

Yliopistojen virkasuhteet työsuhteiksi – miksi?

Eija Mäkinen

Yliopistolakiehdotuksessa esitetään yliopiston henkilöstön palvelussuhdelajin muuttamista virkasuhteesta työsuhteeksi. Julkilausuttuna tavoitteena on entistä joustavampi henkilöstöpolitiikka. Uudesta asiasta ei ole kysymys, sillä joustavuutta valtion ja kuntien henkilöstöpolitiikassa on tavoiteltu jo 1980-luvun lopulta alkaen. Virkasuhdetta on kuvattu henkilöstöpolitiikan kannalta jäykäksi ja kahta erillistä palvelussuhdelajia on pidetty ongelmallisena kaksine neuvottelujärjestelmineen ja erityisesti henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun kannalta. On toivottu, että koko henkilöstöön voitaisiin soveltaa samoja sääntöjä. Näistä lähtökohdista on aikanaan tehty myös esityksiä siirtymisestä yhteen palvelussuhdelajiin. Viimeksi kunnallista viranhaltijalakia säädettäessä virkasuhteen käyttö rajattiin julkista valtaa sisältäviin tehtäviin.

Yhteen palvelussuhdelajiin siirtymisen sijasta lainsäädännöllä on lähennetty virka- ja työsuhdetta toisiinsa. Tämä näkyy myös vastuukysymyksissä, kun rikoslain virkarikossäännöksiä sovelletaan nykyisin virkamiehen ohella julkista valtaa käyttävään sekä suurelta osin myös julkisyhteisön työntekijöihin. Kansainvälisesti sääntelyssä on erilaisia malleja. Usein viitataan Ruotsiin, jossa virkasuhteista on luovuttu. Kuitenkin Ruotsissakin on oma laki, jossa palvelussuhteen erityispiirteet on otettu huomioon.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kehittyneen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa saavat käyttää vain virkamiehet. Virkamiesasema on tarpeen, kun tehdään hallinnollisia

päätöksiä, esitellään, käytetään tosiasiallista valtaa puuttamalla yksityisen oikeusasemaan, kun jaetaan lakiin perustuvia etuuksia. Tätä perustellaan sillä, että virkamiehen nimitysperusteet kelpoisuusvaatimuksineen turvaavat parhaiten lainalaisuutta, puolueettomuutta ja hyvää hallintoa. Toinen puoli asiaa on, että julkista valtaa käyttävälle virkamiehelle pitää turvata riippumaton asema suhteessa työnantajaansa. Tämän takaa ns. jatkuvuusperiaate: lainvastaisesti irtisanottu virkamies säilyttää virkansa, kun taas työsuhteisesta työnantaja pääsee halutessaan eroon korvauksilla. Näin virkamies ainakin periaatteessa on turvassa työnantajansa epäasialliselta painostukselta. Kovin johdonmukainen lainsäätäjät ei ole ollut, mitä osoittaa se, että Kansaneläkelaitoksen henkilöstö on työsuhteista, vaikka tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkinen hallintotehtävä voidaan tiettyjen kriteerien täyttyessä antaa muulle kuin viranomaiselle, mutta merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa lainkaan yksityiselle. Yliopistoissa hoidetaan monilta osin julkisia hallintotehtäviä. Siellä käytetään myös julkista valtaa. Nämä kriteerit, perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto joudutaan ottamaan huomioon uutta yliopistolakia säädettäessä, tavalla tai toisella, joko nimenomaisesti tai tulkinnallisesti riippuen siitä, miten yliopistojen asemaa arvioidaan. Arvioitaessa virka- ja työsuhteen käyttöalaa perusoikeuksien joukkoon kuuluva tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus määrittää yliopistolain ja yliopiston henkilökunnan palvelussuhteen rajo-

ja. Saattaisiko se tarkoittaa sitä, ettei virkasuhteen muutos työsuhteeksi joustavuuden näkökulmasta olisikaan niin merkittävä muutos kuin yleisesti ajatellaan? Yliopiston palvelussuhteiden erityispiirteet kun tulee joka tapauksessa ottaa huomioon sääntelyssä?

Virkasuhteeseen nimitettäessä noudatetaan pääsääntöisesti julkista hakumenettelyä. Lakiehdotuksen mukaan hakumenettelyä edellytettäisiin vain nimitettäessä toistaiseksi tai yli kaksi vuotta kestäväan määräaikaiseen professorin työsuhteeseen. Muilta osin menettelyt jäisivät yliopistojen johtosääntöjen varaan. Työsuhteeseen otettaessa pääsääntö on, etteivät hakumenettelyt ole välttämättömiä. Perustuslain edellyttäessä vain virkasuhteisen nimitysperusteiksi taitoa, kykyä ja koeteltua kansalaiskuntoa nämä eivät enää olisi nimitysperusteita yliopistotehtäviin. Pätevintä ei olisi pakko valita. Kelpoisuusvaatimuksetkin jäisivät yliopistojen harkintaan. Yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa säädetty syrjintäkiellot jäävät voimaan.

Työsuhteessa työtehtävät sovitaan sopimuksella. Työnantajalla on työnjohto-oikeus, millä tarkoitetaan oikeutta päättää miten, missä ja milloin työtä tehdään sekä oikeutta työn ja työn tulosten laadun valvontaan. Mitä työnjohto-oikeus tarkoittaa, kun otetaan huomioon perustuslaissa säädetty tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapaus? Virkamieslakia säädettäessä työsuhteesta koskevan työnjohto-oikeuden katsottiin sopivan huonosti hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Yliopistoissa huomio tulee kiinnittää myös tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapauteen. Työnjohto-oikeuteen vedoten ei voida määrätä esimerkiksi sitä, mitä yliopistotutkija saa tutkia vaikka se tuloksenteon näkökulmasta voisi olla kuinka tärkeää tahansa. Tieteenvapauteen kuuluu oikeus valita tutkimusaiheet ja tutkimusmenetelmät. Yliopistojen vaadittua profiloitumistakin voisi tarkastella tästä näkökulmasta. Julkisen vallan velvollisuus kun on turvata perusoikeudet.

Työsuhteisen henkilön tehtävien muuttaminen edellyttää sopimusta tai irtisanomisperusteita, mikäli muutos ylittää työnjohto-oikeuden. Virkasuhteessakin tehtävämuutokset voivat olla hankalia, mutta joustavuudesta löytyy esimerkki kuntapuolelta, jossa virkatehtävien muuttamismahdollisuus on viety lainsäädännöllä varsin pitkälle.

Eräässä kohdin työsuhde kuitenkin todella toisi joustavuutta. Suostumukseen perustuen henkilöitä voitaisiin kohtalaisen vapaasti siirrellä uusiin tehtäviin. Näin voitaisiin ottaa huomioon perusteltuja

uratoiveita, esimerkiksi edistää henkilön siirtymistä osaamisensa mukaisiin tehtäviin ja toteuttaa ns. neliportaista tutkijanuramallia. Tämä voisi tapahtua ilman avointa hakua. Menettely toimii joustavasti, hyvässä ja pahassa. Vaarana tässä menettelyssä ovat epäasialliset vaikuttimet, kuten suosinta ja syrjintä eri perustein.

Valtion virkamieslain ja työsuhtelainsäädännön edellytykset määräaikaiseen virka-/työsuhteeseen nimitämiselle ovat lähellä toisiaan, sanamuodon eroista huolimatta. Ero ei siis tule olemaan tässä. Mikäli lakiin kuitenkin otettaisiin alun perin ehdotettu lisäys, jonka mukaan määräaikaiseen työsuhteeseen voidaan ottaa tieteelliseen ja taiteelliseen jatkokoulutukseen, sivutoimiseen tuntiopetukseen taikka yliopiston vakinaisiin opetus- ja tutkimustehtäviin pätevytyistä varten, velvoitaisi se todennäköisesti vakinaistamaan eräitä nyt määräaikaisia tehtäviä, kuten yliassistentin tapaiset virkasuhteet. Asia tosin riippuu siitä, miten yliopistojen vakinaiset opetus- ja tutkimustehtävät määritellään. Toisaalta tilanne lienee sama vaikka tuo kohta jätettäisiin laista pois, kuten nyt esitetään, sillä pysyviin tehtäviin ei voitaisi työsuhtelainsäädännön mukaan nimittää määräajaksi. Eikä näin voitaisi tehdä vaikka virkasuhteet säilytettäisiin, mikäli yliassistenttia koskeva erillisääntely jäisi pois. Pätkätöiden käytön ongelma yliopistoyhteisössä ei liity palvelussuhdelajiin niin kuin virheellisesti väitetään vaan siihen, että niitä käytetään lainvastaisesti. Pelkkään työsuhtelainsäädännön tukeutuva ratkaisu tosin vaatii huomion kiinnittämistä kaikissa tilanteissa perusteltuun syyn, joka saanee sisältönsä pitkälti yliopistotyön luonteesta. Suuri muutos olisi sen sijaan se, että työsuhteisten osalta ilman perusteltua syytä tehty määräaikainen työsuhde voi muuttua toistaiseksi voimassa olevaksi, toisin kuin virkasuhteisilla. Työntekijän ilo voisi kuitenkin jäädä lyhytaikaiseksi, sillä työsuhteisesta pääsee aina lopullisesti eroon, viimekädessä rahalla.

Yliopiston tekeminen vaatii työsuhteisella pääsääntöisesti suostumuksen ja lisätöitäkin saa teettää vain suostumuksella. Virkamies taas ei saa kieltäytyä yliopistosta tai lisätyöstä, jos sen tekeminen on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Työtaisteluoikeus työntekijöillä on laajempi kuin virkamiehillä, mikä oli esillä viimeksi työtuoimioituimessa terveydenhoitajien joukkoyhteisön toimimisen aikana.

Sivutoimiluvista- ja ilmoituksista siirrytään kilpailukielttoon ja mahdollisesti kilpailukieltosopimukseen. Sivutoimilupien funktio eroaa pelkästä kilpailukiellosta, koska sillä pyritään varmistamaan muun

ohella puolueettomuutta ja tehtävien asianmukaista hoitamista. Työntekijöiden, professoreitten, opettajien ja tutkijoiden toimintavapaus kasvaisi. Kenties sivutoimet lisääntyisivät työnantajan voimatta siihen vaikuttaa.

Irtisanomisperusteet ovat virkasuhteilla ja työntekijöillä lähes samat. Lakiehdotuksen mukaan irtisanomisperusteena ei yliopistoissa saa olla kuitenkaan tieteen, taiteen ja tutkimuksen vapauteen liittyvät perusteet. Miten tämä perusoikeus turvataan yliopistolakiesityksessä ja mitä yliopistolailta pitää edellyttää sen turvaamiseksi. Edellyttääkö se jatkuvuusperiaatteen turvaamista eli sitä, ettei irtisanominen johda työsuhteen päättymiseen? Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan yliopistolakiluonnoksesta arvellut, ettei tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus ole esityksessä riittävästi turvattu.

Yliopiston työsuhteista tulee ainakin opetus- ja tutkimushenkilöstön osalta omintakeiset. Kun lakiin tehdään perustuslain edellyttämät muutokset, työsuhteet eivät kenties olekaan enää kovin joustavia. Työsuhteesta voi seurata myös ei-toivottuja sivuvaikutuksia.

Nykyisin meillä on perinteisiä virkasuhteita, perinteisiä työsuhteita ja siinä välissä kirjava joukko eritavalla säänneltyjä julkisyhteisön tai julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön työsuhteita. Onko tämä kehitysärkevää? Kannattaako kuitenkin pitäytyä vanhassa jaottelussa virka- ja työsuhteisiin, ja kehittää edelleen sääntelyä, mikäli se on tarpeettoman jäykkää? Vai pitäisikö siirtyä yhteen palvelussuhteeseen ja huomioida siinä julkista valtaa käyttävien erityisasema ja siitä johtuvat erityispiirteet?

Lakiehdotuksen perusteluissa ei juuri arvioida virkasuhteen tai vastaavasti työsuhteen käytön sopivuutta yliopistoihin. Niiden hyviä ja huonoja puolia ei ole eritelty järjestelmällisesti. Julkisessa keskustelussakin näytetään viitattavan lähinnä vaikeuten rekrytoida nopeasti "huippuja", kun hakuprosessit ovat niin hitaita. Näin suuri periaatteellinen muutos edellyttäisi näiden palvelussuhdelajien erojen avointa arviointi yliopiston toimintojen näkökulmista. Vain sillä tavalla selviää saavutetaanko muutoksella sille asetetut tavoitteet vai aiheutuuko siitä vain lisää ongelmia.