ülikool püstitab endale ise eesmärged,

¹⁹⁷ A. Mathiesen. Torontos 1. detsembril 1949. a Eesti rahvusülikooli 30. aastapäeva puhul peetud kõne. Tartu Ülikooli ajaloo küsimusi XXVII. Tartu 1993, lk 216.

¹⁹⁸ Aasamets, lk 13-14.

¹⁹⁹ TÜ juhtimismudel, lk 2.

kontrollib nende täitmist ning karistab ja kiidab ennast. Rektorile annab hinnangu nõukogu, järgmisel päeval peab rektor arenguestlusi dekaanidega, kes olid talle äsja hinnangu andjateks. Toimub ringkaitse. Keegi ei taha kellelegi haiget teha. /.../ ülikooli kõrgeimas otsustuskogus ei ole esindatud 2/3 rahastaja häält. Riik rahastab meid 2/3 ulatuses, aga ükski riigi poolt nimetatud, kutsutud ega palutud liige ei saa otsustada.”²⁰⁰ Seadmata kahtluse alla eelnimetatud probleemipüstituste asjakohasust ja olulisust, pean siiski põhjendatuks tänaste Tartu Ülikooli seaduse muudatuste vajalikkuse põhjenduste hindamisel vaadata ka ajalukku. 1930. aastate keskpaigas ellu viidud Tartu Ülikooli juhtimisreformile, mis tõi kaasa ülikooli autonoomia olulise vähendamise, eelnesid samuti (ilmselt ka tol korral põhjendatud) arutelud ülikooli juhtimise tõhustamise vajaduste üle. „Eeltingimused 1937. aasta ülikoolide seaduse sünniks, s.t tegelikult ülikooli autonoomia kärpimiseks olid hakanud kujunema juba aastaid varem ning osalt ka ülikooli enda sees. Selleks oli põhjust andnud majanduskriis, mille ajal püüti muuta ülikooli juhtimist tõhusamaks. Ühes ilmselt 1938. aastast pärinevas dokumendis kirjutatakse, et ülikooli majandusala juhtimise ümberkorraldamise küsimuse algatas juba Tartu Ülikooli kirurgiaprofessor Konstantin Konik oma haridusministriks oleku aastal, so 1933. aastal. Tõdetakse, et selliste muudatuste peapõhjus oli ülikooli majanduse juhtimise liigne raskepärusus arvukate instantside tõttu (majandusjuhataja, prorektor, majanduskomisjon, ülikooli valitsus ja osalt ka ülikooli nõukogu), mis ei võimaldanud majanduse üldseisundile vastavate muudatuste kiiret elluviimist, näiteks ülikooli allasutuste majapidamise ühtlustamist, kulude kokkuhoidu ning tulude suurendamist ja kontrolli.”²⁰¹ Tuleb tunnistada, et ülikooli juhtimise tõhustamine – tulude suurenemine ja kulude kokkuhoid ning selleläbi enam raha õppe- ja teadustöö tarbeks – tõepoolest ka saavutati, seda ilmselt osalt ellu viidud reformi, osalt aga üldise majandustõusu tõttu.²⁰²

Euroopa riikide kogemus räägib väliste ülikooli otsustuskogudesse liikmete kaasamise poolt. EUA raportis vaadeldud 34 riigis on ülikooli otsustuskogudesse kaasatud

²⁰⁰ TÜ nõukogu protokoll, lk 19.

²⁰¹ Kalling, lk 53.

²⁰² *ibid*, lk 55.

ülikooliväliseid liikmeid 28 õigussüsteemis²⁰³. Nendest 22 juhul on kahe juhtorganiga süsteem ning kuuel juhul (Belgia prantsuse kogukond, Taani, Soome²⁰⁴, Prantsusmaa, Norra, Rootsi) ühe juhtorganiga süsteem. Enamikes riikides on ülikoolivälised liikmed kaasatud ülikooli juhtimises ja arengus strateegilisi otsuseid langetava ülikooli kõrgeima otsustuskogu koosseisu. Välisliikmete kaasamiseks on kaks põhilist mudelit: need kas määratakse ülikooli enda osalusel (nt Taanis, Soomes, Prantsusmaal, Portugalis) või haridusministeeriumi poolt (nt Islandil, Luksemburgis, Maltal, Hollandis, Hispaanias, Šveitsis). Austrias, Iirimaa, Leedus ja Slovakkias nimetab osa välisliikmetes ülikool ise ning osa on nimetatud väljastpoolt. Eestis praegu kehtivale süsteemile sarnane juhtimismudel on Poolas, Ungaris, Rumeenias, Kreekas ja Türgis.

Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioonis on samuti kirjeldatud teiste riikide praktikat ülikooliväliste liikmete kaasamisel ülikooli otsustuskogudes: „Pigem on enamikes riikides väliste huvirühmade esindajad otsustuskogudes (*governing board*) kaasatud. Paljudes riikides on see ettenähtud seadusega (Belgia, Tšiili, Tšehhi, Island, Uus-Meremaa, Norra, Portugal, Rootsi ning osaliselt Inglismaa, Mehhiko ja Jaapan), mitmetes on nii otsustanud ülikoolid ise. Puhast nõ Eesti varianti esineb peale Eesti ainult Tšehhis (sedagi osaliselt). Kui mõnes riigis väliste huvirühmade esindajad ülikoolide otsustuskogudes ka puuduvad, siis kuuluvad sinna samal ajal ülikooli mitteakadeemilised töötajad.“

EUA raportis Euroopa ülikoolide autonoomia kohta on jõutud järeldusele, et „[ü]likooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogudes on väga oluline suurema autonoomiaga ülikoolidele, et saavutada ülikooli vastutust ja aruandekohustust enda partnerite ja ühiskonna ees üldisemalt. See on oluline osa praegustest ja eesseisvatest juhtimisreformidest, kuna on kasvav vajadus leida õige vastutuse määr, kaasates väliseid partnereid tõhusal ja asjakohasel viisil, arvestades iga konkreetse ülikooli missiooni ja strateegilisi ülesandeid.“²⁰⁵ Samas tuleb märkida, et ülikooliväliste liikmete kaasamisel

²⁰³ Belgias vaadeldakse paralleelselt kahte süsteemi – Belgia flaami kogukonna süsteem ja Belgia prantsuse kogukonna süsteem – kuna nendes esinevad olulised erinevused ülikoolide staatust puudutavates õigusaktides.

²⁰⁴ EUA raportis on kasutatud andmeid Soome ülikoolide kohta enne uue ülikooliseaduse rakendumist 1.01.2010.

²⁰⁵ EUA 2009, lk 17.

ülikooli otsustuskogudesse on ilmnenu d ka mitmeid probleeme. Välistest liikmetest koosnevad nõukogud tihtipeale kas näitavad üles liiga vähe huvi ja pühendumust ülikooli asjade vastu või kontrollivad ja määravad liialt palju ülikooli akadeemilisi otsuseid.²⁰⁶

Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioonis on öeldud: „Otsustuskogude koosseisu käsitledes tuleb märkida, et otsustuskogude pädevus võib riigiti ja kohati ka ülikooliti oluliselt erineda. Samuti on oluline teada, et ülikoolide autonoomia pole paljudes riikides kaugeltki nii laialdane, kui Eestis.“²⁰⁷ Õigesti on juhitud tähelepanu, et kuna Eesti avalikele ülikoolidele on põhiseadusega tagatud õigus autonoomiale, siis ei saa ka Tartu Ülikooli juhtimismudeli muutmisel võtta üks-ühele aluseks teiste riikide praktikat, kus paljudel juhtudel ei ole ülikoolide autonoomia põhiseadusega tagatud, ning ülikoolid on moodustatud ning tegutsevad Eesti avalikest ülikoolidest oluliselt erinevas õiguslikus staatuses. Toimiva juhtimismudeli väljatöötamisel on võimalik ning väga vajalikki võtta arvesse teiste riikide sellealaseid kogemusi, kuid nimetatud mudelite õiguspärasuse ning põhiseadusega kooskõla analüüsimisel ei ole võimalik tugineda selliste riikide kogemustele, kus ülikooli autonoomia ei ole põhiseadusega tagatud õigus.

Peamine vastuväide, mis on Tartu Ülikooli sees toimunud aruteludes²⁰⁸ ning ajakirjanduse vahendusel²⁰⁹ esitatud ülikooliväliste liikmete ülikooli otsustuskogusse kaasamise kohta, puudutab sellega kaasneva võivat ohtu ülikooli tegevuse nn politiseerumisele. Küsimusele, kas Tartu Ülikooli juhtorganite otsuste mõjutamist erakondade poolt ehk nn politiseerimist on üldse vaja taunitavaks pidada, tuleb vastata jaatavalt. Tuginedes käesolevas töös eespool tehtud järeldustele, on ülikooli autonoomia eesmärk tagada ülikooli sõltumatus riigivõimu mõjutustest ning ülikooli liikmetele seeläbi võimalus olla õppe- ja teadustöö tegemisel vaba igasugusest ideoloogilistest mõjutustest. Kui ülikooli

²⁰⁶ EUA 2009, lk 17.

²⁰⁷ TÜ juhtimismudel, lk 3.

²⁰⁸ Tartu Ülikooli nõukogu istungil toimunud arutelul tegi M. Pärnoja ülevaate ülikooli erinevates teaduskondades toimunud arutelust Tartu Ülikooli seaduse muutmise ettepanekute üle ning sedastas, et juhtimismudeli ümberkujundamise puhul oli vastuseis ilmne ning üheks vastuväiteks oli, et võimalik nõukogu koosseis on prognoositavalt poliitiline. Vt: TÜ nõukogu protokoll, lk 15.

²⁰⁹ Vt nt Jüri Alliku artikkel „Kas ja kuidas muuta Tartu Ülikooli seadust?“ 26.04.2010 ajalehes „Postimees“ või Marju Lauristini artikkel „Milleks ühiskonnale ülikool?“ 26.04.2010 ajalehes „Eesti Päevaleht“, kättesaadav: <http://www.epl.ee/artikkel/575650>.

nõukogu otsuste langetamisel hakkab rolli mängima poliitiliste erakondade tahe, rikutakse sellega põhiseadusega tagatud ülikooli autonoomia ning ülikooli liikmeskonna akadeemilise vabaduse põhimõtet.

Ülikooli juhtimise politiseerimise ohtlikkusele juhtis juba 19. sajandi algul tähelepanu hilisem Tartu Ülikooli rektor Gustav Ewers: „Oma jurisdiktsioon pole privileeg, vaid ülikooli mõju eeltingimus. Mida toorem on riik üldiselt, seda enam vajavad taolised asutused erilisi vabadusi ja eesõigusi, esiteks selleks, et ebapuhtad käed nendeni ei ulatuks, ja teiseks selleks, et harimata rahvas, kes näeb vaid välist, tunnetaks teaduse väärtust, mida ta võib hinnata ainult kõrgema riigivõimu poolt antud mõõdupuuga.“²¹⁰

Tartu Ülikooli nõukogu võimalikku politiseerimist puudutavat küsimust analüüsid väärivad tähelepanu ka järelused, millele Kadri Kilvet on jõudnud enda 2009. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös avalik-õigusliku ringhäälingu õigusliku seisund kohta. Otsides vastust küsimusele, kas avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik staatus tagab Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud informatsioonivabaduse ja sõltumatuse, jõudis Kadri Kilvet järeldusele, et avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatus ei ole tagatud ning selle üheks põhjuseks on poliitiliste jõudude mõju ringhäälingunõukogu tegevusele. „Ühe näitena võib tuua Rahvusringhäälingu kõrgeima juhtorgani ringhäälingunõukogu politiseerituse. Ringhäälingunõukogu koosneb kümnest liikmest, kellest kuus liiget nimetab Riigikogu oma koosseisu liikmete hulgast poliitilise tasakaalustatuse põhimõttel ning neli liiget avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete täitmiseks vajalike valdkondade tunnustatud asjatundjate hulgast. Kahjuks on seadusandja jätnud määratlemata, kuidas tagada sellises olukorras, kus nõukogus kuulub enamuse poliitiliste erakondade esindajatele, avaliku meedia sisuline lahtatus riigivõimust. Toodu võimaldab langetada otsuseid, mis on seotud erinevate poliitiliste eelistuste ning huvidega. Otsused, mis aga kuuluvad ringhäälingunõukogu pädevusse, on avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks olulise kaaluga. Nõukogu planeerib avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust, korraldab juhtimist ja teostab järelevalvet juhatuse tegevuse

²¹⁰ L. Leppik. Rektor Ewers. Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv, Tartu 2001, lk 137.

üle.²¹¹ Avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatuse tagamise kohta tehtud järeldused omavad olulist tähtsust ka diskussioonis avalike ülikoolide autonoomia üle, kuna avalik-õigusliku ringhäälingu ning selle sõltumatuse roll põhiseaduse paragrahvist 45 tuleneva sõnavabaduse, mille üheks osaks on ajakirjandusvabadus²¹², tagamisel on võrreldav ülikooli rolliga akadeemilise vabaduse tagamisel. Kadri Kilvet teeb oma töös ka ettepaneku kujunenud olukorra parandamiseks: „Antud olukorras tuleks muuta Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et tasakaal nn poliitiliste nõukogu liikmete ja vastavate erialaspetsialistide vahel nõukogus oleks võrdne või kalduks enamus pigem mittepoliitilistele liikmetele.“²¹³ Eelnenud arutelust lähtuvalt võib järeldada, et ülikooliväliste liikmete kaasamisega potentsiaalselt kaasneva politiseerumise ohu hindamisel tuleb arvesse võtta liikmete määramise tingimusi (kellel ning läbi millise protseduuri on õigus nõukogu liikmeid määrata), liikmetele esitatavaid tingimusi (kas liikmetele sätestatakse piiranguid erakondliku kuuluvuse või mõne muu seotuse alusel) ning erinevate osapoolte poolt nimetatavate liikmete osakaalu otsustuskogu koosseisus. Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks tehtud ettepanekus on ka öeldud, et välistatakse Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmete nimetamine ülikooli kõrgeima otsustuskogu koosseisu.²¹⁴ Väga oluline on, et juhul, kui täitevõimu esindajatele või teistele ülikoolivälistele isikutele antakse õigus määrata ülikooli otsustuskogu liikmeid, siis oleks seaduses ühemõtteliselt defineeritud, et otsustuskogu liige ei ole teda määranud isiku esindaja, vaid lähtub enda otsustes üksnes Tartu Ülikooli eesmärgist ja huvidest ning vastutab isiklikult enda tegevuse eest ülikooli otsustuskogust. Ettepanekus on ka öeldud, et „defineeritakse põhimõtted, millest liikmed otsuste tegemisel lähtuma peavad, nt et otsuste tegemisel tuleb lähtuda üksnes Tartu Ülikooli huvidest, mitte teda määranud isiku poliitilistest või majanduslikest huvidest“.²¹⁵ Samas ei saa kavandatavate muudatuste elluviimisel välistada sellega seoses tekkivat erakondade poliitiliste huvide võimalikku

²¹¹ K. Kilvet. Avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2009, lk 87-88.

²¹² PS kommentaarid, lk 213-316.

²¹³ Kilvet, lk 88.

²¹⁴ TÜ juhtimismudel, lk 10.

²¹⁵ TÜ juhtimismudel, lk 11.

mõju ülikooli juhtimisele. Selliste asjaolude ilmnemisel tuleb kindlasti kontrollida vaieldavate või väidetavalt poliitiliselt kallutatud otsuste vastavust põhiseaduse paragrahvile 38.

Hindamisel, kas ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogude koosseisu kätkeb endas põhiseadusega tagatud ülikooli autonoomia riivet või mitte, tuleb kindlasti arvestada, kas ülikooliväliste liikmete määramine ülikooli otsustuskogusse on sätestatud seadusega või seaduse alusel ülikooli enda põhikirjaga. Vastavalt kehtiva ülikooliseaduse paragrahvi 14 lõike 2 punktile 5 kuuluvad ülikooli nõukogu koosseisu lisaks rektorile, prorektoritele ning õppejõudude, teadustöötajate ja üliõpilaste esindajatele ka teised ülikooli põhikirjas ette nähtud isikud. Juhul, kui nimetatud sätte alusel kaasatakse ülikooli nõukogusse ülikooliväliseid liikmeid, ei saa see kuidagi riivata ülikooli autonoomiat, kuna iseenda otsusega ei ole võimalik enda autonoomiat riivata. Ülikooli autonoomia kui põhiõiguse adressaadiks ehk kohustatud subjektiks on eelkõige riik.²¹⁶ Järeldus oleks samasugune ka juhul, kui näiteks ülikooliseadust muudetaks nii, et nõukogu koosseisu määramine reguleeritaks täies mahus ülikooli põhikirjaga, ning ülikooli põhikirjas nähtaks ette, et nõukogu koosseisu kuuluvad vaid ülikoolivälised liikmed. Kui ülikool ise otsustab enda poolt vastu võetud põhikirja alusel, et ülikooli kõrgeima otsustuskogu liikmed ei või olla ülikoolis töölepingu alusel töötavad isikud, siis ei ole tegemist ülikooli autonoomia piiramisega.

Juhul, kui ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogusse nähakse ette seadusega, siis on see formaalselt kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse paragrahvi 38 lõike 2 puhul on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega²¹⁷, seega ongi seadusandjale antud õigus seadusega kehtestada ülikooli autonoomia piirid – ülikoolid on autonoomsed „seaduses ettenähtud piirides“. Analüüsida tuleb, kas selline ülikooli autonoomia piiramine on proportsionaalne – kas piirang on sobiv ja vajalik ning vastav piirangu eesmärgile.

²¹⁶ PS kommentaarid, lk 88.

²¹⁷ *ibid*, lk 80-81.

Kuna ülikoolide autonoomia üks olulisemaid eesmärke on tagada ülikooli liikmete akadeemiline vabadus, siis piirangu proportsionaalsuse kaalumisel tuleb hinnata muu hulgas, kas ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogudesse omab otsest mõju ülikooli poolt langetavatele akadeemilistele otsustustele. Kuna eraldi kavatsetakse moodustada akadeemilise otsustuskoguna senat, mille koosseisu määravad ülikooli akadeemilised töötajad, siis võib sellest järeldada, et ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli kõrgeima otsustuskogu koosseisu ei oma otsest mõju ülikooli akadeemilistele otsustustele. Siinkohal on kindlasti oluline hinnata ka akadeemilise otsustuskogu moodustamise mehhanismi. Vastavalt esitatud ettepanekule valivad 16 akadeemilise otsustuskogu liiget ülikooli õppejõud ja teadustöötajad ning 5 liiget nimetab ülikooli üliõpilaste poolt demokraatlikult valitud²¹⁸ üliõpilasesindus. Akadeemilise autonoomia tagamiseks on oluline, et akadeemilise otsustuskogu koosseisu määraksid tõepoolest akadeemilised töötajad ise, mitte näiteks ülikooli juhtkond akadeemiliste töötajate hulgast. Kui akadeemilise otsustuskogu moodustavad ülikooli akadeemilised töötajad ise, võib sellest järeldada, et ülikooli kõrgeima otsustuskogu mõju ülikooli akadeemilisele tegevusele on samuti piiratud. Oluline on samuti, et kõrgeima otsustuskogu ning akadeemilise otsustuskogu pädevuste määramisel oleks need selgelt piiritletud ning kõrgeim otsustuskogu ei sekkuks akadeemilise otsustuskogu pädevuses olevatesse küsimustesse. Kuna ülikooli põhikirja vastuvõtmine on kavandatud jätta kõrgeima otsustuskogu pädevusse, siis peab silmas pidama, et põhikirja vastu võttes ei sekkuks kõrgeim otsustuskogu samuti akadeemilise otsustuskogu pädevuse, st ülikooli põhikiri peaks sisaldama üksnes ülikooli institutsionaalset ülesehitust reguleerivaid sätteid, mitte aga regulatsiooni akadeemilistes küsimustes. Ettepanekus on seda põhimõtet ka järgitud ning öeldud, et „seaduses tuleb täpselt piiritleda nõukogu ja senati pädevus ning sätestada, milliseid küsimusi on nõukogul õigus reguleerida põhikirjaga – välistada tuleb olukord, kus pädevuskonflikt tekib sellest, et nõukogu sekkub põhikirja regulatsiooniga senati pädevuses olevatesse küsimustesse“.²¹⁹ Kuna vastavalt ettepanekus esitatule on ülikooliväliste liikmete mõju ülikooli akadeemilisele tegevusele piiratud, võib sellest teha

²¹⁸ Vt ülikooliseaduse § 43 lg 5.

²¹⁹ TÜ juhtimismudel, lk 11.

järelduse, et ülikooli autonoomia piiramine oleks selles küsimuses proportsionaalne ning kooskõlas põhiseadusega.

Muudatuste vajalikkuse ja eesmärgipärasuse hindamisel on üheks aspektiks, mida tuleb arvestada, ka ülikooli autonoomia kui sellise eesmärk. Ülikooli autonoomia on vajalik eelkõige selleks, et luua õppejõududele ja teadustöötajatele vajalikud tingimused nende põhitöö, õppe- ja teadustöö tegemiseks. Akadeemilisele personalile väga laialdase ülikooli juhtimise ülesande panemine ei ole kindlasti kooskõlas ülikooli autonoomia eesmärgiga ning ülikooli akadeemilise personali vabastamine otseste juhtimisülesannete täitmiseks, toetab ülikooli autonoomia eesmärgi saavutamist.

Kavandatavate muudatuste hindamisel võib jõuda järeldusele, et formaalselt riivavad muudatused kindlasti ülikooli autonoomiat, st kitsendavad ülikooli õigust ise määrata oma juhtorganite koosseis ehk siis piiravad organisatsioonilist autonoomiat. See, et riiklik abinõu kujutab endast põhiõiguse riivet, ei tähenda aga veel sugugi, et see põhiõigust rikub. Põhiõiguse riive mõistet tuleb hoida rangelt lahus põhiõiguse rikkumise mõistest. Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane.²²⁰ Piirang on ka proportsionaalne – arvestades soovitatavat ning demokraatlikus ühiskonnas igati asjakohast eesmärki sidustada ülikoolide tegevus paremini ühiskonna vajadustega, ei ole valitud abinõu ülemäärane ega asjakohatu.

²²⁰ Alexy, 2001.

Kokkuvõte

Ülikooli autonoomia peamine eesmärk on luua ülikoolides keskkond, mis tagab võimaluse parimal moel realiseerida ülikooli liikmeskonna akadeemilist vabadust. Ülikooli institutsionaalse autonoomia komponentideks on organisatsiooniline autonoomia, majanduslik autonoomia, autonoomia personalivaldkonnas ja akadeemiline autonoomia.

Ajaloo jooksul on ülikoolide institutsionaalset sõltumatust riigist peetud üldiselt vajalikuks eeltingimuseks professorite akadeemilise vabaduse tagamisel. Ühiskonna arenedes ning ülikoolide mõjukuse kasvades on aga tekkinud ning järjest suurenenud lõhe ülikooli kui institutsiooni juhtimise ja ülikoolide liikmete „vaba vaimu“ vahel. Käesolevas töös leidis tõendamist hüpotees, et ülikoolide kui institutsiooni eesmärkide saavutamisel ning ülikoolide tegevuse efektiivsuse suurendamisel võib teatud juhtudel ülikooli administratsioon ise osutada kõige suuremaks ülikooli liikmete akadeemilise vabaduse piirajaks.

Kui traditsiooniliselt on ohtu akadeemilisele vabadusele nähtud riigivõimu sekkumises õppejõudude ja teadustöötajate vabadusse, siis tänapäevases konkurentsühiskonnas, kus kasvab ettevõtluse roll teadustöö tellimisel ja rahastamisel, kujutavad endas üha suuremat ohtu teaduse ja selle õpetuste vabadusele ka eraõiguslikud teadustöö tellijad ja rahastajad.

Demokraatlikes riikides tunnustatakse üldiselt akadeemilist vabadust ühe ühiskonna põhiväärtusena, kuid arusaam ülikoolide institutsionaalse autonoomia eesmärgist, sisust ja piiridest ning ülikoolide autonoomia rakendamine praktikas on riigiti väga erinev. Teiste riikide praktikat ei saa Eesti õigusliku regulatsiooni hindamisel väga laialdaselt võrdlusmaterjalina kasutada, kuna paljude riikide põhiseadustes ei ole ülikoolide institutsionaalset autonoomiat põhiõigusena eraldi sätestatud. Samuti on enamike riikide kehtivas õiguskorras ülikoolide autonoomia riigi poolt oluliselt jõulisemalt piiratud kui Eestis ning toimuvad pigem ülikoolide institutsionaalse autonoomia suurendamisele suunatud reformid, mistõttu ei ole ülikoolide autonoomia piiramise õiguspärasus ka eriti aktuaalne aruteluteema ning vastavaid õiguslikke analüüse napib.

Töös leidis kinnitust hüpotees, et akadeemiline vabadus ja ülikoolide autonoomia, nagu ka teised põhiseadusega tagatud õigused, ei ole absoluutsed ja piiramatud, kuid piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste olemust ning piirangud peavad olema kehtestatud seadusega, mitte seadusest madalama tasemega õigusaktiga.

Terve omariikluse vältel on Eesti Vabariigi põhiseadustes sisaldunud säte, mille eesmärk on tagada akadeemiline vabadus ning ülikooli kui institutsiooni autonoomia seadusandja poolt määratud piirides. Kuni 1930. aastate keskpaigani oli Tartu Ülikoolile tagatud tolle aja arusaamade kohaselt üsna laialdane autonoomia, seda eriti majanduslikes ja akadeemilistes küsimustes. Ülikooli organisatsiooniline autonoomia ning autonoomia personalivaldkonnas olid samas üsna tugevalt piiratud – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadusega oli sätestatud Tartu Ülikooli sisemine struktuur ning isegi õppejõudude koosseisud. 1936. aasta Tartu Ülikooli seaduse muudatustega piirati väga oluliselt ka ülikooli majanduslikku autonoomiat. 1930. aastate lõpu „vaikiv“ ajastu, mil väga suur otsustusõigus koondati riigi täitevvõimu kätte, avaldas oma mõju ka ülikoolide tegevusele. 1938. aasta ülikoolide seadusega piirati ülikooli autonoomiat väga oluliselt. Majanduslikes küsimustes sõltus ülikool täielikult riigivõimust, rektorivalimisi ülikoolis enam läbi ei viidud, vaid rektori määras haridusministri ettepanekul Vabariigi President. 1930. aastate lõpu Eesti Vabariigis ei piirdunud riigivõimu sekkumine ülikooli asjadesse vaid majandus- ja juhtimisküsimustega, vaid oluliselt sai piiratud ka õppejõudude akadeemiline vabadus, eriti õigus oma seisukohti ja vaateid vabalt väljendada. Seega ei pidanud käesoleva töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees, et Eesti Vabariigis aastatel 1918-1940 oli ülikoolidele tagatud piisav autonoomia, täiel määral paika. Eriti 1930. aastate lõpul rikkus riik väga jõuliselt ülikoolide autonoomiat.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 38 lõikele 2 on ülikoolid ja teadusasutused seaduses ettenähtud piires autonoomsed. Ülikoolide autonoomia on sisustatud eelkõige ülikooliseadusega, aga vähemal määral ka teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse ning teiste seadustega. Tartu Ülikooli õigusliku staatuse erisused on kehtestatud Tartu Ülikooli seadusega. Eesti avalikud ülikoolid, mida on kuus, tegutsevad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena. Kinnitust leidis hüpotees, et Eesti ülikoolide

autonoomia on väga laiaulatuslik, seadusega on sätestatud üksnes minimaalsed piirangud ülikoolide majanduslikule autonoomiale ning riik on seadnud ülikoolide poolt antavale kõrgharidusele kvaliteedinõuded ja kontrollib ülikoolide õppekavade vastavust nendele nõuetele. Ülikoolide kõrgeimad otsustuskogud – ülikoolide nõukogud – moodustatakse akadeemilise kogukonna ning üliõpilaste esindajatest ning ülikooli rektori valib samuti õppejõudude ja teadustöötajate esindajatest moodustatud valimiskogu. Võrreldes teiste Euroopa riikide ülikoolidega naudivad Eesti avalikud ülikoolid väga laialdast enesekorraldusõigust ja autonoomiat.

Ülikooli autonoomiat ja selle piiramist puudutavad küsimused on Eesti ühiskonnas praegu väga aktuaalsed, sest arutusel on ettepanekud Tartu Ülikooli seaduse muutmiseks, millega kavatakse defineerida Tartu Ülikooli eesmärk Tartu Ülikooli seaduses erinevalt ülikooliseadusest tulenevast ülikooli üldisest eesmärgist ning rakendada Tartu Ülikooli puhul teistest avalikest ülikoolidest erinevat juhtimismudelit. Senise ülikooli nõukogu asemel on kavandatud moodustada kaks otsustuskogu – kõrgeima otsustuskoguna tegutsev nõukogu, mille koosseisu kuuluvad liikmed väljastpoolt ülikooli, ning akadeemilise otsustuskoguna tegutsev senat, mis koosneb akadeemilise kogukonna liikmetest. Ülikoolivälistest liikmetest koosneva nõukogu pädevuses oleks langetada ülikooli jaoks strateegilisi otsuseid, nagu põhikirja, arengukava ja eelarve kinnitamine ning rektori valimine ning õppejõudude, teadustöötajate ja üliõpilaste esindajatest koosneva senati pädevuses oleks langetada akadeemilisi otsuseid, nagu õppekavade, õppekorraldust puudutavate eeskirjade ja õppejõudude kvalifikatsiooninõuete kinnitamine ja professorite valimine. Ülikooliväliste liikmete ülikooli otsustuskogusse kaasamise eesmärk on ülikooli tegevuse parem sidustamine ühiskonna vajadustega. Muudatuste kriitikud on kõige enam viidanud ohule, et väliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogusse võib kaasa tuua ülikooli allutamise erakondade poliitilistele huvidele.

Kavandatavate muudatuste hindamisel on käesolevas töös jõutud järeldusele, et formaalselt piiravad muudatused ülikooli autonoomiat, st kitsendavad ülikooli õigust ise määrata oma juhtorganite koosseis ehk siis piiravad organisatsioonilist autonoomiat. Samas on kavandatavad muudatused kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, sest

vastavalt põhiseaduse paragrahvile 38 on ülikoolidel autonoomia „seadusega sätestatud piirides“. Kui ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogusse nähakse ette seadusega, siis on see formaalselt kooskõlas põhiseadusega. Samuti on piirang proportsionaalne, st arvestades soovitatavat ning demokraatlikus ühiskonnas igati asjakohast eesmärki sidustada ülikoolide tegevus paremini ühiskonna vajadustega, ei ole valitud abinõu ülemäärane ega asjakohatu. Ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli otsustuskogudesse ei oma otsust mõju ülikooli poolt langetavatele akadeemilistele otsustustele, st akadeemilisele autonoomiale. Seda eriti tänu asjaolule, et eraldi kavatakse moodustada akadeemilise otsustuskoguna senat, mille koosseisu määravad ülikooli akadeemilised töötajad. Sellest tulenevalt ei ole võimalik ette näha ka, et ülikooliväliste liikmete kaasamine ülikooli kõrgeima otsustuskogu koosseisu võiks omada mingit mõju ülikooli liikmete akadeemilise vabaduse teostamisele. Samas ei saa kavandatavate muudatuste elluviimisel välistada sellega seoses tekkivat erakondade poliitiliste huvide teatavat mõju ülikooli juhtimisele. Selliste asjaolude ilmnemisel ning võimalike poliitiliselt kallutatud otsuste langetamisel tuleb kindlasti kontrollida vaieldavate otsuste vastavust põhiseaduse paragrahvile 38. Töö sisejuhatuses püstitatud hüpotees, et kavandatavad Tartu Ülikooli seaduse muudatused piiravad ülikooli autonoomiat, leidis kinnitust üksnes formaalselt. Muudatused ei piira ülikooli autonoomiat eba-proportsionaalselt, seega ei riku ülikoolidele põhiseadusega antud õigust autonoomiale ja on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Kasutatud materjalide loetelu

Kirjandus:

- Aasamets, K. Ülikoolide seisundi õiguslik reguleerimine Eestis. Diplomitöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 1995.
- Aaviksoo, B. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2001.
- Aaviksoo, J. Eessõna „Juridica“ ülikooliseaduse ja Tartu Ülikooli seaduse käsitlemisele. Juridica, 1995, nr 5.
- Aaviksoo, J. Tartu Ülikooli ja Eesti õigusteaduse tulevikust. Juridica, 2002, nr 4.
- Aaviksoo, J. Ülikooli väljakutsed ja valikud. Akadeemia, 2002, nr 2.
- Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001.
- Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica 2001, nr 1.
- Altbach, P. G. Academic Freedom: International Warning Signs. International Higher Education. The Boston College Center for International Higher Education, Summer 2001, No 24.
- Annus, T. Riigiõigus. Kirjastus Juura 2006.
- Bennich-Björkman, L. Has Academic Freedom Survived? – An Interview Study of the Conditions for Researchers in the Era of Paradigmatic Change. Higher Education Quarterly, Vol 61, No 3, 2007.
- Bercham, T. University Autonomy: Illusion or Reality? Oxford Review of Education, 1985, Vol 11, No 3. Kättesaadav: <http://www.istor.org/stable/1050175?seq=1>.
- Berka, W. Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten. Zeitschrift für öffentliches Recht. Springer-Verlag, 2008.
- Black's Law Dictionary. Seventh Edition West Group, 1999.
- Campaign for Cambridge Freedoms. Kättesaadav: <http://www.freecambridge.org>, 30.05.2010.
- Clark, B.R. Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts. Tertiary Education and Management . Kluwer Academic Publishers, 2003.

- Corporate Plan 2005-6 to 2009-10. University of Oxford. Kättesaadav: <http://www.ox.ac.uk/gazette/2005-6/supps/corporate.pdf>, 30.05.2010.
- Eesti Entsüklopeedia. Köide I. K/Ü „Loodus“.1932.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002.
- Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10716>, 30.05.2010.
- Eesti Vabariigi Tartu Ülikool 1919-1929. Tartu, 1929.
- Elango, Õ. Võitlus Tartu Ülikooli seaduse ümber aastail 1934-1940. Eesti NSV ajaloo küsimusi VII. Tartu Riikliku Ülikooli toimetised. Tartu, 1972.
- Estermann, T, Nokkola, T. University Autonomy in Europe I. EUA 2009. Kättesaadav: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/University_Autonomy_in_Europe.pdf, 30.05.2010.
- Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Ülikoolide uuendamiskava täitmine: haridus, teadus ja innovatsioon. Brüssel 2006. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ET:PDF>, 30.05.2010.
- Felt, U. University Autonomy in Europe: Changing Paradigms in Higher Education Policy. Special Case Studies. Kättesaadav: http://www.magna-charta.org/pdf/Documento_Felt.pdf, 30.05.2010.
- Fielden, J. Global Trends in University Governance. The World Bank, Education Working Paper Series, 2008, No 9.
- Financially sustainable universities: Towards full costing in European universities. EUA, 2008.
- Illak, R. Tartu Ülikooliõiguslik staatus aastatel 1919-2008. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2008.
- Kaiv, J., Klesment, J. Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustatud. Autorite Kirjastus, Tallinn, 1934.

- Kaiv, J., Kurvits, A. Seadused ja määrused hariduse alal ühes Riigikohtu otsustest võetud seletustega ja haridusministeeriumi ringkirjadega ning sisujuhtidega. Riigi Trükikoja Kirjastus, Tallinn, 1928.
- Kalling, K. Rektor Hugo Kaho. Tallinn: Aasta Raamat, 2009.
- Kalling, K., Tammiksaar, E. Eesti Teaduste Akadeemia: Ajalugu. Arenguid ja järelusi. Tallinn, 2008.
- Kilvet, K. Avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2009.
- Kruus, E. Lang, V. Kehtiv haldusõigus. Autoriseeritud konspekt prof dr jur A.-T. Kliimann. Tartu, 1939.
- Leppik, L. Rektor Ewers. Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv, Tartu, 2001.
- Liin, A. Probleeme seoses avalik-õigusliku ülikooli õigusliku seisundi määratlemisega. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 1999.
- Maruste, R. Põhiseaduslikkuse järelevalve teoreetilisi ja rakenduslikke küsimusi Eestis. Tartu, 1997.
- Mathiesen, A. Eesti rahvusliku ülikooli 30. aastapäevaks. Tartu Ülikooli ajaloo küsimusi XXVII. Tartu, 1993.
- Maruste, R., Truuväli, E.-J.. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. Juridica, 1995, nr 7.
- Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik halduse organisatsioonis. Juridica, 1996, nr 4.
- Merusk, K. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu Ülikool, 1995.
- Merusk, K. Ülikooli õiguslik staatus. Juridica, 1995, nr 5.
- Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1998.
- Neave, G. On Being Economical with University Autonomy. Being an Account of the Retrospective Joys of a Written Constitution. Academic Freedom and Responsibility. SHRE and Open University Press, 1988.
- Neave, G., Vught, F. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. IAU Press, Pergamon, 1994.
- OECD Reviews of Tertiary Education. Estonia. OECD 2007. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/0/39261460.pdf>, 30.05.2010.

- Pechar, H. University Autonomy in Austria. Hochschulforschung, Vienna 2005.
Kättesaadav: http://www.iff.ac.at/hofo/WP/IFF_hofo.05.001_pechar_autonomy.pdf.
- Perkin, H. History of Universities. International Higher Education, 1991.
- Piip, A. Ülikoolide autonoomia. Akadeemia, 1937, nr 1.
- Pärnoja, M., Liin, A., Tina, A. Tartu Ülikooli juhtimismudeli kontseptsioon: Tartu Ülikooli seaduse muutmise eelnõu koostamise töömaterjal. Aprill 2010. Kättesaadav: <http://www.tyee.ee/ylikooliseadus>, 30.05.2010.
- Tirronen, J., Nokkola, T. Structural Development of Finnish Universities: Achieving Competitiveness and Academic Excellence- Higher Education Quarterly, Vol 63, No 3, 2009.
- Uusna, S. Teadus- ja arendustegevus ning kaalutusõiguse roll selle rahastamisel. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2007.
- Vallikivi, H. Põhiõiguste ja vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica, 1997, nr 5.

Normatiivaktid:

- Eesti Vabariigi põhiseadus.15.06.1920 – RT 113/114.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 17.08.1937 – Seaduste Kogu I 1938, 1, 1.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992 – RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.
- Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950 – RT II 1996, 11/12, 34.
- Asjaõigusseadus. 9.06.1993 – RT I 1993, 39, 590; 2010, 8, 37.
- Avaliku teabe seadus. 15.11.200 – RT I 2000, 92, 597; 2010, 19,101.
- Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus. RT I 2006, 59, 440.
- Riigivaraseadus. 15.02.1995 – RT I 1995, 22, 327; 2009, 50 336.
- Struktuuritoetuse seadus. 10.12.2003 – RT I 2003, 82, 552.
- Tartu Ülikooli seadus. 16.02.1995 – RT I 1995, 23, 333; 2008, 34, 208.
- Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus. 26.03.1997 – RT I 1997, 30, 471; 2009, 59, 389.
- Ülikooliseadus. 12.01.1995 – RT I 1995, 12, 119; 2009, 48, 324.
- Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus. RT 122/123.

- Ülikoolide seadus. SK VI 1938, 2, 1. RT 1937, 78, 641.
- Tartu Ülikooli põhikiri. Vastu võetud Tartu Ülikooli nõukogu 28. mai 1999. a otsusega nr 47, registreeritud haridusministri 24. augusti 1999. a käskkirjaga nr 201.
Kättesaadav: http://www.ut.ee/livelink_files/1211486.pdf, 30.05.2010.
- Vabariigi Valitsuse 24. novembri 1998. a määrus nr 262 „Enne 16. juunit 1940. a Tartu Ülikooli omandis olnud vara üleandmine Tartu Ülikoolile“. RT I 1998, 103, 1704.
- Vabariigi Valitsuse 26.02.2001. a määrus nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“. RT I 2001, 20, 112; 2007, 54, 365.
- Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2008. a määrus nr 178 „Kõrgharidusstandard“. RT I 2008, 57, 322; 2009, 64, 433.
- Haridus- ja teadusministri 21. märtsi 2005. a määrus nr 11 „Teadus- ja arendusasutuste baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord“. RTL 2005, 34, 483; 2008, 84, 1161.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.08.2005. a määrus nr 97 „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument aastateks 2004–2006“ meetme nr 2.3 „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamine“ osa „Tehnoloogia arenduskeskused“ tingimused“. RTL 2005, 94, 1424.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 16. juuni 2008. a määrus nr 49 „Tehnoloogia arenduskeskuste toetamise tingimused“. RTL 2008, 51, 714.
- Bologna Declaration. Joint Declaration of the European Ministers of Education. 19.06.1999. Kättesaadav:
<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/about/>, 30.05.2010.
- Lisbon Declaration. Europe’s Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose. European University Association, 2007. Kättesaadav:
http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/newsletter/Lisbon_declaration.pdf, 30.05.2010.
- Magna Charta Universitatum. Kättesaadav:
<http://www2.unibo.it/avl/charta/charta.htm>, 30.05.2010.

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV), Austria. Kättesaadav: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, 30.05.2010.
- Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, 30.05.2010.
- Yliopistolaki, 24.7.2009/558. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>, 30.05.2010.

Kohtulahendid:

- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12.01.1994 otsus nr III-4/A-1/94. RT I 1994, 8, 129.
- Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.08.1997 otsus nr 3-1-1-80-97. RT III 1997, 28, 285.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.09.1998 otsus nr 3-4-1-6-98. RT I 1998, 86/87, 1434.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02. RT III 2002, 8, 74.

Kasutatud akronüümid:

AvTS – avaliku teabe seadus

EV TÜ seadus – 1925. aasta Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus

EUA – European University Association / Euroopa Ülikoolide assotsiatsioon

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development /Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

TAKS – teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

TÜ seadus – Tartu Ülikooli seadus

ÜKS – ülikooliseadus

ÜS – 1938. aasta ülikoolide seadus

Summary

Academic freedom and university autonomy

This thesis consists of 3 chapters – the first chapter is about the theoretical aspects of academic freedom and university autonomy, the second chapter is a historical view at the position of the university during the first era of independence of the Estonian Republic and the third chapter analyses execution of university autonomy and academic freedom, guaranteed by the constitution in present day Estonia and the accordance of amendments to the University of Tartu Act with the constitution.

Academic freedom is above all the right of scholars to practice science, teach and publish the results of research, express their views and opinions without limits and without possible negative effect on their position. Historically the main threat to academic freedom is considered to be the interference of government with the freedom of scholars; but in present-day competitive world, more and more often research is ordered and financed by businesses, therefore they also become a threat to academic freedom.

The purpose of university autonomy is to create an environment of biggest possible academic freedom in universities. Institutional autonomy of the university consists of: organizational autonomy, financial autonomy, staffing autonomy and academic autonomy. While assessing the level of institutional autonomy of a university, autonomy in each of these aspects has to be assessed. The organizational autonomy of a university is first and foremost the right to make decisions regarding structure and organization and determine the staff of its governing bodies. Financial autonomy means that the university owns its assets and is free to use and manage them and that there are no limits to using the assets provided by the state. Staffing autonomy refers to the right to determine qualification requirements, working conditions to professors and research staff and also decide recruiting. Academic autonomy means freedom of decision in all academic topics, starting from the contents of research and curriculum up to student acceptance, study organization and determination of conditions for degree acquisition.

In the course of history institutional independence from state has been considered in general an important prerequisite of assuring academic freedom of the professors. The gap has increased between the management of the university as an institution and the free spirit of the scholars in the university because the society has developed and also the power of universities has increased. While trying to achieve institutional goals the administration itself may well be the biggest obstacle to having academic freedom.

While democratic societies recognize academic freedom as one of the core values, understanding of the purpose, contents and limits of institutional autonomy and also the practice of autonomy of universities differs from country to country in a considerable amount. Many countries have not established institutional autonomy of universities as a basic right in the constitution; therefore there is not much possibility to compare the Estonian law to that of the other countries. The law of most of the countries sets far more strict limits to the autonomy of the universities than here in Estonia and more common practice is to have university reforms in order to increase autonomy of universities, therefore legality of limits to university autonomy is not topical and such legal analyses are scarce.

In all Estonian constitutions, the ones of 1925 and 1938 and also in the constitution that came to force in 1992 after the restoration of independence, there has been an article with the intention to stand surety for academic freedom and autonomy of university as an institution.

In the 1920ies and 1930ies, during the first statehood period of the Estonian Republic, an important change occurred in the status of the universities. Until mid 1930ies there was only one university in Estonia – the University of Tartu. In 1936 a second university was established – the present Tallinn Technical University. Until mid-1930s Tartu University had a very broad autonomy, according to the understanding of that era, especially in financial and academic questions. At the same time organizational and staffing autonomy were quite limited – University of Tartu of the Estonian Republic Act stipulated the organizational structure and also the academic positions. With the 1936 amendment to the University of Tartu Act also financial autonomy was considerably limited. In the end of

the 1930ies, during “the Era of Silence”, most of the power of decision was put in the hands of the government; this had its effect on universities as well. With the 1938 Universities Act, the autonomy of universities was limited in a considerable amount. Financially, the university depended completely on the state; the rector was not elected any more but appointed by the President according to the suggestion of the Minister of Education. In the end of the 1930ies the influence of state was not limited to finances and management, the academic freedom of scholars was considerably limited as well, especially the right to express views and opinions freely.

Article 38 of the valid Constitution of the Estonian Republic stipulates: „Science and art and their instruction are free. Universities and research institutions are autonomous within the restrictions prescribed by law.“ Academic freedom and autonomy of universities are like other basic rights guaranteed by the constitution, they are neither absolute nor unlimited, but the limitations must not distort the nature of rights and the limits must be set by law, not by some other act of lower rank.

The autonomy of universities is stipulated in the Universities Act, but to a lesser extent also in the Organization of Research and Development Act and other acts. The University of Tartu Act stipulates the special legal status of the University of Tartu. There are six public universities in Estonia that act as legal persons in public law. Estonian universities have a broad autonomy, only minimal limits to financial autonomy are set in the act, the state also sets quality requirements to the education provided by the universities, the state checks the conformity of curriculums to the set quality requirements. The highest deciding bodies –councils – are formed of representatives of academic community and students; the rector is elected by electoral board that consists of academic staff. Estonian universities have a very broad right of self organization and autonomy compared to other European countries.

The questions about university autonomy and setting limits to it are very topical in present day Estonia because changes to the University of Tartu Act are considered; the goal is to change the management structure of the University of Tartu. Two decision-making bodies are planned instead of the present council – a higher decision making body

would be council staffed from outside the university and academic decision making body, the senate that consists of members of academic community. The competence of the council that consists of people from outside the university, would lie in strategic decision-making, like endorsement of statute, development plan, budget, also election and dismissal of the rector. The competence of the senate that consists of academic staff and students, would lie in academic decisions concerning curriculum, rules of study, and qualification requirements to professors, election of professors. The idea of incorporating people from outside the university into the decision-making body is to respond better to the needs of the society. The critics of the amendment refer to the risk of politicization; that the incorporation of people from outside the university in the decision-making body might subject the university to the interests of political parties.

Assessing the planned amendments in the present thesis it has been concluded that the amendments will formally limit the autonomy of the university, they restrict the right of the university to determine the membership of the governing bodies, in other words restrict organizational autonomy. On the other hand the planned amendments are in accordance with the constitution of the Estonian Republic, because according to article 38, the universities have autonomy in the limits set by law. If the incorporation of members from outside the university is determined by law then it is formally in accordance to the constitution. Also, the limitation is proportional, because the goal of university autonomy is to guarantee the academic freedom of staff members and incorporating members from outside the university in the decision-making body does not affect the academic decisions. This will be achieved by the fact that academic decision-making will be the competence of the senate, the members of which will be from among university staff. But if these amendments will be executed, it cannot be excluded that the political interests of parties shall affect the management of the university. In such cases, and if any politically biased decisions have been made, the accordance of these decisions to article 38 must be verified.