

Professoreiden tenuresta Suomessa

Petri Mäntysaari¹

(14.4.2020)

1. Johdanto

Yliopistojen opettajien ja tutkijoiden työsuhdetta, johon sovelletaan erityisen tiukkaa työsuhdeturvaa, kutsutaan kansainvälisesti nimellä ”tenure”. Tenurea pidetään välttämättömänä akateemisen vapauden turvaamiseksi.

Tenuren luulisi olevan voimassa Suomessakin. Yliopistolain (558/2009) 23 §:n 3 momentin mukaan ”yliopiston tutkimus- ja opetushenkilöstöön kuuluvan työntekijän työsopimusta ei saa irtisanoa tai purkaa perusteella, johon vetoaminen loukkaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta”. Vakinaisen tutkimus- ja opetushenkilöstön asema on perinteisesti ollut vahva, koska virkasuhteisen henkilöstön asemasta säädettiin aikaisemmin valtion virkamieslaissa (750/1994). Yliopistojen henkilöstön palvelussuhde muutettiin virkasuhteesta työsuhteeksi vuoden 2009 yliopistolakiuudistuksessa.

Käytännössä yliopistot ovat kuitenkin irtisanoneet jopa professoreita viime vuosina. Se on johtanut myös oikeudenkäynteihin.² Eikö Suomessa olekaan tenurea?

Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten professoreiden tiukasta työsuhdeturvasta on säädetty Suomessa erityisesti työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa taloudellisissa tai tuotannollisissa irtisanomistilanteissa. Vaikka muutkin yliopiston tutkijat ja opettajat ovat suojan tarpeessa, professoreista on hyvä aloittaa, koska professoreiden nimittämisestä ja tehtävistä on säädetty yliopistolaissa nimenomaisesti³ ja professorit tosiasiallisesti nauttivat parasta suojaa.

Aloitamme ensin lyhyellä kansainvälisellä katsauksella. Tarkastelemme sen jälkeen esikysymyksenä akateemista vapautta. Sen jälkeen selvitämme, missä määrin professoreiden irtisanomiseen voi olla taloudellisia tai tuotannollisia perusteita ja miten irtisanomisia rajoittaa se, että akateemisen vapauden turvaaminen on annettu yliopistoille julkisena hallintotehtävänä.

Päädymme siihen, että professoreiden työsuhdetta suojataan varsin pitkälle jo nykyisen lainsäädännön sanamuodon, systematiikan ja tarkoituksen puitteissa. Professoreita saadaan irtisanoa taloudellisella tai tuotannollisella perusteella vain hyvin harvinaisissa poikkeustilanteissa. Jotta professoreilla olisi tenure myös käytännössä eikä vain paperilla, tarvitaan ehkä toimintakulttuurin muutos ja lainsäädäntöä täydentävä mekanismi.

2. Kansainvälinen katsaus

Unesco hyväksyi vuonna 1997 suosituksen korkeakoulujen opettajien asemasta.⁴ Se on kansainvälisesti merkittävin tenurea koskeva standardi.⁵ Vaikka Unescon suositus on luonteeltaan

¹ Kirjoittaja on Hankenin kauppaoikeuden professori ja Professoriliiton hallituksen jäsen.

² Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus on antanut tuomioita Helsingin yliopiston irtisanomisista tai yhteistoimintamenettelyä koskevilla jutuissa 3.5.2018 (R 16/9493), 6.6.2019 (L 17/62479), 20.9.2019 (L 18/30413) ja 12.11.2019 (L 18/3745).

³ Yliopistolain 33 §.

⁴ Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11.11.1997 (jäljempänä Unescon suositus).

⁵ Kansainvälisestä käytännöstä lähemmin Terence Karran - Klaus Beiter - Kwadwo Appiagyei-Atua, Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach. Policy Reviews in Higher Education 1(2) 2017, s.

nimenomaan suositus (soft law), sillä on tosiasiallisesti ollut vaikutusta kansainväliseen diskurssiin ja eri maiden käytäntöön.⁶

Työsuhdeturvaa pidetään suosituksessa yleisesti välttämättömänä yliopistojen toiminnan kannalta.⁷ Kun yliopistotutkija tai -opettaja on saanut toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen asianmukaisen arvioinnin perusteella, työnantaja voi suosituksen mukaan irtisanoa tämän vain tietyillä edellytyksillä. Irtisanominen edellyttää joko ammatillista perustetta ja asianmukaista prosessia tai sitten kvalifioitua taloudellista perustetta. Taloudellista perustetta ei katsota olevan, ellei yliopiston talousinformaatio ole julkisesti saatavissa, yliopisto ole ryhtynyt kaikkiin kohtuullisiin vaihtoehtoihin toimenpiteisiin irtisanomisen välttämiseksi ja lailla ole varmistettu, että irtisanomisiin ei liity syrjintää.⁸

Unescon suosituksessa käsitellään nimenomaisesti myös ”tenurea”. Suosituksen mukaan ”tenure” pitäisi myöntää vain sille, joka täyttää objektiiviset etukäteen määritellyt vaatimukset akateemisen elimen arvioinnin perusteella.⁹ Suosituksen mukaan ”tenurea” on syytä suojata muita yliopiston työsuhteita paremmin, koska ilman tenurea ei ole sen paremmin akateemista vapautta kuin laadukasta yliopistoväkeäkään.¹⁰ Suosituksessa edellytetään, että tenurea on suojattava myös yliopiston muutostilanteissa.¹¹

Saksassa professoreiden virkasuhteita suojataan tiukasti lain perusteella. Pääsyitä on kaksi. Niistä ensimmäinen on perustuslaissa turvattu taiteen ja tieteen sekä tutkimuksen ja opetuksen vapaus.¹² Toinen on professoreiden virka-asema. Professorit ovat virkamiehiä, jotka nimitetään määräajaksi tai

209-239; Klaus B. Beiter - Terence Karran - Kwadwo Appiagyei-Atua, *Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States*. *European Journal of Comparative Law and Governance* 3 2016, s. 254-345; Judith Butler, *Academic Freedom and the Critical Task of the University*. *Globalizations* 14(6) 2017, s. 857-861; Terence Karran, *Academic freedom: in justification of a universal ideal*. *Studies in Higher Education* 34(3) 2009, s. 263-283; Terence Karran, *Academic Freedom in Europe: Reviewing Unesco’s Recommendation*. *British Journal of Educational Studies* 57(2) 2009, s. 191-215; Terence Karran, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*. *Higher Education Policy* 20 2007, s. 289-313.

⁶ Ks. esim. Beiter - Karran - Appiagyei-Atua 2016, s. 270.

⁷ Unescon suosituksen kohta 46: ”Security of employment in the profession, including tenure or its functional equivalent, where applicable, should be safeguarded as it is essential to the interests of higher education as well as those of higher-education teaching personnel ...”

⁸ Ibid., kohta 46: ”... [H]igher-education teaching personnel who secure continuing employment following rigorous evaluation can only be dismissed on professional grounds and in accordance with due process. They may also be released for bona fide financial reasons, provided that all the financial accounts are open to public inspection, that the institution has taken all reasonable alternative steps to prevent termination of employment, and that there are legal safeguards against bias in any termination of employment procedure ...”

⁹ Ibid., kohta 46: ”... Tenure or its functional equivalent ... should be granted, after a reasonable period of probation, to those who meet stated objective criteria in teaching, and/or scholarship, and/or research to the satisfaction of an academic body, and/or extension work to the satisfaction of the institution of higher education.”

¹⁰ Ibid., kohta 45: ”Tenure or its functional equivalent, where applicable, constitutes one of the major procedural safeguards of academic freedom and against arbitrary decisions. It also encourages individual responsibility and the retention of talented higher-education teaching personnel.”

¹¹ Ibid., kohta 46: ”Security of employment in the profession, including tenure or its functional equivalent, where applicable, should be safeguarded as it is essential to the interests of higher education as well as those of higher-education teaching personnel ... Tenure or its functional equivalent, where applicable, should be safeguarded as far as possible even when changes in the organization of or within a higher education institution or system are made ...”

¹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 5(3): ”Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.”

elinajaksi.¹³ Professoreiden virka-asema ja *Lehrfreiheit* johtivat melko vahvaan suojaan jo 1800-luvulla.

Virkamiehen erottaminen on Saksassa yleensäkin vaikeaa ja mahdollista vain kurinpitomenettelyn kautta.¹⁴ Professoreiden osalta tutkimuksen ja opetuksen vapaus ja sananvapaus nostavat kurinpitomenettelyn kynnyksen hyvin korkealle ja tekevät siitä harvinaisen.

Saksan malliin on saatu aikaan joustavuutta Juniorprofessor-järjestelmällä. Junioriprofessoreiden nimitysmenettely on kaksivaiheinen.¹⁵ Junioriprofessuurilla voidaan korvata habilitaatio professuurin edellytyksenä, mutta junioriprofessori ei johda professorin virkaan. Se ei myöskään vähennä professorin viran varsin tiukkaa suojaa.

Unescon suosituksen taustalla oli silti lähinnä USA:n käytäntö. USA:n käytäntö, joka osittain sai inspiraatiota Saksan *Lehrfreiheitista* ja *humboldttilaisesta* mallista,¹⁶ perustuu AAUP:n¹⁷ eli Amerikan professoreiden ja muiden akateemisten liiton julkilausumaan ”Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure” vuodelta 1940.¹⁸ Julkilausuma syntyi vastapainoksi yliopiston hallituksen laajalle toimivallalle¹⁹ ja noudatti siten USA:n perustuslaista tuttua *checks and balances* -ideaalia.²⁰

AAUP:n pitkäaikaisena tavoitteena on ollut, että yliopistot käyttävät suositusta mallina hyväksyessään omat johtosääntönsä.²¹ USA:n yliopistot ovat yleisesti sitoutuneet noudattamaan

¹³ Hochschulrahmengesetz, § 46: ”Die Professoren werden, soweit sie in das Beamtenverhältnis berufen werden, zu Beamten auf Zeit oder auf Lebenszeit ernannt; durch Gesetz kann bestimmt werden, daß eine Probezeit zurückzulegen ist.”

¹⁴ Kurinpitomenettelystä on säädetty *laissa* nimeltä Bundesdisziplinargesetz.

¹⁵ Hochschulrahmengesetz, § 48(1): ”Für Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren ist ein zweiphasiges Dienstverhältnis vorzusehen, das insgesamt nicht mehr als sechs Jahre betragen soll. Eine Verlängerung für die zweite Phase soll erfolgen, wenn die Juniorprofessorin oder der Juniorprofessor sich als Hochschullehrerin oder Hochschullehrer bewährt hat; anderenfalls kann das Dienstverhältnis um bis zu einem Jahr verlängert werden.” Hochschulrahmengesetz, § 48(2): ”Werden Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren zu Beamten auf Zeit ernannt, so gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, die Vorschriften für Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit entsprechend.”

¹⁶ *Lehrfreiheitista* mallina Henry Steele Commager, *The University and Freedom: "Lehrfreiheit" and "Lernfreiheit"*. *The Journal of Higher Education* 34(7) 1963, s. 361-370; Larry G. Gerber, *The Rise and Decline of Faculty Governance. Professionalization and the Modern American University*. Johns Hopkins University Press 2014, s. 29-31. Toisaalta Saksan mallin ”amerikkalaistumisesta” jo Max Weber, *Wissenschaft als Beruf*. Verlag von Duncker & Humblot 1919.

¹⁷ American Association of University Professors.

¹⁸ Taustasta ja AAUP:n laajasta käytännöstä AAUP American Association of University Professors, *Policy Documents and Reports*. Eleventh Edition. Johns Hopkins University Press 2015, s. xii-2.

¹⁹ Common law -maiden yhtiökäytännön mukaan toimivalta on pääsääntöisesti allokoitu hallitukselle. Yhtiöjärjestyksessä tai vastaavassa (charter, by-laws) on tapana todeta, että ”all powers in [the company] are vested in the board”. Mannereurooppalaisessa ja pohjoismaisessa yhtiöoikeudessa toimivalta on tehokkaammin jaettu eri organien kesken. Dartmouth College -tapaus estää tehokkaasti tuomioistuimia puuttumasta yhtiöjärjestyksen sisältöön ja sementoi hallituksen laajan toimivallan yhtiöissä ja myös yhtiömuotoisissa yliopistoissa. *Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819). Ks. Gerber 2014, s. 15.

²⁰ Mikko Saikku, *Akateeminen vapaus vaakalaudalla? Suomi-USA* 70(3) 2016, s. 32-33, 33; David Webber, *The Rise of the Working-Class Shareholder: Labor's Last Best Weapon*. Harvard University Press 2018, s. 111: ”No single idea is more closely associated with the founders of the American republic than the concept of checks and balances.”

²¹ AAUP 2015, s. xiv: ”Throughout the history of the AAUP, a primary goal of the Association has been to encourage individual institutions to adopt its policy statements.”

suositusta. AAUP:n julkilausumiin on myös tapana viitata oikeuskäytännössä akateemisena käytäntönä yliopistojen johtosääntöjä tulkittaessa.²²

Irtisanomisen aineelliset edellytykset on lueteltu AAUP:n vuoden 1940 julkilausumassa seuraavasti: "After the expiration of a probationary period, teachers or investigators should have permanent or continuous tenure, and their service should be terminated only for adequate cause, except in the case of retirement for age, or under extraordinary circumstances because of financial exigencies."²³ "Termination of a continuous appointment because of financial exigency should be demonstrably bona fide."²⁴ Irtisanomiselle on myös prosessia koskevia edellytyksiä.

Irtisanottu voi viedä asian AAUP:n tutkimuksen vapaudesta vastaavan Committee A:n käsittelyyn. Jos komitea toteaa yliopiston loukanneen tutkimuksen vapautta, yliopisto joutuu yliopisto AAUP:n Censure-listalle, mistä seuraa merkittäviä mainehaittoja.²⁵

Mikko Saikku on todennut, että vakinaistetun (tenured) professorin työsuhteen purkaminen on USA:ssa poikkeuksellista ja että arvostetuissa yhdysvaltalaisissa tutkimusyliopistoissa ei vakinaistettuja professorien työsuhteita ole purettu kuin dokumentoitujen väärinkäytösten tai yliopiston taloudellisista syistä tapahtuneen alasajon yhteydessä.²⁶ Asiaan vaikuttanee se, että AAUP:n akateemista vapautta koskevissa ja yliopistojen käyttöön tarkoitetuissa mallisäännöissä²⁷ taloudellisen perusteen ("financial exigency") kynnyks on nostettu hyvin korkealle: "Termination of an appointment with continuous tenure ... may occur under extraordinary circumstances because of a demonstrably bona fide financial exigency, i.e., a severe financial crisis that fundamentally compromises the academic integrity of the institution as a whole and that cannot be alleviated by less drastic means."²⁸

USA:n mallilla on ilmeisiä etuja, jotka auttavat selittämään vuoden 1940 suosituksen laajan suosion ja aivan poikkeuksellisen pitkäikäisyyden.²⁹ Sitä tukee myös USA:n yliopistomyönteinen kulttuuri.

USA:n Supreme Court totesi tapauksessa *Sweezy v. New Hampshire*, että yliopistoissa vallitsevalla vapaudella on huomattava yhteiskunnallinen merkitys: "The essentiality of freedom in the community of American universities is almost self-evident. No one should underestimate the vital role in a democracy that is played by those who guide and train our youth. To impose any strait jacket upon the intellectual leaders in our colleges and universities would imperil the future of our Nation ... Scholarship cannot flourish in an atmosphere of suspicion and distrust. Teachers and students must always remain free to inquire, to study and to evaluate, to gain new maturity and understanding; otherwise our civilization will stagnate and die."³⁰ Tapauksessa *Keyshian v. Board of*

²² Gerber 2014, s. 59: "[T]he 1940 Statement of Principles ... helped institutionalize tenure as a safeguard for academic freedom at most American Colleges and Universities." AAUP 2015, s. xiv: "AAUP principles are often cited in cases that appeal to 'academic custom and usage' when interpreting institutional regulations." Käytännöstä lähemmin William A. Kaplin - Barbara A. Lee, *The Law of Higher Education*. Fourth Edition. John Wiley & Sons 2007.

²³ Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure, kohta Academic Tenure.

²⁴ Ibid., kohdan Academic Tenure numero 5.

²⁵ Saikku 2016, s. 33.

²⁶ Ibid.

²⁷ Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom and Tenure (2018 Revision). AAUP Bulletin 2018, s. 18-24.

²⁸ Ibid., 4.c.(1).

²⁹ Walter P. Metzger, *Freedom and Tenure in the Academy: The Fiftieth Anniversary of the 1940 Statement of Principles*. *Law and Contemporary Problems* 53(3) 1990, s. 3-77, 3.

³⁰ *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234, 250 (1957).

Regents se totesi, että “[o]ur Nation is deeply committed to safeguarding academic freedom, which is of transcendental value to all of us, and not merely to the teachers concerned.”³¹

Suomen opetusministeriö on tiivistänyt USA:n mallin edut seuraavasti: ”Järjestelmä perustuu tieteellisen vapauden turvaamiseen [tutkimus- ja opetushenkilöstölle]; vakituudessa virassa tutkijat voivat keskittyä omiin tutkimusaiheisiinsa ja ilman irtisanomisen pelkoa esittää esim. ristiriitaisia tutkimustuloksia. Virkajärjestelmä myös takaa [tutkimus- ja opetushenkilöstölle] riittävän vakauden tehokkaan tutkimuksen ja opetuksen järjestämiseen sekä taloudellisen turvallisuuden säilyttämiseen: pitkäaikaisten professuurien hoitajien on ajateltu sitoutuvan vahvemmin [tutkimus- ja opetushenkilöstön] kehittämiseen sekä nuorten nousevien tutkijoiden tukemiseen, kun oma asema on turvattu. Toisaalta, nuoria huippututkijoita ei tarvitse houkutella [tutkimus- ja opetushenkilöstöön] huippuluokan palkoilla, koska heille tärkeämpää on vakituisen viran ja pysyvän tutkijanuran saaminen.”³²

3. Akateemisesta vapaudesta Suomessa

Tenurea pidetään välttämättömänä akateemisen vapauden turvaamiseksi. Se vaikuttaa ymmärrettävältä, koska akateeminen vapaus ei toteudu yliopistoyhteisön ulkopuolella.³³ On siis tarkasteltava esikysymyksenä akateemista vapautta.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu perustuslain (1999/731) 16 §:n 3 momentissa. Voimme tarkastella lähemmin tieteen eli tutkimuksen vapautta, koska “[t]ieteellisen tutkimuksen harjoittaminen on ... yliopistojen ensisijainen tehtävä, johon myös niiden opetustoiminta perustuu”,³⁴ ja “[y]liopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta”.³⁵ Taiteen vapaus rinnastuu yliopistoissa tieteen vapauteen, koska siitä ei ole säädetty toisin.

Tieteen eli tutkimuksen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus 1) valita tutkimusaiheensa, 2) valita tutkimusmenetelmänsä sekä 3) julkaista tutkimustuloksensa haluamallaan tavalla.³⁶ Tutkimuksen vapaudella on läheinen yhteys sananvapauteen,³⁷ josta on säädetty perustuslain 12 §:ssä ja myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.³⁸ Sananvapautta ei ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaan sananvapaus turvataan riippumatta

³¹ Keyishian v. Board of Regents, 385 U.S. 589, 603 (1967).

³² Opetusministeriö, Neliportainen tutkijanura. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:1, s. 20. Selvityksessä ”faculty” oli tässä yhteydessä käännetty tiedekunnaksi, mutta sillä pitäisi tarkoittaa tutkimus- ja opetushenkilökuntaa.

³³ Perustuslain 16 §:n 3 momentti sekä yliopistolain 3 §:n 1 momentti ja 6 §:n 1 momentti.

³⁴ HE 7/2009 vp yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 8: ”Yliopistolaissa on yliopistojen tutkimustehtävää koskevia säännöksiä vähän, ja ne ovat hyvin yleisellä tasolla. Tämä ilmentää ja korostaa jo perustuslaissa taattua tutkimuksen ja tieteen vapautta ... Tieteellisen tutkimuksen harjoittaminen on siten yliopistojen ensisijainen tehtävä, johon myös niiden opetustoiminta perustuu.”

³⁵ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti.

³⁶ Ks. myös Tarmo Miettinen - Matti Muukkonen - Matti Myrsky -Teuvo Pohjolainen, Uusi yliopistolainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 2009, s. 46-47; Leena Jukka, Tutkimuksen tieteellisyys, tutkijan oikeus tietoon ja rajoituksia tiedon julkaisemisessa. Edilex 2018/6 s. 4. Yleisesti Tarmo Miettinen, Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Joensuun yliopisto 2001.

³⁷ HE 309/1993 vp perustuslakien perussoikeussäännösten muuttamisesta, s. 64: ”Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle. Säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapauteen koskevaan [pykälään]. Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä.”

³⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla.

ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä.³⁹ Sananvapaus käsitetään alaltaan ”huomattavan laajaksi”.⁴⁰ Tieteen eli tutkimuksen vapauden kolme osa-aluetta – aiheet, menetelmät ja julkaiseminen - vastaavat näin ollen Ruotsin⁴¹ ja Saksan oikeutta.⁴²

Saksan lainsäädännössä on todettu nimenomaisesti, mikä tutkijan henkilökohtaisen vapauden ja yliopiston orgaanien toimivallan suhde on. Yliopiston orgaaneilla on tutkimuksen osalta oikeus päättää tutkimustoiminnan organisoinnista, tutkimushankkeiden rahoittamisesta ja yhteistoiminnasta sekä painopistealueiden muodostamisesta, kunhan eivät loukkaa akateemista vapautta.⁴³ Opetuksen osalta yliopiston orgaaneilla on osalta oikeus päättää opetustoiminnan organisoinnista sekä opetus- ja tutkintosäännöistä.⁴⁴

Myös Suomen perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset perusoikeudet kuuluvat yksilölle. Julkisen vallan on yleisesti turvattava perustuslain 2 luvun mukaisten perusoikeuksien toteutuminen yksilötasolla.⁴⁵ Akateeminen vapaus ei siis kuulu millekään kollektiiville yhtä vähän kuin yksilön omaisuuttakaan voidaan turvata väittämällä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan toteutuvan kollektiivisesti. Perustuslaissa ei esimerkiksi tunneta mitään kollektiivista ”tieteen ja tutkimuksen itseisarvoista autonomiaa”; perustuslain 12 §:n, 15 §:n ja 16 §:n 3 momentin mukaiset vapaudet ovat yksilön perusoikeuksia.⁴⁶

³⁹ HE 309/1993 vp perustuslakien perussoikeussäännösten muuttamisesta, s. 56.

⁴⁰ Ibid., s. 57: ”Sananvapaus on säännöksessä käsitetty alaltaan huomattavan laajaksi, kuten myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on tehty ... Säännös on sanamuodoltaan kattavampi kuin nykyinen hallitusmuodon 10 §, joka turvaa sanamuotonsa mukaan sanoman ilmaisemista ja ilmaisun levittämistä. Jälkimmäistäkin säännöstä on käytännössä tulkittu laajasti siten, että se käsittää vapauden ilmaista mielipiteensä, oikeuden julkaista painosta tai muuten levittää mielipiteitään ja oikeuden vastaanottaa toisten ilmaisuja (esim. PeVL 8/1961 vp, PeVL 2/1986 vp). Samalla tavoin laajasti sananvapaus ymmärretään myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.”

⁴¹ Högskolelagen (1992:1434), 1 kapitel 6 §: ”För forskningen skall som allmänna principer gälla att 1. forskningsproblem får fritt väljas, 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och 3. forskningsresultat får fritt publiceras.”

⁴² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 5(1): ”Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten ...” Artikel 5(3): ”Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.” Hochschulrahmengesetz, § 4(2): ”Die Freiheit der Forschung (Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes) umfaßt insbesondere die Fragestellung, die Grundsätze der Methodik sowie die Bewertung des Forschungsergebnisses und seine Verbreitung ...” § 4(1): ”Das Land und die Hochschulen haben sicherzustellen, daß die Mitglieder der Hochschule die durch Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes verbürgten Grundrechte wahrnehmen können.”

⁴³ Hochschulrahmengesetz, § 4(2): ”... Entscheidungen der zuständigen Hochschulorgane in Fragen der Forschung sind insoweit zulässig, als sie sich auf die Organisation des Forschungsbetriebes, die Förderung und Abstimmung von Forschungsvorhaben und auf die Bildung von Forschungsschwerpunkten beziehen; sie dürfen die Freiheit im Sinne von Satz 1 nicht beeinträchtigen. Die Sätze 1 und 2 gelten für künstlerische Entwicklungsvorhaben und für die Kunstausübung entsprechend.” § 4(1): ”Das Land und die Hochschulen haben sicherzustellen, daß die Mitglieder der Hochschule die durch Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes verbürgten Grundrechte wahrnehmen können.”

⁴⁴ Hochschulrahmengesetz, § 4(3): ”... Entscheidungen der zuständigen Hochschulorgane in Fragen der Lehre sind insoweit zulässig, als sie sich auf die Organisation des Lehrbetriebes und auf die Aufstellung und Einhaltung von Studien- und Prüfungsordnungen beziehen; sie dürfen die Freiheit im Sinne von Satz 1 nicht beeinträchtigen.” Vastaavasti yliopistolain 6 §:n 1 momentti.

⁴⁵ Perustuslain 22 §.

⁴⁶ Opetuksesta myös HE 309/1993 vp, s. 64: ”Opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista ja oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto.” Saksassa myös Hochschulrahmengesetz, § 4(3): ”Die Freiheit der Lehre (Artikel 5

Yliopistotutkijoiden ja -opettajien henkilökohtaiset perusoikeudet eivät kuitenkaan toteutuisi ilman akateemista vapautta tukevia instituutioita. Yliopistoilla on itsehallinto, koska se on välttämätöntä yliopistotutkijoiden ja -opettajien akateemisen vapauden toteutumiseksi.⁴⁷ Yliopistojen itsehallinnon nimenomaisena tarkoituksena on turvata tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.⁴⁸

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset oikeudet eivät silti toteudu pelkästään yliopiston itsehallinnolla.⁴⁹ Koska itsehallinto on akateemisen vapauden välttämätön mutta ei riittävä edellytys, julkisen vallan on ryhdyttävä muihinkin toimenpiteisiin akateemisen vapauden toteutumiseksi.⁵⁰

4. Professorin työnkuvan yhteys taloudellisiin tai tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin

Voidaan sanoa, että työ sopimuslain, yliopistolain ja perustuslain sanamuoto ja systematiikka nostavat kynnyksen irtisanoa professoreita taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla niin korkealle, että irtisanomisen pitäisi olla yhtä harvinaista kuin USA:ssa. Tähän johtopäätökseen päästään pitkälti jo vertaamalla yliopistojen ja professoreiden tehtäviä ja tutkimalla sen jälkeen irtisanomissäännösten sanamuotoa.

Yliopistoilla on hyvin monimuotoisia lakisääteisiä tehtäviä: ”Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta”.⁵¹

Yliopistojen tehtävien monimuotoisuus heijastuu professorien lakisääteisiin tehtäviin: ”Professorin tulee harjoittaa ja ohjata tieteellistä tutkimustyötä tai taiteellista työtä, antaa siihen perustuvaa opetusta ja seurata tieteen tai taiteen kehitystä sekä osallistua alallaan yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja kansainväliseen yhteistyöhön”.⁵²

Professorien työn sisällön kirjoa lisää perustuslaissa turvattu akateeminen vapaus. Professorien työ on itsenäistä, eikä työn varsinaista sisältöä voi ohjata kuin tavanomaisissa työtehtävissä. Siihen ei ole

Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes) umfaßt, unbeschadet des Artikels 5 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes, im Rahmen der zu erfüllenden Lehraufgaben insbesondere die Abhaltung von Lehrveranstaltungen und deren inhaltliche und methodische Gestaltung sowie das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrmeinungen ...”

⁴⁷ HE 309/1993 vp perustuslakien perussoikeussäännösten muuttamisesta, s. 64: ”Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto.” Perustuslain 123 ja 124 §. Yliopistolain 6 §:n 1 momentti ja 32 §:n 3 momentti. Unescon suosituksen 17 kohta: ”The proper enjoyment of academic freedom and compliance with the duties and responsibilities listed below require the autonomy of institutions of higher education ...” 18 kohta: ”Autonomy is the institutional form of academic freedom and a necessary precondition to guarantee the proper fulfilment of the functions entrusted to higher-education teaching personnel and institutions.”

⁴⁸ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti ja 3 §:n 1 momentti.

⁴⁹ Unescon suosituksen 20 kohta: ”Autonomy should not be used by higher education institutions as a pretext to limit the rights of higher-education teaching personnel provided for in this Recommendation or in other international standards set out in the appendix.” Beiter - Karran - Appiagyei-Atua 2016 s. 273: ”It is important to appreciate that there is no automatic link between institutional autonomy and individual academic freedom.”

⁵⁰ Perustuslain 22 ja 124 § sekä 106 ja 107 §.

⁵¹ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti.

⁵² Yliopistolain 33 §:n 1 momentti.

tarvettakaan, koska professoreiden työn laatu on tarkoitus varmistaa jo etukäteen eli nimitysvaiheessa tapahtuvalla asiantuntija-arvioinnilla.⁵³

Professoreiden työn itsenäisyys, monimuotoisuus ja perustuslaissa turvattu akateeminen vapaus nostavat lakisääteistä irtisanomiskynnystä.⁵⁴ Sen ei pitäisi olla yllättävää, koska se on nimenomaisesti todettu myös yliopistolaissa: ”yliopiston tutkimus- ja opetushenkilöstöön kuuluvan työntekijän työsopimusta ei saa irtisanoa tai purkaa perusteella, johon vetoaminen loukkaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta.”⁵⁵

Yliopistolain sanamuodon valossa voitaisiin olettaa, että irtisanominen ei sinänsä loukkaa akateemista vapautta, kun taas irtisanomisperusteeseen vetoaminen voi sen tehdä. Erolla voisi periaatteessa olla olennainen merkitys. Perustuslain valossa tällä erolla ei kuitenkaan voi olla ratkaisevaa merkitystä, koska akateeminen vapaus ei toteudu yliopistoyhteisön ulkopuolella, olipa irtisanomisperuste sitten mikä hyvänsä. Perusoikeudet on toteutettava ja yliopistolakia voidaan sanamuotonsakin puitteissa tulkita perustuslakia vastaavasti.⁵⁶

Joissain tapauksissa irtisanomiset kuitenkin on sallittava. Irtisanomisia voidaan tarkastella työsopimuslain sanamuodon valossa.

Vakinaisen professorin työsuhdetta ei saa irtisanoa muuten kuin ”asiallisesta ja painavasta syystä”.⁵⁷ Nämä syyt voivat olla henkilöön liittyviä⁵⁸ tai sitten taloudellisia tai tuotannollisia.⁵⁹ Perustuslain rajoitukset koskevat sekä individuaaliperusteista että kollektiiviperusteista irtisanomista.⁶⁰

Perusteet professoreiden taloudellisissa tai tuotannollisissa irtisanomistapauksissa ovat näin ollen seuraavat:

- Työnantaja ei saa irtisanoa professorin työsuhdetta perusteella, johon vetoaminen loukkaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta.
- Työnantaja ei saa irtisanoa vakinaisen professorin työsuhdetta, ellei siihen ole asiallista ja painavaa syytä.⁶¹
- Työnantaja ei saa irtisanoa vakinaisen professorin työsuhdetta, ellei ”tarjolla oleva työ [ole] taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi”, eikä silloinkaan, jos professori ”on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin [työsopimuslain 7 luvun] 4 §:ssä säädetyllä tavalla”.

⁵³ Yliopistolain 33 §.

⁵⁴ Tarmo Miettinen - Matti Muukkonen - Matti Myrsky - Teuvo Pohjolainen, Uusi yliopisto-lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 2009, s. 196: ”Millaisiin purkamisen tai irtisanomisen perusteisiin vetoaminen sitten loukkaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta? Kysymykseen ei ole helppo vastata esimerkkien avulla, ja se on tuskin edes tarpeen, koska asetettu työsuhteen päättämisen rajoite tulee harvoin sovellettavaksi. Sääntelyssä on kyse pikemminkin sen näkökohdan julkilausumasta, että yliopistotutkijoiden ja -opettajien lakiin ja sopimukseen perustuvia velvoitteita ja niiden rikkomista on arvioita tieteellisen työn ja tiedeyhteisön toiminnan erityispiirteiden kautta, eikä työmarkkinoilla yleisesti noudatettavien vaatimusten mukaan. Yliopistotutkijoiden ja -opettajien työn olennainen erityispiirre on itsemääräämisoikeus tieteellistä harkintaa koskeissa kysymyksissä ja joissain rajoissa myös työn järjestämistä koskeissa asioissa.”

⁵⁵ Yliopistolain 32 §:n 2 momentti.

⁵⁶ Perustuslain 22, 106 ja 107 §.

⁵⁷ Työsopimuslain 7 luvun 1 §.

⁵⁸ Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momentti.

⁵⁹ Työsopimuslain 7 luvun 3 §.

⁶⁰ Miettinen - Muukkonen - Myrsky - Pohjolainen 2009, s. 195.

⁶¹ Työsopimuslain 7 luvun 1 §.

USA:ssa "adequate cause" eli asiallinen ja painava syy voi tulla kysymykseen irtisanomisen individuaaliperusteena.⁶² Kollektiiviperuste tulee AAUP:n mallin mukaan kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti: "under extraordinary circumstances because of a demonstrably bona fide financial exigency, i.e., a severe financial crisis that fundamentally compromises the academic integrity of the institution as a whole and that cannot be alleviated by less drastic means".⁶³ Ennen irtisanomista henkilö on pyrittävä sijoittamaan johonkin muuhun sopivaan työhön yliopistossa.⁶⁴

Professorilla on Suomen yliopistoissa paljon *mahdollisia* työtehtäviä. Professoreiden tehtävät voivat jo yliopistolain sanamuodon valossa painottua tutkimukseen, opetukseen, hallintoon, kansainväliseen yhteistyöhön tai yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen, ja niin ne käytännössä tekevätkin. Koska yliopiston tehtävät ovat myös professoreiden työtehtäviä ja professorit tyypillisesti ovat vain pieni osa yliopistoyhteisöstä, professoreiden työ voi luonteensa vuoksi vain harvoin vähentyä olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä.

Professoreiden lakisäätteiset tehtävät loppuvat tietenkin viimeistään silloin, kun yliopiston toiminta ajetaan alas ja yliopiston toiminta lakkaa. Sen lisäksi taloudelliset tai tuotannolliset perusteet voivat tulla kysymykseen, kun se on välttämätöntä yliopiston pelastamiseksi tältä ikävältä kohtalolta hyvin vakavassa taloudellisessa kriisissä. Voidaan sanoa, että kaikkien yliopistoyhteisön jäsenten akateeminen vapaus päättyy, jos yliopiston toiminta päättyy.

Koska professorin mahdollisia työtehtäviä on paljon, vakinaisen professorin irtisanominen taloudellisella tai tuotannollisella perusteella voinee yleensäkin tulla kysymykseen vain koko yliopiston tai sen merkittävän osan alasajon yhteydessä.

Suomen lainsäädäntö näyttää vastaavan AAUP:n suositusta melko hyvin ainakin vakinaisten professoreiden taloudellisissa tai tuotannollisissa irtisanomistilanteissa. Voimme kuitenkin tarkastella näitä taloudellisia tai tuotannollisia irtisanomistilanteita myös toisesta näkökulmasta ottamalla huomioon yliopistojen julkinen hallintotehtävä.

5. Julkisen hallintotehtävän yhteys taloudellisiin tai tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin

Yliopistojen julkinen hallintotehtävä nostaa kynnystä irtisanoa professori taloudellisella tai tuotannollisella perusteella. Tiivistetysti voidaan sanoa, että professori voidaan perustuslain 16 §:n 3 momentin ja yliopistolain 23 §:n 3 momentin valossa irtisanoa kollektiiviperusteella ainoastaan silloin, kun se on aivan välttämätöntä yliopistoyhteisön muiden jäsenten vastaavien oikeuksien

⁶² AAUP, Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure, kohta Academic Tenure: "After the expiration of a probationary period, teachers or investigators should have permanent or continuous tenure, and their service should be terminated only for adequate cause, except in the case of retirement for age, or under extraordinary circumstances because of financial exigencies." AAUP, Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom and Tenure (2018 Revision), kohta 4: "Termination of Appointments by the Institution a. Termination of an appointment with continuous tenure, or of a probationary or other nontenured appointment before the end of the specified term, may be effected by the institution only for adequate cause." Käytännöstä lähemmin Kaplan – Lee 2007, s. 215 ss.

⁶³ AAUP, Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom and Tenure (2018 Revision), kohta 4.c.(1).

⁶⁴ AAUP, Recommended Institutional Regulations on Academic Freedom and Tenure (2018 Revision), kohta 4.c.(5): "Before terminating an appointment because of financial exigency, the institution, with faculty participation, will make every effort to place the faculty member concerned in another suitable position within the institution."

turvaamiseksi ja irtisanottujen valinta on tapahtunut yliopiston tehtäviä kuvastavilla objektiivisilla kriteereillä. Tarkastelemme seuraavassa, miten tähän tulokseen päästään.

On selvää, että yliopistoilla on julkisia hallintotehtäviä.⁶⁵ Ei ole ollut aivan yhtä selvää, mitä näihin julkisiin hallintotehtäviin kuuluu.⁶⁶ Käsitteistä päättelystä pitäisi välttää.⁶⁷ On tarpeetonta pohtia, onko yliopistojen tyyppillinen toiminta julkinen hallintotehtävä vai pelkästään osoitettu ”julkisen vallan erityiseen suojeluun”.⁶⁸ Ei ole myöskään syytä luonnehtia yliopistojen keskeisiä tehtäviä pelkästään ”jossakin mielessä julkiseksi toiminnaksi.”⁶⁹ Siitä huolehtiminen, että perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset oikeudet toteutuvat myös käytännössä, on selvästikin julkinen hallintotehtävä.⁷⁰ Perustuslain 16 luvun 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaaminen oli syy säätää yliopistojen itsehallinnosta perustuslain 123 §:ssä ja yliopistolaissa.⁷¹ Perustuslakivaliokunta on vastaavasti edellyttänyt, että sekä julkisoikeudellisten että säätiömuodossa toimivien yliopistojen ”tulee ... toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvatuksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla ’sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään’ ...”⁷² Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[n]äillä vaatimuksilla turvataan yliopiston toiminnan perustuslain 16 §:n 3 momentissa mainittua ydintä, joka on vapaa tiede, taide ja ylin opetus”.⁷³ Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että yliopistojen rahoituksella voidaan samanaikaisesti edistää ”perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvatuksi yliopistojen itsehallinnon sekä perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisen tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteutumista.”⁷⁴ Yliopistolain säännöksissä viitataan yliopistojen velvollisuuteen toteuttaa perustuslain 16 luvun 3 momentissa mainitut oikeudet.⁷⁵

Akateemisen vapauden turvaaminen niin, että perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset oikeudet toteutuvat myös käytännössä, on siis julkinen hallintotehtävä. Akateemisen vapauden turvaaminen on perustuslaissa annettu julkisena hallintotehtävänä yliopistoille. Yliopistoille on annettu

⁶⁵ Ks. esim. Heikki Halila, Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö. Oikeustiede-Jurisprudentia XLIII 2010, s. 1-76, s. 24: ”Aalto-yliopiston perustaminen rakentui sen edellytyksen varaan, että yliopistolakiin otetaan säännökset niin säätiöstä yliopiston hallinnoimisen muotona kuin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisille yliopistoille.”

⁶⁶ Ks. Halila 2010, s. 25-26.

⁶⁷ Vastaavasti esimerkiksi yliopistoista ”julkisoikeudellisina laitoksina” Miettinen - Muukkonen - Myrsky - Pohjolainen 2009, s. 92.

⁶⁸ Outi Suviranta, Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisointi ja valtion talouden järjestelmä. Lakimies 4/2006, s. 536-559, s. 542-543: ”Perustuslain 124 §:llä »julkiset hallintotehtävät» osoitetaan julkisen vallan erityiseen suojeluun ja rajoitetaan niiden antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 123 §:llä yliopistojen toiminta ja muu opetustoiminta osoitetaan julkisen vallan erityiseen suojeluun.”

⁶⁹ Halila 2010, s. 546: ”Edellä on lähdetty siitä, että yliopiston keskeisiä tehtäviä voidaan pitää ja perustuslain järjestelmässä on myös pidettävä aineelliseen julkiseen hallintoon kuuluvina tehtävinä ja että toimintaa voidaan luonnehtia jossakin mielessä julkiseksi toiminnaksi.”

⁷⁰ Perustuslain 22 §.

⁷¹ Ks. myös Halila 2010 s. 28: ”Kun käydään selvittämään, miten säätiöyliopiston keskeinen hallintoelin eli hallitus voidaan valita, on taustaa haettava yliopiston itsehallinnon sääntelystä ja siihen perustuvasta doktriinista. PL 16.3 §:ssä on vahvistettu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, ja PL 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

⁷² PeVL 11/2009 vp, s. 4; Olli Mäenpään 25.10.2017 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle, Hallituksen esitys laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosta (HE 73/2017 vp).

⁷³ PeVL 43/2017 vp.

⁷⁴ PeVL 30/2004 vp. Sitä on tarkastellut Halila 2010, s. 552.

⁷⁵ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti ja 23 §:n 3 momentti.

itsehallinto, koska se on akateemisen vapauden välttämätön edellytys. Akateemisen vapauden turvaaminen on mainittu yliopistolaisissa sekä yliopistojen itsehallinnon tarkoituksena että yliopistojen tehtävänä ja velvollisuutena.

Yliopiston on turvattava akateeminen vapaus riippumatta siitä, onko kysymys julkisoikeudellisesta tai säätiöyliopistosta. Tämä ilmenee sekä perustuslain 124 §:stä että perustuslakivaliokunnan käytännöstä ja yliopistolaista, jossa säädetään kummastakin hallintomallista.⁷⁶

Kun yliopisto hoitaa julkista hallintotehtävää, on yliopistolain mukaan sovellettava hallintolakia (434/2003).⁷⁷ Yleensä hallintolakia ei sovelleta esimerkiksi työsopimuslain alaan kuuluviin asioihin.⁷⁸ Yliopistolaki on kuitenkin suhteessa hallintolakiin erityislaki, ja sekä yliopistolakia että hallintolakia on tulkittava myös sen valossa, että akateemisen vapauden turvaaminen on perustuslaissa on annettu yliopistoille julkisena hallintotehtävänä. Yliopistolaissa on todettu, että palvelussuhteeseen kuuluvat asiat voivat samanaikaisesti kuulua sekä työsopimuslain että perustuslain 16 §:n 3 momentin alaan.⁷⁹ Yliopistojen julkisena hallintotehtävänä on turvata akateemisen vapauden toteutuminen myös niillä tutkimus- ja opetushenkilökuntaa koskevilla toimenpiteillä, jotka mahdollisesti saattaisivat antaa perusteen irtisanoa henkilökuntaa kollektiiviperusteella yliopistosektorin ulkopuolella. Ainakin hallinnon oikeusperiaatteita voidaan soveltaa yliopistoissa riippumatta siitä, kuuluuko asia samanaikaisesti myös työsopimuslain alaan.

Hallinnon oikeusperiaatteita on muutenkin sovellettu laajasti.⁸⁰ Perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumisesta ei ole sallittua vesittää pääättelemällä hallintoasian käsitteestä, että perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaaminen jäisi hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisalan ulkopuolelle. Hallinnon oikeusperiaatteita sovellettiin yliopistotutkijoiden ja –opettajien virkasuhteita koskevissa asioissa ennen vuoden 2009 yliopistolakiuudistusta, kun yliopistojen virkasuhteisen henkilöstön asemasta vielä säädettiin valtion virkamieslaissa (750/1994). Yliopistolain perusteluissa oletettiin, että virkasuhteen ja työsuhteen ero liittyi lähinnä laittoman irtisanomisen seuraamuksiin.⁸¹

Hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty hallintolain 6 §:ssä: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa

⁷⁶ PeVL 11/2009 vp, s. 4. Ks. myös Halila 2010, s. 24: ”Aalto-yliopiston perustaminen rakentui sen edellytyksen varaan, että yliopistolakiin otetaan säännökset niin säätiöstä yliopiston hallinnoimisen muotona kuin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisille yliopistoille.”

⁷⁷ Yliopistolain 30 §:n 1 momentti.

⁷⁸ HE 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta p 50: ”Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Tätä perustaa vasten asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita. Näin esimerkiksi virkaehtosopimuksen täytäntöönpano ja soveltaminen eivät kuuluisi hallintolain soveltamisalaan. Sama koskee työsopimuslain (55/2001) alaan kuuluvia asioita sekä henkilöstöasioiden yhteistoimintamenettelyä.” Toisaalta Miettinen - Muukkonen - Myrsky - Pohjolainen 2009, s. 123: ”Näitä soveltamisalarajauksia ei kuitenkaan voida pitää ehdottomina eikä yksiselitteisinä.”

⁷⁹ Yliopistolain 32 §:n 3 momentti.

⁸⁰ Vertaa myös Miettinen - Muukkonen - Myrsky - Pohjolainen 2009, s. 121-122: ”Yhteenvetona hallintolain soveltamisesta yliopistojen toimintaan voidaan todeta seuraavaa. Hyvän hallinnon vaatimukset ... koskevat kaikkia yliopiston tehtäviä ... Sama pätee hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin ...” Ibid., s. 123: ”Lisäksi hallintolakiin sisältyvillä yleisillä oikeusperiaatteilla ja menettelyvaatimuksilla voi olla tulkintavaikutusta yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin liittyvien menettelyjen oikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa.”

⁸¹ HE 7/2009 vp yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 45.

tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallituksen esityksen mukaan hallintolaissa on säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, objektiviteettiperiaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta:⁸²

- Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi: ”Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksiperän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. Vastaavasti viran lakkauttamispäätöstä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon tietystä virkamiehestä.”⁸³
- Objektiviteettiperiaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin: ”Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.”⁸⁴
- Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi) ja asetetun päämäärän pitää olla oikeassa suhteessa siitä aiheutuvaan vaikutukseen.⁸⁵

Yliopistojen tehtävistä on yleisesti säädetty laissa. Yliopiston lakisäätteiset tehtävät rajoittavat niitä seikkoja, jotka voivat tulla kysymykseen yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstön taloudellisina tai tuotannollisina irtisanomisperusteina.

Yliopistojen toiminnan yleinen tarkoitus on seuraava:

- ”Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa.”⁸⁶
- Yliopistojen on pyrittävä turvaamaan tutkimuksen (tieteen), taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.⁸⁷

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta seuraa, että yliopiston on perusteltava taloudellisten tai tuotannollisten irtisanomisperusteiden olemassaolo tavoitteella turvata perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutuminen. Objektiviteettiperiaatteesta seuraa, että yliopisto ei

⁸² HE 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 59-60.

⁸³ HE 72/2002 vp, s. 60.

⁸⁴ HE 72/2002 vp, s. 60.

⁸⁵ HE 72/2002 vp, s. 60: ”Viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia.”

⁸⁶ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti.

⁸⁷ Yliopistolain 3 §:n 1 momentti ja 6 §:n 1 momentti.

voi perustella taloudellisten tai tuotannollisten irtisanomisperusteiden olemassaoloa pelkillä taloudellisilla eduilla. Yliopisto ei ole yritys.

Millä eduilla taloudellisten tai tuotannollisten irtisanomisperusteiden olemassaolo sitten pitäisi perustella? Kun yliopisto perustelee taloudellisten tai tuotannollisten irtisanomisperusteiden olemassaolon tavoitteella turvata perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutuminen, sen on myös otettava huomioon yliopiston toiminnan kestävän kehityksen (yliopiston olemassaolon ja kriisitilanteesta selviytymisen) lisäksi yliopistolain vaatimukset kehityksen suunnasta:

- ”Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.”⁸⁸
- ”Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.”⁸⁹

Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että yliopiston toiminta on ensisijaisesti pyrittävä järjestämään niin, että professoreiden irtisanomisiin ei ryhdytä. Koska perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset oikeudet kuuluvat vain yliopistoyhteisön jäsenille, palvelussuhteen päättymisen johtaisi siihen, että nämä oikeudet eivät irtisanotun osalta tämän jälkeen enää ehkä toteutuisi. Asiaan voi vaikuttaa se, onko samalla sovittu professoreiden siirtymisestä jonkin toisen yliopiston palvelukseen.⁹⁰ Irtisanomiset mahdollistavan työsopimuslain ja perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien välillä on joka tapauksessa ilmeinen ristiriita.

Perusoikeuksia ei voi ohittaa työsopimuslailla.⁹¹ Yliopistolain 32 §:n 3 momentti kuvastaa perustuslain ensisijaisuutta. Toisaalta eri perusoikeuksia on punnittava keskenään niin, että ensi näkemältä ristiriitaisetkin perusoikeudet voivat toteutua samanaikaisesti.⁹² Niinpä taloudellinen tai tuotannollinen irtisanomisperuste voi tulla kysymykseen ainakin silloin, kun toimenpide on välttämätön yliopistoyhteisön muiden jäsenten vastaavien oikeuksien toteutumiseksi eli käytännössä vakavissa taloudellisissa kriisitilanteissa.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaaminen on yliopiston julkinen hallintotehtävä, josta aiheutuu velvollisuuksia. Velvollisuuksien rikkomisesta voi seurata tavanmukaisen korvausvelvollisuuden⁹³ lisäksi myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Yliopiston

⁸⁸ Yliopistolain 2 §:n 2 momentti.

⁸⁹ Yliopistolain 2 §:n 1 momentti.

⁹⁰ Sillä on vaikutusta arvioitaessa opiskelijan opinto-oikeutta koulutuksen lakkaamistilanteissa. Yliopistolain 7 b § (940/2017) ja PeVL 43/2017 vp: ”Valiokunnan mielestä opiskelijan oikeusturvan kannalta on olennaista, että koulutuksen lakkauttamistilanteessa tehdään hallintopäätös opiskeluoikeuden myöntämisestä vastaanottavassa korkeakoulussa ja opiskeluoikeuden menettämisestä koulutuksen lakkauttaneessa korkeakoulussa.”

⁹¹ Perustuslain 106 §.

⁹² Ks. esim. KKO 2015:14 kohta 39: ”Kuten kohdassa 28 on todettu, perustuslain 106 §:ssä käytetty ilmaisu ’perustuslain kanssa’ viittaa perustuslakiin kokonaisuutena. Korkein oikeus katsoo perusoikeusjärjestelmän edellyttävän, että myös perustuslain 106 §:ää sovellettaessa lähtökohdaksi otetaan yleinen periaate ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tulkinnallisesta yhteensovittamisesta. Perustuslakiin kokonaisuutena kuuluu samalla myös eri perusoikeuksien ja samankin perusoikeuden piirissä olevien erilaisten suojavaatimusten huomioon ottaminen ja yhteensovittaminen. Mahdolliset perusoikeuksien väliset vastakkainasettelut tai punnintavaatimukset voivat tulla arvioitaviksi myös osana ristiriidan ilmeisyyden vaatimusta.”

⁹³ Ks. HE 7/2009 vp yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 45.

henkilöstön ja toimielimen jäsenen rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain (39/1889, RL) 40 luvussa.⁹⁴ Luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös ”julkista valtaa käyttävään henkilöön” ja luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää myös ”julkisyhteisön työntekijään”.⁹⁵ Yliopistoyhteisön jäsentä voidaan joissakin tapauksissa pitää ”julkisyhteisön työntekijänä”⁹⁶ tai ”julkista valtaa käyttävänä henkilöinä”.⁹⁷ Näistä jälkimmäinen on kiinnostavampi tarkasteltavana olevan kysymyksen kannalta.

Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan muun muassa henkilöä, ”joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen”. Yliopistolaissa on säädetty erityisesti hallituksen ja rehtorin tehtävistä. Jos yliopisto irtisanoo professoreita taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla, päätöksen on yliopistolain valossa tehnyt viime kädessä joko hallitus tai rehtori.⁹⁸

Julkista valtaa käyttävään henkilöön voidaan soveltaa esimerkiksi RL 40 luvun 7 §:n 1 momentin säännöstä virka-aseman väärinkäyttämistä: ”Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle [esimerkiksi yliopistolle] hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle [esimerkiksi professorille] haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa [esimerkiksi rikkomalla hallintolain 6 §:n mukaisia periaatteita] osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään ... hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämistä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

6. Lopuksi

Voimassa olevaa lainsäädäntöä voidaan sanamuotonsa, systematiikkansa ja tarkoituksensa puitteissa tulkita niin, että Suomen vakinaisilla professoreilla on tenure, jonka pitäisi vastata USA:n ja Saksan käytäntöä. Professoreita on Suomen käytännössä kuitenkin irtisanottu kevyemmillä perusteilla. Viime kädessä kysymys on arvoista. AAUP:n malli on osaltaan vaikuttanut USA:n yliopistosektorin menestykseen. Suomessa olisi syytä ottaa käyttöön vastaavia käytäntöjä.⁹⁹

⁹⁴ Yliopistolain 34 §.

⁹⁵ RL 40 luvun 12 §.

⁹⁶ RL 40 luvun 11 §:n 3 kohta.

⁹⁷ RL 40 luvun 11 §:n 5 kohta.

⁹⁸ Ks. myös Miettinen - Muukkonen - Myrsky – Pohjolainen, s. 145: ”Hallituksen puheenjohtaja voisi joutua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin sellaisesta päätöksestä, jossa yliopisto käyttää julkista valtaa, kuten hallituksen valitessa tai erottaessa yliopiston rehtorin tai hyväksyessä hallintosopimuksen.” Rehtori ei ole työsuhteessa yliopistoon, koska toimitusjohtajan tapaisen henkilön ei yhtiön organisaationa katsota olevan yhtiön johdon ja valvonnan alainen (KKO 1999:97). Ks. myös *ibid.*, s. 145-146.

⁹⁹ Saikku 2016.