



Yliopistojen laillinen viisaus

Yliopistojen lainvastaiseen toimintaan liittyvät toimintalogiikat tarkastelussa

Tuomo Peltonen

Yliopistoissa on tunnetusti siirrytty tulosohjauksen seurauksena tulosjohtamiseen ja sitä tukevaan budjetointiin. Nämä käytännöt ovat lisänneet erityisesti yliopistojen taloudellista autonomiaa. Päätöksentekorakenteet ovat muuttuneet managerialistisiksi korostaen yksilöpäätöksentekoa kollektiivisten toimielinten merkityksen vähentyessä. Tuomo Peltonen nostaa esiin muuttuneiden toimintatapojen käänttöpuolen – lisääntyneet oikeustapaukset yliopistojen lainvastaisesta toiminnasta, jota ne ovat pyrkineet oikeuttamaan uudella toimintakulttuurillaan.

Johdanto

Julkista toimintaa määrittää keskeisesti hallinnon laillisuusperiaate. Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, mikä tarkoittaa sitä, että julkisen hallinnon on aina noudatettava toiminnassaan lakia (Mäenpää, 2011). Oikeusvaltioperiaate on myös keskeinen demokraattisia yhteiskuntia laajemmin ohjaava arvo. Yliopistot ovat sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia toimijoita. Vuoden 2010 uudistuksessa ja siihen liittyvässä laissa yliopistoille annettiin aiempaa laajempi autonomia oman toimintansa järjestämiseksi. Yliopistot voivat suunnata toimintaansa haluamallaan tavalla valtion asettamien väljien kehysten ja rajoitteiden sisällä. Tiedekorkeakoulut saivat lisää toimintavaltaa muun muassa taloutensa, hallinnon ja henkilöstöjohtamisen alueille (Mäenpää, 2016). Työnantajina ne solmivat yksityisoikeudellisia työ sopimuksia työntekijöidensä kanssa. Samalla yliopistot kuitenkin säilyivät julkisyhteisöinä, joita säätelee edelleen soveltuvasti hallintolaki, julkisuuslaki ja virkamiesvastuun normisto (Mäenpää, 2009).

Viime vuosina yliopistot ovat joutuneet yhä useammin vastaajiksi oikeusjutuissa, ja myös hävinneet osin tai kokonaan lukuisia tapauksia. Esimerkiksi 2010–2011 yliopistoihin liittyviä tapauksia otettiin eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyyn ainoastaan muutama, mutta vuonna 2018 juttuja oli ratkaistavana jo 10 kappaletta. Lisääntyvät oikeudelliset kiistat ja lainvastaiset toimet ovat sinänsä huolestuttavia yhteiskunnallisen luottamuksen ja oikeusvaltiokulttuurin näkökulmasta, mutta ongelmien tehokkaan korjaamisen näkökulmasta tarvitaan tarkempaa tietoa yliopistojen laillisen käyttäytymisen taustoista. Havaittu lainmukaisuus tai lainvastaisuus tuetaan paikallisesti erilaisiin uskomusjärjestelmiin ja toimintalogiikkoihin nojaten (Fuller, ym., 2000; Needleman & Needleman, 1979). Tapauksissa voi olla kyse laillisen osaamisen puutteesta, tahallista välinpitämättömyydestä tai mahdollisesti virheellisten näkemysten ohjaamasta huonosta johtamisesta. Toisistaan poikkeavat taustasyöt vaativat erilaisia laillista viisautta vahvistavia toimenpiteitä (Vaughan, 1981).

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää yliopistojen lakiin ja lailliseen viisauteen liitty-

viä logiikoita ja perusteluja dokumenttiaineiston avulla. Tutkimuksessa kuvataan yliopiston edustajien antamia vastauksia ja perusteluja ilmeisen lainvastaiseen toimintaan oikeuskäytännön piirissä. Aineistona on käytetty tuomioistuinten ja laillisuusvalvojan tekemiä ratkaisuja ja lausuntoja yliopistojen todetusti tai todennäköisesti lakia rikkoneista päätöksistä tai käytännöistä. Artikkelin etenee siten, että seuraavassa osiossa keskustellaan laillisuusperiaatteesta ja organisaatioiden lainvastaisen käyttäytymisen tutkimusperinteestä. Tämän jälkeen esitellään käytetty aineisto ja sen analysointiprosessi. Neljännessä osassa kuvataan kolme aineistosta tunnistettua lainmukaisuuteen ja lainvastaisuuteen liittyvää toimintalogiikkaa. Viimeinen luku esittää keskeisimmät tulokset ja hahmottelee yliopistojen hallinnon kehittämiseen liittyviä toimenpidesuosituksia.

Laillisuusperiaate ja organisaatioiden lainvastaisen toiminnan selittäminen

Laillisuusperiaatteella on pitkä historia poliittisessa ja hallinnollisessa ajattelussa (Tamanaha, 2004). Oikeusvaltioperiaatetta ja siihen liittyvää ”*rule of law*”-katsantokantaa pidetään keskeisenä liberaalin demokratian tunnusmerkkinä. Kaikkia tasapuolisesti sitovien lakien on perinteisesti nähty edustavan demokraattista hallintajärjestelmää, jossa vallankäyttöä pyritään järkiperaistämään vastapainona dynastisille tai yksinvaltaisille järjestelmille (Waldron, 2020). Laillisuusperiaatteen mukaan lakien katsotaan koskettavan itseisarvoisina sääntöinä ja normeina kaikkia hallinnon tasoja ja elimiä, mukaan lukien johtajat tai ylimmät virkamiehet.

Hallintotieteessä laillisuusperiaate ilmenee esimerkiksi Weberin (1947) klassisessa byrokratian käsitteessä. Weberille byrokratia edusti rationaalisen laillisperusteisen hallintamallin ruumiillistumaa organisaation rakentumisen periaatteena. Rationaalisen-legaalinen lähtökohta merkitsee institutionaalisen mallina toiminnallisten ja eettisten sääntöjen soveltamista organisaation kaikkiin

toimintoihin ja toimijoihin. Byrokraattisessa ideaalimallissa ilmenevä laillisuusperiaate edellyttää, että kukaan ei ole lakien tai sääntöjen yläpuolella (Olsen, 2006).

Siitä huolimatta, että laillisuusperiaate kuuluu liberaalin demokratian kulmakiviin, julkiset ja yksityiset organisaatiot toimivat ajoittain lainvastaisesti. Organisaatioiden lainvastaisen toiminnan tutkimuksessa on pureuduttu niihin seikkoihin, jotka vaikuttavat lakia noudattamattoman tai rikkovan toiminnan syntyyn (McKendall & Wagner, 1997). Organisaation lainvastaisuudeksi katsotaan laajasti ottaen lain kieltämä toiminta tai lakia noudattamaton toimimattomuus, johon ryhdytään tai ajaututaan organisaation nimissä (Vaughan, 1999; 288; Swajakoski, 1985; 559). Tutkimuskeskustelu on rakentunut kriminologian ja oikeussosiologian (Ervasti, 2008; Kivivuori, ym., 2018)) yhteiskuntatieteellisten ja kuvailevien perinteiden pohjalta, mutta lähestymistavassa on lisäksi otettu huomioon organisatorisen kontekstin erityispiirteitä kuten juridisen vastuun hajautuminen ja organisatoristen väärinkäytösten suhteellinen uhrittomuus (Schragar & Short, 1978; Needleman & Needleman, 1979).

Yliopistot ovat viime aikoina käyneet läpi muutoksen, jonka seurauksena ne ovat alkaneet muistuttaa tietoisesti johdettuja, muodollisia organisaatioita (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; De Boer, Enders & Leisyte, 2007). Yliopistojen parissa tapahtuvia laillisia väärinkäytöksiä ja rikkeitä on tarkasteltu pitkälti akateemiseen toimintaan liittyvien ongelmien kuten opintovilpiti tai lahjonnan suhteen (esim. Perry, 2010; Rymantseva, 2005). Tutkimuksessa on toisaalta myös alettu keskustella yliopistojen hallinnon lainvastaiseen käyttäytymiseen vaikuttavista seikoista (Sörensen & Olsson, 2020). Viitekehyksenä tässä nousseessa tutkimusvirtauksessa on sovellettu yllä kuvattua organisaatioiden ja yritysten laitton toiminnan selittämistä käsittelevää kirjallisuutta (Hinna, ym., 2016; Schwartz, 2017).

Lainvastaisuutta yliopisto-organisaatioissa voidaan siis tarkastella paitsi oikeudellisten sääntöjen rikkomisena tai yleisenä lainkuuliaisuudettomuutena, myös kuvailevasta näkökulmasta käsin

moninaisina käsityksinä ja logiikkoina, jotka tuottavat erilaisten prosessien kautta lain kannalta moitittavaa tai tuomittavaa organisatorista käyttäytymistä (Fuller, ym., 2000). Kansainvälisessä tutkimuksessa on hahmotettu kolme pääasiallista tekijää, jotka vaikuttavat lainvastaisten tai lakia noudattamatta jättävien ratkaisujen taustalla organisaatioissa. Ensinnäkin päätöksentekijät voivat kokea välitöntä painetta ryhtyä kyseenalaiseen toimenpiteisiin. Nykyajan organisaatioissa paineet kumpuavat yleensä tuloksellisuuden ja tuottavuuden vaateista, joita osaltaan välittävät organisaatioiden ja yritysten hallitukset (Schnatterly, ym., 2013). Toisaalta organisaation ja sen johdon toteuttamat lainvastaiset toimet saattavat kehkeytyä kiistanalaista toimintatapaa oikeuttavien merkitysten ja uskomusten kautta. Organisaatiokulttuuri saattaa tarjota sellaisia käyttäytymistä suuntaavia arvoja tai normeja, jotka sivuuttavat tai väheksyvät laillisuusperiaatteen näkökulmia (Den Nieuwenboer & Kaptein, 2008; Schnatterly, ym., 2013, McKendall & Wagner, 1997). Yhteisö voi esimerkiksi ajatella, että lain noudattamista tai noudattamatta jättämistä tulee arvioida kustannusten ja hyötyjen kautta. Kolmantena johdon laittomuuksien taustatekijänä tutkimuskirjallisuus mainitsee lainvastaisuuden mahdollistavat organisatoriset tilanteet (Baucus & Near, 1991; Gabbioneta, ym., 2013). Näitä ovat esimerkiksi muodollisten valvontamekanismien löystyminen tai yhteiskunnallisen säätelyn heikkous. Kussakin kolmessa luokassa lainvastaisuuden syyt voivat polveutua ulkoa tai sisältä.

Lainvastaisuutta tuottavien tekijöiden ohella on mahdollista kiinnittää huomio laajemmin tarkasteltavaan teon tuomittavuuteen. Esimerkiksi Suomen rikoslaki (4. luku) tuntee teon tai tekijän syyllisyyttä vähentäviä perusteita: lakia rikkonut toiminta voidaan arvioida tahattomaksi, jos tekijä ei ole ymmärtänyt toimineensa lain vastaisesti. Samoin teko voidaan katsoa oikeutetuksi hätävarjelun tai pakkotilan varjolla. Toisessa ääripäässä

puolestaan rikkomuksen rangaistavuutta lisää toiminnan tahallisuus (Rikoslaki, 3. luku). Tahallisuus voi olla tietoista lakinormien vastaista toimintaa tai jyrkemmissä muodoissa lain kieltämiä tekoja tai seurauksia tavoittelevaa, vahingoittavaa käyttäytymistä. Sinänsä samankaltaisten lainvastaisuuksien taustalta on löydettävissä eriasteista tahallisuutta ja tietoisuutta (Foerschler, 1990; Baucus, 1994).

Aineisto ja empiirinen analyysiprosessi

Tutkimuksen aineisto koostuu pääosin oikeuskäsittelyihin liittyvistä dokumenteista vuosilta 2010-2021. Yliopistoon vastaajana kohdistuneita oikeustapauksia haettiin hovioikeuksien, työtuomioistuimen, hallinto-oikeuksien sekä oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Lisäksi kartoitettiin käräjäoikeuksissa ja tasa-arvovaltuutetun toimistossa käsitellyjä juttuja.

NYKYAJAN ORGANISAATIOISSA PAINEE KUMPUAVAT YLEENSÄ TULOKSELLISUUDEN JA TUOTTAVUUDEN VAATEISTA, JOITA OSALTAAN VÄLITTÄVÄT ORGANISAATIOIDEN JA YRITYSTEN HALLITUKSET (SCHNATTERLY, YM., 2013).

Organisaatioiden lainvastainen toiminta kohdistuu etupäässä yksityisoikeudellisiin sopimuskytymyksiin ja toisaalta julkisoikeuden kattamaan alueeseen, rikosoikeudellisten tapausten sijaan (Baucus, 1994;

Baucus & Dwrokin, 1991). Yliopistojen toiminnan lainmukaisuutta arvioidaan sekä laillisuusvalvojen että tuomioistuinten toimesta. Ylimmät laillisuusvalvojat ratkaisevat niille tehtyjä kanteluja antamalla asiassa ratkaisun, jossa valvoja ilmoittaa valvottavalle käsityksensä lainmukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin (Keinänen & Vuorela, 2017). Tuomioistuimet sen sijaan antavat tuomioita riita-asioissa.

Erilaisia yliopistojen lainvastaiseen tai lain noudattamatta jättämiseen liittyviä tapauksia löytyi yhteensä 52. Näistä 45 oli sellaisia, joissa kyseessä oli vähintäänkin oikeusoppilaisesti perusteltu epäily todennäköisestä lainvastaisuudesta, ja joissa yliopiston katsottiin ainakin osittain toimineen

lainvastaisesti. Osa tuomioistuintapauksista ei ole vielä saanut lainvoimaa. Kahdesta tuomioistuimen päätöksestä hankittiin myös tapaukseen liittyneen henkilötodistelun nauhoitteet. Analysoitavaa aineistoa kertyi yhteensä noin 350 sivua.

Empiirisen analyysin lähestymistapa seurasi läheisesti kriminologian piirissä käytettyä laadullisen tutkimuksen sosiaalitieteellistä otetta (Kivi-vuori, ym., 2018). Analyysin tarkoituksena oli kuvata yliopistojen selonteissa ilmeneviä toiminnan motiiveja ja uskomuksia, jotka liittyivät lainvastaisten käytäntöjen rakentumiseen ja hyväksymiseen yliopisto-organisaatioissa. Laadullisen analyysin lähestymistapana käytettiin niin kutsuttua faktanäkökulmaa, jossa toimijoiden representaatioiden katsottiin heijastavan ulkopuolisen todellisuuden rakenteita ja muotoja (Koskinen, Alasuutari & Peltonen, 2005).

Aineiston analyysissä pyrittiin kuvamaan yliopiston vastaajana esittämiä näkökohtia ja selityksiä oikeudellisesti kyseenalaiselle toiminnalleen. Yliopiston argumentaatio ilmenee useimmiten oikeudelle annetuista muodollisista vastineista samoin kuin henkilötodistelun sisällöstä. Lainvalvojien päätöksistä saatiin lisäksi tietoa siitä, oliko yliopisto mahdollisesti tunnistanut lainvastaisen toimintatapansa ja pyrkinyt korjaamaan hallintokäytäntöjään. Analyysissä kiinnitettiin myös huomio tietoon yrityksistä sopia kiista rahallisesti sekä tapauksiin, joissa nostettu kanne oli peruttu.

Empiirisen materiaalin tulkinta seurasi analyytisen induktion menetelmää (Koskinen, Alasuutari & Peltonen, 2005). Aineistosta pyrittiin ensin rajatun tapaustarkastelun avulla hahmottamaan lainvastaiseen toimintaan liittyvien logiikoiden argumenttitapoja, minkä jälkeen alustavia toimintalogiikkojen kategorioita tarkennettiin käymällä läpi systemaattisemmin koko materiaali. Käytännössä tämä tapahtui siten, että aineistosta pyrittiin löytämään alustavasta typologiasta poikkeavia tapauksia, minkä jälkeen tulkintakehikkoa muokattiin edelleen. Toimintalogiikkojen kategorioi-

den pätiessä riittävästi kaikkiin aineiston tapauksiin katsottiin empiirisen materiaalin tulleen kattavasti kuvatuksi käytetyllä tulkintakehikolla.

Lainvastaiseen toimintaan liittyvät toimintalogiikat

Aineiston analyysistä erottui kolme erillistä lainvastaiseen toimintaan kytkeytyvää toimintalogiikkaa (Taulukko 1.). Vilpittömän mielen logiikassa lain vastainen toiminta oli lähtökohtaisesti tahatonta. Yliopisto ei ollut tietoinen lain olemassaolosta tai merkityksestä, eikä pyrkinyt salaamaan tai perustelemaan lainvastaisia menettelyjään. Oikeuskäsittelyssä korkeakoulu tunnusti toimineensa virheellisesti, ja oli valmis korjaamaan vääriä toimintatapojaan. Usein asian tullessa oikeusinstanssin käsittelyyn yliopisto oli jo ehtinyt

korjata menettelyjään. Päällimmäinen asenne tässä kategoriassa oli kuuliaisuus lakia kohtaan.

Oikeutetun toiminnan logiikassa kyse oli siitä, että yliopiston toimijat olivat joltain osin tietoisia toiminnan oikeudellisesta kiistanalaisuudesta, mutta katsoivat kuitenkin olevansa oikeutettuja valittuun käyttä-

tymiseen. Oikeuskäsittelyssä yliopistot pyrkivät sisukkaasti osoittamaan valitun toimintalinjan hyväksyttävyyden haastamalla vaihtoehtoisia tulkintoja. Oikeutus perustui usein yliopistolain määrittämään itsehallinnolliseen asemaan sekä johtamisideologisiin seikkoihin. Hävitty oikeuskäsittely kirvoitti usein pettymyksen ratkaisua ja jopa koko oikeusjärjestelmää kohtaan. Toisaalta yliopisto pyrki tarkistamaan toimintatapaansa siten, että se voisi jatkossa välttää haitalliset seuraukset. Korkeakoulun asennetta lakia kohtaan voidaan luonnehtia itsetietoiseksi.

Laillisuuden sivuuttava logiikka sen sijaan tiedosti toimineensa lainvastaisesti kyseisessä tapauksessa. Yliopiston perustelut olivat horjuvia, ja usein sellaisia, että ne voitiin tulkita jälkikäteen muotoiluiksi. Tahot saattoivat

OIKEUTETUN TOIMINNAN
LOGIIKASSA KYSE OLII SIITÄ,
ETTÄ YLIOPISTON TOIMIJAT
OLIVAT JOLTAIN OSIN TIETOI-
SIA TOIMINNAN OIKEUDELLI-
SESTA KIISTANALAISUUDESTA,
MUTTA KATSOIVAT KUITENKIN
OLEVANSA OIKEUTETTUJA
VALITTUUN KÄYTTÄYTYMISEEN.

jopa pyrkii peittelemään tietoa kiistanalaisesta menettelystä. Toimijat eivät kuitenkaan pyrkineet haastamaan oikeuden ratkaisua, vaan päätökset hyväksyttiin pääosin vastalauseita. Tähän kategoriaan voidaan myös liittää pyrkimys saada riita sovituksi ilman julkista käsittelyä. Osoituksena tästä voidaan pitää aineistosta löydettyjä tapauksia, joissa kanne on vedetty pois kesken oikeuskäsittelyn. Yliopisto on laskelmoinut, että koska sen toiminta lienee ollut ilmeisen lainvastaista, on ollut parempi sopia riita rahallisesti. Asenteeltaan tässä kategoriassa toimintalogiikkaa kuvaa välinpitämättömyys lakia kohtaan.

Vilpittömän mielen logiikka

Vilpittömän mielen kaltainen asennoituminen laillisuuteen ilmeni selvimmän laillisuusvalvojan päätösten yhteydessä. Kyseisissä tapauksissa yliopisto tunnisti toimineensa lainvastaisesti ja oli jo korjannut tai korjaamassa virheellistä toimintaansa. Tapaukset liittyivät useimmiten julkisyh-

teisön hyvän hallinnon edellytyksiin, tarkemmin määriteltynä julkisuuslain tai hallintolain sääntöihin toimintatapoihin.

Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on eräässä päätöksessään (OKV/1237/1/2018) käsitellyt tietopyyntöön vastaamista. Asiaa lainvalvonnassa selvitettäessä yliopisto on avoimesti todennut, että tietopyyntöä käsitelleen toimihenkilön olisi tullut toimittaa kysytyt tiedot, ja että se on kantelun jättämisen jälkeen toimittanut kyselijälle tietopyyntöä käsitelleen asiakirjan. Tämän ohessa yliopisto on ryhtynyt toimenpiteisiin kouluttaakseen henkilöstöään julkisuuslain asettamista vaatimuksista tietopyyntöihin vastaamisessa.

Toisessa, apulaisoikeusasiamiehen tekemässä ratkaisussa (EOAK/1509/2016) kyse oli avustajan sallimisesta jatko-opiskelijaa koskettaneen hallintoasian käsittelyssä. Laillisuusvalvoja totesi, että evätessään avustajan tai asiamiehen yliopisto oli toiminut hallintolain vastaisesti. Lisäksi tapaamisen nauhoittaminen olisi tullut sallia. Yliopisto

Taulukko 1. Yliopistojen lainvastaiseen toimintaan liittyvät toimintalogiikat yleistettynä.

	Vilpitön mieli	Oikeutettu toiminta	Laillisuuden sivuuttaminen
Asenne lakia kohtaan	Lainkuuliainen	Itsetietoinen	Välinpitämätön
Tietoisuus lakien merkityksestä	Ei tiedosta tai tunnista lakien merkitystä kyseessä olevassa toiminnassa	Tiedostaa ainakin osin lakien asettamat rajat, mutta katsoo voitavansa oikeutetusti toimia toisin	Tiedostaa toimivansa lainvastaisesti tai jättävänsä noudattamatta lakia
Reaktio oikeuskäsittelyyn	Rehellisyys, avoimuus	Sisukkuus, tulkintojen haastaminen	Peittely, harhautus; kiistan sopiminen yksityisesti
Lainvastaisen toiminnan toteamisen seuraus	Oppiminen; toiminnan muuttaminen	Pettymys oikeusjärjestelmää kohtaan; toimintatavan hiominen	Ratkaisun hyväksyminen; laskelmointi
Havaittuja tapauksia	10	28	7

totesi, että nauhoittamisen kieltäessään se oli tehnyt virheen, jota se pahoitteli.

Oikeusasiamies ratkaisi myös kantelun, joka koski ammattikorkeakoulun järjestettäväksi annettuja yliopiston kursseja (EOAK/6282/2016). Yliopisto oli antanut koulutusvastuunsa alueen pakollisia kursseja ammattikorkeakoulun järjestettäväksi, mikä oli voimassa olevan yliopistolain vastaista. Yliopisto oli selvityksessään pahoitellut opetuksen siirtämistä ja kertoi korjanneensa toimintatavan lakia vastaavaksi.

Oikeutettu toiminta

Toisessa kategoriassa yliopistot tuovat esiin näkökulmia ja argumentteja, jotka korkeakoulujen näkemyksen mukaan oikeuttavat niiden valitseman toimintatavan. Iso osa tuomioistuimissa käsitellyistä tapauksista liittyy työsuhtedekysymyksiin. Eräs havaittu jutturyypäs liittyy suuren yliopiston yt-neuvottelujen seurauksena tehtyihin irtisanomisiin. Tuotannollisten ja taloudellisten seikkojen perusteella tehdyt irtisanomiset edellyttävät, että kyseisen toimen työtehtävät ovat oleellisesti ja pysyvästi vähentyneet. Esimerkiksi professorin irtisanomista käsitelleen hovioikeuden ratkaisun (S 19/1903) yhteydessä yliopisto vetosi siihen, että se oli nimittänyt samalle opetusalueelle uuden apulaisprofessorin, koska jälkimmäisen valinta liittyi ennen muuta tutkijan saamaan isoon apurahaan. Henkilö kiinnitettiin tenure track-tehtävään siksi, että hänen johtamansa kansainvälinen tutkimusprojekti tuki yliopiston kansainvälistä profilia ja taloudellista asemaa. Toisaalta yliopisto esitti, että urajärjestelmän mukainen tenure track-tehtävä ei ole verrannollinen varsinaiseen professuuriin, koska kyse on ensisijaisesti yksittäisen tutkijan urakehityksen tukemisesta. Hovioikeus kuitenkin katsoi yliopiston rikkoneen työsopimuslakia.

Yleisemmällä tasolla yliopisto esitti kyseisessä tapauksessa, että sillä on niin sanotun liikkeenjohtovaltansa nojalla lupa tehdä työvoiman muutoksia samalla tavoin, kuin yritykset päät-

tävät siitä, mitkä työt ovat tuotannollisesti kannattavia. Tähän seikkaan yliopisto vetosi myös toisessa, samoihin yt-neuvotteluihin liittyvässä, käräjäoikeudessa käsitellyssä irtisanomiskiistassa (L 18/3745). Yliopisto katsoi, että se oli tehnyt liikkeenjohtovaltansa mukaisen päätöksen supistaa kyseessä olleen yksikön opetusta, ja ettei tuomioistuimella ollut toimintavaltaa arvioida palvelutarjontaan tehtyjen muutosten tarkoituksenmukaisuutta. Ongelmana tapauksessa oli se, että irtisanotun opettajan tehtäviä jaettiin uudelleen jäljelle jääneiden vakinaisten työntekijöiden kesken irtisanomisen jälkeen. Yliopisto tuomittiin maksamaan irtisanotulle korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä.

Liikkeenjohdollista harkintaa sivuttiin myös jutussa, joka koski professorin tehtävien määräaikaisuuden perusteita (R 44/20; R 45/20). Yliopiston johdon edustajat painottivat todistelussa sitä, että korkeakoululle on rakennettu uusi strategia, jonka muuttuneita painotuksia on käytetty

hyväksi avoimeksi tulleiden professuurien tehtäväalueiden määrittelyssä. Työtuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei yliopiston strategialla voi perustella professuurien alojen muuttamista määräaikaisten toimien välissä,

mikäli työtehtävät muutoin pysyvät pääosin samoina.

Uuden yliopistolain merkitystä työsuhtedekysymysten oikeudelliselle arvioinnille korosti myös eräs korkeakoulu professorin valinnasta syntyneessä syrjintäkiistassa (L 17/27103). Yliopisto väitti, että lain muutoksen myötä asiantuntijalausuntojen rooli professorin tehtävien täytössä on vähentynyt. Sen sijaan professuuriin valinnassa kriteerinä käytettiin kokonaisharkintaa, jolla tarkoitettiin hakijoiden ansioiden, kyvykkyyden ja sopivuuden holistista tulkintaa. Käräjäoikeus kuitenkin nojasi asiantuntijalausuntoihin sekä dokumentoituun kokemukseen ja meriitteihin arvioidessaan hakijoiden keskinäistä ansioituneisuutta. Syrjäytetty naishakija katsottiin valittua miestä ansioituneemmaksi, eikä yliopisto kyennyt esittämään selkeitä perusteluja sille, miksi mieshakija

olisi tullut katsoa naishakijaa paremmin tehtävään soveltuvaksi. Tuomioistuin katsoi yliopiston rikkoneen tasa-arvolain mukaista syrjinnän kieltoa ja tuomitsi sen korvauksiin.

Toisaalta oikeutetun toiminnan logiikka esiintyi myös joissain laillisuusvalvojan ratkaisujen vastineissa. Apulaisoikeuskansleri käsittelee vuonna 2013 kolme identtistä valitusta eri yliopistojen tiedekuntien opetuskielestä. Esimerkiksi ratkaisussa OKV/136/1/2013 tiedekunta oli päättänyt, että maisteritason tutkinto-ohjelmat ovat säännönmukaisesti englanninkielisiä. Tätä perusteltiin sillä, että yliopiston strategisena tavoitteena on kansainvälistymisen kautta nostaa opetuksen ja tutkimuksen laatua, mikä tarkoittaa käytännössä englannin käytön laajentamista tutkinnoissa. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi ratkaisussaan, että yliopistolain tarjoama mahdollisuus käyttää opetuksessa muuta kuin suomea tai ruotsia ei saa johtaa siihen, että kotimaisten kielten asema tutkintokielenä syrjäytyy. Kyseisen tiedekunnan omaksumaa laajaa englannin käyttöä ei voitu perustella kansainvälistymisen tavoitteella.

Laillisuuden sivuuttaminen

Kolmannessa lähestymistavassa yliopisto ja sen edustajat suhtautuivat laillisuuteen korostetun välinpitämättömästi. Tätä toimintalogiikkaa kuvaa esimerkiksi eräässä yliopistossa herännyt epäily tasa-arvolain rikkomisesta. Tasa-arvovaltuutettu on lausunnossaan (TAS/378/2019) käynyt läpi naispuolisten, vararehtorin tehtävään valitsematta jätettyjen hakijoiden lausuttopyyntöä epäilystä syrjinnästä. Tasa-arvovaltuutetulle antamassaan vastineessa kyseisen yliopiston edustajat vetosivat ensinnäkin siihen, että kyseessä ei ole varsinainen työtehtävä, vaan organisaation sisällä täytetty luottamustoimi. Tapauksessa kuitenkin käsiteltiin palkallista työsuhdetta. Toisaalta valinnassa korostettiin yliopiston mukaan tehtävään soveltuvuutta muodollisten ansioiden sijaan. Valintaperusteet myös muuttuivat johtoryhmän muovautumisen tarkentuessa prosessin kuluessa. Laillisuusperiaat-

teeseen sisältyvä luottamuksensuoja kuitenkin edellyttää, että käsittelyn kriteerejä ei muuteta kesken hallintoprosessin. Lisäksi yliopisto tutki soveltuvuutta lähinnä sisäisin haastatteluin. Yliopiston tapa korostaa subjektiivisesti arvioitua soveltuvuutta objektiivisesti todettavien ansioiden sijaan viittaa siihen, ettei valinnassa pyritty hakemaan vararehtorin tehtäviin nähden osavinta henkilöä, vaan tarkoituksena oli löytää ennen muuta johdon näkökulmasta asenteiltaan sopiva ehdokas. Tasa-arvovaltuutettu katsoi lausunnossaan, että yliopisto on sortunut todennäköisesti lainvastaiseen toimintaan.

Työtuomioistuimessa on käsitelty tapausta, jossa yliopiston katsottiin tietoisesti menettelleen työehtosopimusten vastaisesti (TT 2021:17). Yliopisto oli päättänyt etukäteen, että opetushenkilöstön suoritusarvioinnin yhteydessä mahdollisesti todettavat palkankorotustilanteet rajoitetaan taloudellisen tilanteen vuoksi. Tämä tarkoitti sitä, että kantelun tehneiden työntekijöiden henkilökohtainen suoriutumisen arvioitiin perusteetta alemmaksi kuin mitä se oli todettu esimiehen ja alaisen välisessä kehityskeskustelussa. Työtuomioistuin totesi, että työehtosopimuksissa kuvatut menettelytavat ovat selkeitä ja täsmällisiä, ja että yliopiston voitiin katsoa tietien rikkoneen laillisesti velvoittavia työehtosopimuksen määräyksiä.

Julkisuuslain noudattamiseen liittyi puolestaan tapaus, jossa yliopisto ei aiemmasta laillisuusvalvojan huomautuksesta huolimatta toiminut lain edellyttämällä tavalla (OKV/431/1/2017). Apulaisoikeuskanslerin varhaisemman ratkaisun mukaan tiedekunta ei ollut perustellut opiskelijan tekemää opinnäytteen arvosteluun liittyvän tietopyynnön epäämistä lain edellyttämällä tavalla. Vaikka tässä aiemmassa ratkaisussa viitattiin julkisuuslain vaatimaan viranomaisen antaman vastauksen muotoon, ei yliopisto päätöksen jälkeenkään antanut opiskelijalle riittävästi perusteltua vastausta. Tiedekunta ei tiedustellut, haluaako opiskelija tietopyynnöstään valituskelpoisen päätöksen. Jälkimmäisen ratkaisun yhteydessä apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakavaa huomiota julkisuuslain noudattamiseen.

Johtopäätökset ja keskustelu

Havaitut lainvastaisen toiminnan logiikat tai motivaatiot tarjoavat mahdollisuuden arvioida erilaisten laillista käyttäytymistä vahvistavien toimenpiteiden tehokkuutta (Vaughan, 1981). Laista välinpitämätöntä tai rikollista toimintaa ehkäisee tehokkaimmin tieto mahdollisista rikkomuksista aiheutuvista rangaistuksista. Tahallisuudesta laillisuuden ohittamisesta tulisi aina seurata myös henkilökohtaisia sanktioita päätöksentekijöille. Suoranaisen laillisen välinpitämättömyyden suhteellinen vähäinen rooli aineistosta kuitenkin viittaa siihen, että yliopistojen lainvastaista toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä kitkemään ensisijaisesti sanktioiden ja rangaistuksien uhalla. Vilpittömällä mielellä tehtyjä lain vastaisia tai lakia noudattamatta jättäviä toimia puolestaan voitaisiin ehkäistä parhaiten lisäämällä koulutusta lainsäädännöllisistä normeista ja niiden soveltamisesta. Tietämys lakien olemassaolosta poistaisi normien vastaisia käytäntöjä. Hallinnon kehittämisen näkökulmasta yliopistoissa olisi nykyoloissa tarvetta vahvistaa oikeudellista osaamista johtoryhmissä ja hallintoelimissä.

Aineistoa hallitsevassa oikeutetun toiminnan kategoriassa pelkkä lain parempi tuntemus ei kuitenkaan riitä poistamaan laillisen käyttäytymisen ongelmia. Yliopistot ovat katsoneet lukuisissa tapauksissa, että niillä on ollut oikeus käyttää itsenäistä harkintaa tai liikkeenjohtovaltaa tavalla, joka ohittaa lakien asettamia oikeuksia tai toimintatavallisia vaatimuksia. Toiminnan perustelut kumpuavat pitkälti uuden yliopistolain painottamista näkökulmista, kuten johdon itsenäisestä harkintavallasta tai kansainvälisessä kilpailussa menestymisestä (HE 7/2009). Lisäksi yliopistouudistuksen näkemykset legitimoitiin perusteluissa liittämällä ne ideoihin yritysmäisestä toimintalogiikasta ja ”byrokratian poistumisesta” korkeakoulujen hallinnossa (Osborne, 1993; McNay, 1995).

Oikeutetun toiminnan ongelmat vaativat pureutumista yliopistouudistusta ympäröiviin toimintalogiikkoihin ja ideologisiin uskomuksiin. Johtamisateiden tasolla yliopistopolitiikassa tulisi painottaa sitä, että yliopistouudistuksen omaksumat uuden julkisjohtamisen ja keskitetyn managerialismin ideat eivät ole ainoita päteviä näkökulmia julkisten tiedekorkeakoulujen organisoitumiseen ja hallintaan (Sörensen & Olsson, 2020). Laillisuusperiaatteen tarkoituksena on taata oikeudenmukainen ja läpinäkyvä hallinto, ja tätä kautta vahvistaa hyvää johtamista (Olsen, 2006).

Tulevaisuudessa tulisi lisäksi korostaa sitä, että sinänsä hyväksyttävät motiivit ja tavoitteet on kussakin tapauksessa sovittava yhteen lain sääntöjen ja vaatimusten kanssa. Yliopistojen hankkeet strategisen johtamisen vahvistamiseksi tai työsuhteiden joustavaksi hyödyntämiseksi eivät merkitse sitä, että tällaisiin motiiveihin nojaten voitaisiin ohittaa laillinen säätely. Laillisen käyttäytymisen kehittämiseksi tiedekorkeakoulujen tulisikin tiedostaa pyrkimystensä lailliset rajat ennen kuin ne ryhtyvät toteuttamaan uuden johtamisideologian mukaisia suunnitelmia. Tämä edellyttää aiempaa parempaa tarkkuutta erilaisten käytäntöjen ja ratkaisujen asianmukaisuuden selvittämisessä.

Kolmanneksi, lain asettamat rajat uuden johtamiskulttuurin ideologisille ja rakenteellisille hankkeille konkretisoituvat ainoastaan, mikäli oikeudellisesti kyseenalainen toiminta asetetaan laillisuusvalvonnan tai tuomioistuinten arvioitavaksi. Laillisuusperiaatteen vahvistamisen kannalta onkin tärkeää, että yliopistojen kiistanalaisia ratkaisuja selvitetään oikeuskäsittelyssä. Oikeuskäsittelyyn ryhtymisen kynnystä tulisi madaltaa, jotta kiistanalaiset tapaukset voitaisiin ratkaista ja lainvastaista toimintaa arvioida riippumattoman tahon toimesta.

Jatkotutkimuksen näkökulmasta nyt tehty analyysiä voisi jatkaa tutkimalla lähemmin sitä,

TIETÄMYS LAKIEN OLEMASSA-
OLOSTA POISTAISI NORMIEN
VASTAISIA KÄYTÄNTÖJÄ.
HALLINNON KEHITTÄMISEN
NÄKÖKULMASTA YLIOPISTOISSA
OLISI NYKYOLOISSA TARVETTA
VAHVISTAA OIKEUDELLISTA
OSAAMISTA JOHTORYHMISSÄ
JA HALLINTOELIMISSÄ.

millaisin motivaatioin ja uskomuksiin yliopistojen hallinnossa arvioidaan lain merkitystä johtamisen ja päätöksenteon kokonaisuudessa. Eräs vaihtoehto olisi laadullisen haastattelututkimuksen avulla kuvata yliopiston edustajien näkemyksiä lain ja laillisuuden roolista korkeakoulujen toiminnan suuntaamisessa ja kehittämisessä (vrt. Fuller, ym. 2000; Kivivuori, ym., 2018). Tutkimus voisi paljastaa laillista käyttäytymistä ohjaavien argumenttien ja uskomusten yhtenäisyyden tai hajautuneisuuden yliopistoyhteisöissä. ■

Kiitän Jenny ja Antti Wihurin rahastoa taloudellisesta tuesta.

Lähteet

- BAUCUS, M. S. (1994). Pressure, opportunity and predisposition: A multivariate model of corporate illegality. *Journal of Management*, 20(4), 699–721.
- BAUCUS, M. S., & DWROKIN, T. (1991). What is corporate crime? it is not illegal corporate behavior. *Law & Policy*, 13(3), 231–244.
- BAUCUS, M. S., & NEAR, J. P. (1991). Can illegal corporate behavior be predicted? An event history analysis. *Academy of management Journal*, 34(1), 9–36.
- BRUNSSON, N., & SAHLIN-ANDERSSON, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization studies*, 21(4), 721–746.
- DEN NIEUWENBOER, N. A., & KAPTEIN, M. (2008). Spiraling down into corruption: A dynamic analysis of the social identity processes that cause corruption in organizations to grow. *Journal of Business Ethics*, 83(2), 133–146.
- ERVASTI, K. (2008). Sociology of law as a multidisciplinary field of research. Teoksessa: *Scandinavian Studies in Law*, 53, 137–150.
- FOERSCHLER, A. (1990). Corporate criminal intent: Toward a better understanding of corporate misconduct. *Calif. L. Rev.*, 78, 1287.
- FULLER, S. R., EDELMAN, L. B., & MATUSIK, S. F. (2000). Legal readings: Employee interpretation and mobilization of law. *Academy of Management Review*, 25(1), 200–216.
- GABBIONETA, C., GREENWOOD, R., MAZZOLA, P., & MINOJA, M. (2013). The influence of the institutional context on corporate illegality. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 484–504.
- HE 7/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolakiin ja siihen liittyviksi laeiksi. 20.2.2009.
- HINNA, A., MONTEDURO, F., & MOI, S. (2016). Organizational Corruption in the Education System. Teoksessa: Stachowicz-Stanusch, A., & Mangia, G. (toim.) *Dark sides of business and higher education management*, volume II. New York, NY: Business Expert Press, s. 141–180.
- KEINÄNEN, A. & VUORELA, M. (2017) Laillisuusvalvonnan tuloksellisuudesta. Edilex, 22.12.2017. www.edilex.fi/artikkelit/18419
- KIVIVUORI, J. K. A., AALTONEN, M., NÄSI, M. J., SUONPÄÄ, K. E. M., & DANIELSSON, P. M. (2018). *Kriminologia: Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- KOSKINEN, I., ALASUUTARI, P. & PELTONEN, T. (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- McKENDALL, M. A., & WAGNER III, J. A. (1997). Motive, opportunity, choice, and corporate illegality. *Organization Science*, 8(6), 624–647.
- McNAY, I. (1995). From the collegial academy to corporate enterprise: the changing cultures of universities. Teoksessa: Schuller, T. (toim.), *The Changing University?*. Lontoo: Taylor & Francis, s. 105–115.
- MUUKKONEN, M. (2012) Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex, 29.3.2012 www.edilex.fi/lakikirjasto/8729
- MÄENPÄÄ, O. (2009) *Yliopistolaki*. Helsinki: Sanoma Pro.
- MÄENPÄÄ, O. (2011) *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.
- MÄENPÄÄ, O. (2016) PM yliopistojen autonomian laajuudesta oman toimintarakenteensa päättämisessä. Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle, 12.5.2016.
- MÄKINEN, E. (2009). Yliopistojen virkasuhteet työsuhteiksi-miksi?. *Hallinnon tutkimus*, 28(1), 71–73.
- NEEDLEMAN, M. L., & NEEDLEMAN, C. (1979). Organizational crime: Two models of criminogenesis. *The Sociological Quarterly*, 20(4), 517–528.
- OLSEN, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1–24.

- OSBORNE, DAVID (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349-356.
- PERRY, B. (2010). Exploring academic misconduct: Some insights into student behaviour. *Active Learning in Higher Education*, 11(2), 97–108.
- RUMYANTSEVA, N. L. (2005). Taxonomy of corruption in higher education. *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81–92.
- SCHNATTERLY, K., GANGLOFF, K. A., & TUSCHKE, A. (2018). CEO wrongdoing: A review of pressure, opportunity, and rationalization. *Journal of Management*, 44(6), 2405–2432.
- SCHRAGER, L. S., & SHORT JR, J. F. (1978). Toward a sociology of organizational crime. *Social problems*, 25(4), 407–419.
- SCHWARTZ, M. A. (2017). From the ordinary to corruption in higher education. *Journal of Management Inquiry*, 26(3), 270–279.
- SZWAJKOWSKI, E. (1985). Organizational illegality: Theoretical integration and illustrative application. *Academy of Management Review*, 10(3), 558–567.
- SÖRENSEN, J., & OLSSON, E. J. (2020). Shadow Management: Neoliberalism and the Erosion of Democratic Legitimacy through Ombudsmen with Case Studies from Swedish Higher Education. *Societies*, 10(2), 30.
- TAMANAH, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press.
- VAUGHAN, D. (1981). Toward understanding unlawful organizational behavior. *Mich. L. Rev.*, 80, 1377–1402.
- VAUGHAN, D. (1999). The dark side of organizations: Mistake, misconduct, and disaster. *Annual review of sociology*, 25(1), 271–305.
- WALDRON, J. (2020). "The Rule of Law", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/rule-of-law/>>.
- WEBER, MAX (1947). *The Theory of Economic and Social Organization*. Käännös Henderson, A. & Parsons, T., alkusanat Talcott Parsons. New York: Free Press.