

Miettinen, Tarmo; Muukkonen, Matti; Myrsky, Matti; ja Pohjolainen, Teuvo: *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2009. 349 s.

Yliopistouudistus on saanut yliopistoissa työskentelevät oikeustieteilijät kiinnostumaan uudesta lainsäädännöstä. Koska ahkerimmat kirjoittajat yleensä työskentelevät juuri yliopistoissa, niitä koskevasta normisäätelystä on toki kirjoitettu aiemminkin. Vaikka en ole asiaa sen tarkemmin selvittänyt, nähdäkseni emme ole ehkä koskaan olleet yhtä hyvässä tilanteessa yliopistolainsäädäntöä koskevien julkaisujen osalta.

Kirjoittajat ovat teoksessaan päätyneet käsittelemään yliopistoon liittyviä lainsäädäntökysymyksiä laaja-alaisesti, mikä vaatii useamman kirjoittajan panoksen. Tämä on perusteltua, sillä harvan juristin asiantuntemus yksin riittäisi näin laveaan käsittelytapaan. Näkökulma on valtiosääntö-, hallinto-, työ- ja vero-oikeudellinen. Teoksen alussa käydään läpi yliopistouudistuksen poliittiset suuntaviivat.

Jäsenyys on onnistunut, sillä se nostaa esiin yliopiston valtiosääntöön perustuvan oikeudellisen aseman. Käsitelyn tasolla tämä tarkoittaa katsausta koulutusoikeuteen, tieteenvapauteen ja yliopiston rooliin itsehallinnollisena yksikkönä. Näistä abstraktioista kirjoittavat konkretisoivat näkökulmansa yliopiston hallinnollisiin toimielimiin, esteellisyyskysymyksiin sekä henkilöstön työoikeudelliseen ja opiskelijoiden oikeudelliseen asemaan. Välillä fokusoidaan mielenkiintoisella tavalla yliopiston roolia ohjauksen kohteena. Lopuksi lähestytään yliopiston taloushallintoa erityisesti verotusnäkökulmasta.

Oikeudellisessa sääntelyssä yhteisöillä – myös yliopistoilla – on tiettyjä perusrakenteita, jotka toistuvat yhteisöstä toiseen niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Taustalla on usein ajatus siitä, miten yhteisön sisäinen vallankäyttö tulee järjestää. Vallankäyttö palautuu monesti yhteisön jäseniin tai omistajiin, vaikka kaikilla yhteisöillä ei jäseniä tai omistajia olekaan. Esimerkiksi säätiöiden perusta lepää sääntäjän tahdossa.

Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (PL 2 §). Valtion alueen sisällä kunnilla on itsehallinto, johon liittyvää valtaa käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto (KuntaL 1 §). Yhdistyksissä päätösvalta kuuluu jäsenille, jotka käyttävät valtaansa yhdistyksen kokouksissa (YhdistysL 16 ja 17 §). Osuuskunnassa osuuskunnan jäsenyys antaa jäsenelle yhden äänen osuuskuntakokouksessa (OsuuskuntaL 4:1 §). Osakeyhtiössä osake antaa yhden äänen yhtiökokouksessa, ja osakkeiden lukumäärä suhteessa osakkeiden kokonaismäärään kuvaa omistajanvallan suuruutta ja sen mukanaan tuomaa äänivaltaa (OsakeyhtiöL 3:3 §). Säätiöissä perimmäinen vallanlähde on sääntäjän tahto, jonka toimeenpanee tyypillisesti säätiön hallitus, ja toimeenpanoa valvoo patentti- ja rekisterihallitus (SäätiöL 1 ja 3 §).

Kun pohditaan yliopiston itsehallintoa, on aluksi otettava kantaa kysymykseen siitä, mitä itsehallinto edellyttää yliopiston sisäisissä suhteissa. Tuori (Itsehallinto 1995, 157–159) rinnastaa yliopistollisen itsehallinnon kunnalliseen itsehallintoon: ”Kunnallinen itsehallinto ei ole kunnan by-

rokratian, vaan kuntalaisten itsehallintoa.” Tämän ajatuksen mukaisesti valta palautuu yliopistoyhteisön jäsenille. Tuoria mukaillen kyse ei ole yliopiston toimielimien vaan yliopistoyhteisön jäsenten hallinnosta. Kirjoituksessaan Tuori viittaa Kaarlo Ståhlbergin ja Veli Merikosken samansuuntaisiin ajatuksiin. Poliittisen teorian puolella Nousiainen (Suomen poliittinen 1998, s. 291–291) on puhunut kansanvaltaisuu- den periaatteesta.

Uusi yliopistolainsäädäntö -teoksessa ei mielestäni ole riittävän perusteellisesti syvennytty siihen, mitä yliopistojen perustuslaissa taattu itsehallinto itse asiassa tarkoittaa (PL 123 §). Eritoten tämä koskee kysymystä siitä, mitä itsehallinto edellyttää yliopiston sisäisissä suhteissa.

Myös laki on kysymyksessä ristiriitainen ja epäjohdonmukainen, kun verrataan keskenään julkisoikeudellisia yliopistoja ja säätiöyliopistoja koskevaa säätelyä. Yliopistolain mukaan yliopistoilla on itsehallinto, ja yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat (YliopistoL 3 ja 4 §). Vallankäyttö yliopistoissa perustuu yliopistoyhteisön jäsenyyden kautta saatuu oikeuteen osallistua itsehallinnollisen päätösvallan käyttöön. Julkisoikeudellisten yliopistojen osalta laista puuttuu maininta siitä, että yliopistoyhteisön ryhmät valitsevat jäsentensä tärkeimmän edustajan yliopistokollegion jäsenet (YliopistoL 22 §). Kyse on periaatteellisesti niin tärkeästä asiasta, että siitä olisi tullut säätää laissa, varsinkin kun säätiöyliopistoja koskevassa sääntelyssä vastaavaa puutetta ei ole (YliopistoL 26 §).

Mainitun puutteen kruunaa Uusi yliopistolainsäädäntö -teoksessakin taajaan toistettu (s. 54, 58, 69, 98, 100, 112, 321 ja 325) ajatus siitä, että julkisoikeudellisen yliopiston *ylin* päättävä toimielin on hallitus (YliopistoL 14 §). Ajatus on ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä on kerrottu edellytettävän yliopistolliselta itsehallinnolta sen sisäisissä suhteissa. Säätiöyliopistoja koskevia säännöksiä ovat ilmeisesti olleet kirjoittamassa eri henkilöt, koskapa niitä koskevissa säännöksistä maininta ”ylin” on osattu jättää pois. Hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen asema on monissa yhteisöissä erittäin vahva, eikä niitä koskevissa säännöksissä ole ollut tarpeen korostaa niiden asemaa järjestelmän perusteiden kanssa ristiriidassa olevilla ”ylisanoilla”.

Kuvaavaa Uusi yliopistolainsäädäntö -teokselle on, että siinä ei käsitellä yliopistoyhteisön jäsenyyteen perustuvia oikeuksia osallistua yliopiston itsehallinnollisen vallan käyttöön. Esimerkiksi henkilöstön asemaa koskeva jakso keskittyy vain uuden palvelussuhdetyypin eli työsuhtesuhteen esittelyyn. Henkilöstön asema itsehallinnon subjektina on jäänyt teoksessa yksittäisten viittausten ja hajamainintojen varaan (s. 56 alaviite 26, 57, 95, 98, 116, 320–322 ja 325–326). Opiskelijoiden kohdalla latteaa esitys yliopistollisesta ”kolmikannasta” ei riitä kattamaan puutetta (s. 215–216). Teoksessa on sokea piste, joka peittää alleen yliopistollisen itsehallinnon perustan.

Helsingin yliopiston vaalijohtosäännön vahvistaminen oli hyvä esimerkki siitä, millaisia ongelmakohtia yliopistollisen itsehallinnon toteuttaminen voi nostaa esiin. Yliopistoyhteisön jäsenet määrittellään yliopistolain 4 §:ssä seuraavasti: ”Yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat.” Helsin-

gin yliopiston hallituksen päätöksellä 8.10.2009 vahvistettu vaalijohtosääntö rajaa yliopiston vaalikelteisestä henkilöstöstä pois alle vuoden työsuhteessa olevat. Rajaus herättää mielenkiintoisen kysymyksen siitä, onko vaalijohtosääntö ristiriidassa yliopistolain 4 §:n kanssa. Vaalijohtosäännön yhteydessä on ollut perusteltua kysyä, missä määrin yliopiston itse on sisäisessä päätöksenteossään kunnioitettava yliopiston itsehallintoa. Joissakin yliopistoissa on tässä suhteessa oltu varovaisempia ja vastaavassa tilanteessa on toimittu siten, että vaalioikeus on myös yliopistossa apurahalla työskentelevillä, vaikka he eivät tiukasti tulkiten ole yliopistolain 4 §:n tarkoittamaa yliopiston henkilöstöä.

Vaalijohtosääntöesimerkki liittyy välittömästi yliopistollisen itsehallinnon ydinalueeseen. Kysymyksellä siitä, miten yliopistollinen itsehallinto tulee ymmärtää, voi olla vaikutuksia myös laajemmin lainsäädännön tulkinnassa ja soveltamisessa. Ajankohtaista on pohtia sitä, miten yliopistouudistuksen vaikutuksia tulkitaan työoikeudessa. Se, millä tavalla uuden oikeushenkilöaseman saaneet yliopistot ovat vastuussa valtion aiemmista sitoumuksista henkilöstölle, on yksi kiinnostavimmista virkamies- ja työlainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Onko henkilöstö siirtynyt valtion määräysvallan alaisuudesta kokonaan uusiksi oikeushenkilöiksi organisoitujen yliopistojen määräysvaltaan? Aloittavatko yliopistot uusina oikeushenkilöinä täysin puhtaalta pöydältä vailla vastuuta niistä sitoumuksista, joihin valtio on suhteessa henkilöstöön sitoutunut?

Ongelma liittyy lainsäädännössä ja työoikeudessa laajasti käsiteltyyn kysymykseen liikkeen luovutuksesta. Kirjassa asiaa sivutaan melkoisen pinnallisesti (s. 198–201). Yliopistoilla oli itsehallinto jo ennen yliopistouudistusta. Määräysvalta henkilöstöpolitiikasta kuului itsehallinnon rajoissa yliopistoille itselleen yliopistoyhteisöinä. Uudistuksen jälkeen välitöntä määräysvaltaa suhteessa henkilöstöön käyttää sama taho kuin ennen uudistusta. Tätä perusasetelmaa ei muuta se, että yliopistojen itsehallinnollista valtaa lisättiin merkittävästi ja niistä tuli itsenäisiä oikeushenkilöitä.

Politiikkatieteilijöille työ- ja virkamiesoikeusnäkökulmaa merkittävämpi kysymys on se, muuttuuko itsehallintokäsitteen sisältö yliopistolainsäädäntöprosessiin liittyvien tapahtumien ja laintulkintojen seurauksena. Väistykö demokratia yliopistoissa managerialismin tieltä?

Se, että teoksessa tavoitellaan yhtä aikaa sekä laaja-alaisuutta että ajankohtaisuutta, johtaa valitettavasti siihen, että käsittely jää paikka paikoin pinnalliseksi. Lisäksi eräät asiat, kuten esimerkiksi edellä pohdiskelmani yliopistojen itsehallinto, jäävät varsin vähälle huomiolle. Esille ottamistani kriittisistä huomioista huolimatta Uusi yliopistolainsäädäntö -kirja oli lukemisen arvoinen teos. Kirja avasi itselleni uusia ja erilaisia oikeudellisia näkökulmia yliopiston toimintaan. Yliopiston hallintoon tiiviimmin osallistuvilla kirjaa voi suositella käytännölliseksi ensi käden oppaaksi yliopistojen toimintaan kytkeytyvissä oikeuskysymyksissä.

JARMO KIURU

LÄHTEET

Nousiainen, Jaakko (Suomen poliittinen 1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki, WSOY, 1998.

Tuori, Kaarlo (Itsehallinto 1995): Yliopiston itsehallinto. Teoksessa Uusitalo, Paavo ja Lippinen, Jukka (toim.): Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus, 1995. s. 143–170.