

23.8.2006

Dnro 1122/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

YLIOPISTOJEN UUSI PALKKAUSJÄRJESTELMÄ

1

KANTELU

Pyysitte kantelukirjoituksessanne yhdessä kahdeksan muun henkilön kanssa valtioneuvoston oikeuskansleria tutkimaan yliopistojen niin sanotun uuden palkkausjärjestelmän (jäljempänä UPJ) ja sen toteuttamistavan perustuslainmukaisuutta erityisesti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden (perustuslain 16 §:n 3 momentti) sekä yliopistojen itsehallinnon (perustuslain 123 §:n 1 momentti) kannalta. Lisäksi pyysitte selvittämään, ovatko järjestelmään liittyvät, työntekijöitä koskevien tietojen keräämis- ja tallentamismenetelmät sopusoinnussa henkilötietolaissa ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityisyyden suojan kanssa.

Kantelukirjoituksen mukaan uuden järjestelmän esimies–työntekijä -suhteet ovat ongelmallisia perustuslain 16 §:n 3 momentin edellyttämän riippumattomuuden kannalta. Mielestänne esimerkiksi laitosten esimiehet eivät tutkimuksessa ja opetuksessa ole sellaisia valtion hallintoviranomaisten työnantajavirkamiehiin rinnastettavia hierarkkisia esimiehiä, joilla olisi tällaiseen asemaan kuuluva työnjohto- ja valvontaoikeus, vaan he ovat eräänlaisia vertaisjohtajia, jotka toimivat tehtävässään vain rajoitetun ajan. Tutkimustyötä koskevat salaiset esimiesarvioinnit eivät ole mielestänne sopusoinnussa myöskään julkisuusperiaatteen kanssa.

Kantelukirjoituksen mukaan valtiovarainministeriön ja opetusministeriön normitukseen perustuva UPJ edellyttää selvittämistä yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta. Katsoitte asiassa olevan yleisemmällä tasolla kyseen siitä, onko yliopistojen nykyinen asema valtion talousarvion alaisina tilivirastoina sopusoinnussa yliopistojen itsehallinnon ja tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden kanssa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri siirsi kantelukirjoituksenne 8.4.2005 kirjeellään esteellisyyteen vedoten käsiteltäväkseni.

- - -

3

RATKAISU

Arvioin kantelukirjoituksessa esitettyjä kysymyksiä seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeita

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslakiuudistuksessa (HE 1/1998 vp) tieteen vapautta koskevan säännöksen osalta viitattiin voimassa olleen hallitusmuodon 13 §:ään ja sen esitöihin. Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan "tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle. Säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan 10 §:ään. Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua. 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. Helsingin yliopiston itsehallintoa koskeva erityissäännös hallitusmuodon 77 §:ssä jäisi edelleen voimaan."

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. HE 1/1998 vp s. 178 mukaan "[i]tsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset, kuten perustuslakivaliokunta on nykyisen hallitusmuodon 77 §:n 1 momenttia koskevassa tulkintakäytännössä vakiintuneesti katsonut (PeVL 13/1985 vp ja 1/1990 vp)." ... "Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskeva 16 §:n 3 momentti."

Yliopistolain 2 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto. Säännöksen 2 momentin mukaan yliopistoille on varattava yksinomaan niitä koskevia lakeja ja asetuksia valmisteltaessa tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa.

Valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva pysyvä, sopimusvapauteen perustuva neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmä luotiin 6.11.1970 annetulla valtion virkaehtosopimuslailla (664/1970), joka korvasi aikaisemmin sovelletun niin sanotun menettelytapalain (427/1964). Virkaehtosopimuslain mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Laissa on todettu, mitkä asiat eivät kuulu palvelussuhteen ehtoihin ja mistä ei saa virkaehtosopimuksin sopia. Asioita, joita ei pidetä palvelussuhteen ehtoina, ovat muun muassa viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät, työn johtaminen ja työmenetelmät. Sovittavia asioita ovat muun muassa virkamiehen palkkausta, työaikoja ja vuosilomaa koskevat kysymykset (ks. HE 14/1970 vp s. 7 ja Koskinen – Kulla:

Virkamiesoikeuden perusteet (2005) s. 190–191 ja 193). Järjestely muodosti syvälle käyvän muutoksen silloiseen julkiseen virkasuhteeseen ja virkamiesten asemaan. Sen lainsäädännölliset perusteet ovat olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavina (eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot nro:t 2 ja 3/1970 vp.). Lakien säätämisen yhteydessä eduskunnassa on noudatettu perustuslainsäätämisyjärjestystä tarpeellisin osin.

Valtion virkaehtosopimuslain lähtökohtana on sopimusvapauden periaate. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvista asioista voidaan sopia virkaehtosopimuksilla työmarkkinaosapuolten kesken, joiden sopimusvapaus nojautuu perustuslain turvaamaan ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työnantajan osalta myös omaisuuden suojaan (ks. PeVL 41/2000 s. 2). Virkaehtosopimuksen määräyksillä on automaattinen ja pakottava vaikutus, ja ne syrjäyttävät niiden kanssa ristiriitaiset muut määräykset. Järjestelmän perusteet koskevat koko valtionhallintoa.

Valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Säännöksen 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 10 §:n mukaan työnantajavirkamiehiä ovat muun muassa työnantajavirkaan nimitetyt sekä yliopistoissa rehtorina toimiva professori ja hallintojohtaja.

Työntekijöiden puolelta neuvotteluosapuolena toimii sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten etujen valvominen virkasuhteissa. Työntekijöiden oikeuksiin kuuluu perustaa tai valita ammattijärjestö, jolle he antavat luottamuksensa hoitaessaan suhteitaan työnantajaan (HE 14/1970 vp s. 2).

3.2

Uudesta palkkajärjestelmästä 16.12.2005 tehty neuvottelutulos

Arviointi uuden palkkausjärjestelmän vaikutuksesta yliopistojen itsehallinnolle ja tieteen ja opetuksen vapaudelle voi käsitykseni mukaan tapahtua ainoastaan palkkausjärjestelmän sisältöön huomio kiinnittäen. Käytettävissäni onkin ollut uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta yliopistoissa 16.12.2005 tehty pöytäkirja neuvottelutuloksesta. Pöytäkirja on tehty opetusministeriön ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välillä sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry:n välillä.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen ja työehtosopimuksen mukaan yliopistoissa otetaan 1.1.2006 käyttöön uusi palkkausjärjestelmä (sopimuksen liitteiden 1–5 mukaisesti). Sopimus tuli voimaan 1.1.2006 ja se on voimassa 30.9.2007 saakka.

Sopimusmääräysten 1 §:n mukaan yliopistojen uuden palkkausjärjestelmän tavoitteena on edistää palkkauksen oikeudenmukaisuutta, parantaa yliopistojen palkkakilpailukykyä työnantajana sekä tukea henkilöstön osaamisen kehittymistä ja entistä vaativampiin tehtäviin hakeutumista, kannustaa henkilöstöä parempiin työsuorituksiin sekä kehittää ja parantaa esimiestyötä ja johtamista.

Määräyksiä sovelletaan yliopistojen vakinaisessa palvelussuhteessa olevaan virkasuhteeseen ja työsopimussuhteeseen henkilöstöön sekä tietyin edellytyksin myös määräaikaisissa palvelussuhteissa (2 §).

Palkkaustekijöitä koskevan 3 §:n mukaan virkamiehen ja työntekijän palkkaus muodostuu tehtävien vaativuuteen perustuvasta *tehtäväkohtaisesta palkanosasta*, henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvasta *henkilökohtaisesta palkanosasta* sekä 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa *takuupalkasta*.

Sopimuksen 4 §:n mukaan tehtäväkohtainen palkanosa määräytyy tehtävien vaativuustason perusteella. Yliopistoissa on käytössä kaksi arviointijärjestelmää, opetus- ja tutkimushenkilöstöön sovellettava arviointijärjestelmä sekä muuhun henkilöstöön sovellettava arviointijärjestelmä. Työnantaja päättää kumpaa arviointijärjestelmää henkilöön sovelletaan sovittujen kriteerien perusteella. Tässä vastauksessani käsittelen vain opetus- ja tutkimushenkilöstöön sovellettavaa arviointijärjestelmää.

Opetus- ja tutkimushenkilöstön tehtäväkohtainen palkanosa on jaettu 11 vaativuustasoluokkaan. Tehtävien vaativuuden arvioinnissa käytettävät päävaativuustekijät ovat opetus- ja tutkimushenkilöstön järjestelmässä työn luonne ja vastuu, vuorovaikutustaidot sekä tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Tehtävien vaativuusarviointi perustuu tehtävänkuvaukseen ja tehtävään sovellettavaan arviointijärjestelmään. Tehtävien vaativuutta ja vaativuustasoa tarkastellaan henkilön ja hänen esimiehensä välisissä arviointikeskusteluissa. Esimies tekee suorittamansa arvioinnin perusteella niistä ehdotuksen.

Opetus- ja tutkimushenkilöstön järjestelmässä käytännön arviointimenettelyt voivat poiketa yliopistokohtaisesti järjestelmän puitteissa. Arvioinnissa voidaan käyttää apuna myös useamman henkilön muodostamaa asiantuntijaryhmää.

Arviointikeskustelut käydään opetus- ja tutkimushenkilöstön osalta vähintään kolmen vuoden välein, muun henkilöstön osalta vuosittain.

Jokaisessa yliopistossa on kaksi työnantaja- ja palkansaajaosapuolten välistä *arviointiryhmää*, toinen opetus- ja tutkimushenkilöstölle ja toinen muulle henkilöstölle.

Työnantaja vahvistaa tehtävien vaativuusarviointit ja tasot sekä tehtäväkohtaiset palkanosat esimiesten ja arviointiryhmien ehdotukset saatuaan. Arviointiryhmät käsittelevät uusien ja muuttuneiden tehtävien vaativuusarviointit ja määrittelevät

kantansa niihin. Uusien tehtävien vaativuusarvioinnit käsitellään viimeistään 10 kuukauden kuluttua palvelussuhteen alkamisesta.

Sopimusmääräysten 5 §:n mukaan henkilökohtainen palkanosa määräytyy henkilön suoritustason perusteella.

Yliopistoissa on käytössä kaksi arviointijärjestelmää, opetus- ja tutkimushenkilöstöön sovellettava arviointijärjestelmä sekä muuhun henkilöstöön sovellettava arviointijärjestelmä. Henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointijärjestelmä määräytyy sen mukaan, kumpaa vaativuuden arviointijärjestelmää henkilöön sovelletaan. Myös tältä osin tarkastelen vain ensiksi mainittua järjestelmää.

Opetus- ja tutkimushenkilöstön arviointijärjestelmän pääarviointitekijät ovat opetukselliset ansiot, tutkimukselliset ansiot sekä yhteiskunnalliset ja yliopistoyhteisölliset ansiot.

Opetus- ja tutkimushenkilöstön henkilökohtainen palkanosa jakautuu yhdeksään suoritustasoon siten, että henkilökohtainen palkanosa määrittyy 0 %:n ja 50 %:n välille tietyllä porrastuksella. Henkilökohtainen palkanosa on enintään 50 % kulloinkin maksettavasta tehtäväkohtaisesta palkanosasta.

Henkilökohtaista työsuoritusta ja suoritustasoa tarkastellaan arviointikeskusteluissa. Suoritusarviointi koskee henkilön suoriutumista tehtävässään ja hänelle asetetuista tavoitteista. Esimies tekee suorittamansa arvioinnin perusteella ehdotuksensa työsuorituksen arvioinniksi ja suoritustasoksi.

Opetus- ja tutkimushenkilöstön järjestelmässä käytännön arviointimenettelyt voivat poiketa yliopistokohtaisesti järjestelmän puitteissa. Arvioinnissa voidaan käyttää apuna myös useamman henkilön muodostamaa asiantuntijaryhmää.

Arviointikeskustelut käydään opetus- ja tutkimushenkilöstön osalta 1–3 vuoden välein, muun henkilöstön osalta vuosittain.

Työnantaja vahvistaa henkilökohtaiset työsuoritusarvioinnit ja -tasot sekä henkilökohtaiset palkanosat.

Sopimusmääräysten 10 §:ssä määrätään menettelystä, jota sovelletaan tehtävien vaativuuden tai henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnista syntyvien erimielisyyksien varalta.

Vaativuusarviointia koskeva asia käsitellään kussakin yliopistossa henkilön tai hänen pyynnöstään häntä edustavan luottamusmiehen vaatimuksesta henkilön esimiehen tai muun palkkausjärjestelmäasioista vastaavan työnantajan edustajan kanssa ja jommankumman osapuolen aloitteesta arviointiryhmässä.

Henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia koskeva asia käsitellään kussakin yliopistossa henkilön tai hänen pyynnöstään häntä edustavan luottamusmiehen vaatimuksesta henkilön esimiehen, tai esimiehen käsiteltävä asian ylemmän esimiehen, tai muun palkkausjärjestelmäasioista vastaavan työnantajan edustajan kanssa.

Mikäli asia edelleen jää erimieliseksi, se voidaan, samoin kuin muut sopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskevat erimielisyydet, saattaa ratkaistavaksi neuvottelumenettelyllä. Virkamiesten osalta neuvottelumenettelystä noudatetaan valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa sovittua ja työntekijöiden osalta noudatetaan soveltuvin osin pääsopimuksen 5 §:n 3 momentin ja 6 momentin viimeisen virkkeen mukaista menettelyä.

Arviointiryhmät

Neuvottelutuloksen liitteenä olevassa, *1.12.2005 tehdyssä neuvotteluosapuolten sopimuksessa* on sovittu eräistä uuden palkkausjärjestelmän käyttöönottoon ja soveltamiseen liittyvistä asioista.

Pöytäkirjan 2 §:n mukaan opetus- ja tutkimushenkilöstön tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmää käytetään tehtävän nimikkeestä riippumatta arvioitaessa opetus- ja tutkimustehtävissä työskentelevien henkilöiden tehtävien vaativuutta. Järjestelmässä arvioitavien tehtävien tulee painottua tieteelliseen tutkimukseen tai sen johtamiseen tai siihen perustuvaan yliopistolliseen tutkintoon johtavaan opetukseen tai näihin tutkintoihin sisältyvien opinnäytteiden ohjaukseen.

Pöytäkirjan 5 §:n mukaan yliopistossa on *kaksi työnantaja- ja palkansaajaosapuolten yhteistä arviointiryhmää*: oma ryhmä opetus- ja tutkimushenkilöstön tehtävien vaativuuden arviointia varten ja oma ryhmä muun henkilöstön tehtävien vaativuuden arviointia varten.

Ryhmät käsittelevät vähintään kerran vuodessa tehtävien vaativuusarviointit ja antavat kannanottonsa niihin. Ryhmät käsittelevät vaativuusarvioinnin ja tekevät ehdotuksen vaativuustasoksi, mikäli siitä on syntynyt erimielisyys virkamiehen tai työntekijän ja hänen esimiehensä tai tehtävää arvioineen muun työnantajan edustajan välillä tai mikäli esimiehen tekemä esitys vaativuustasosta poikkeaa merkittävästi muista vastaavista tehtävistä.

Yliopisto nimeää arviointiryhmiin työnantajan edustajat ja näille varaedustajat ja henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt nimeävät omat edustajansa ja näille varaedustajat. Ryhmien puheenjohtajana toimii yliopiston nimeämä työnantajavirkamies. Järjestöjen nimeämien edustajien määrä tulee olla vähintään yhtä suuri kuin työnantajan edustajien määrä. Mahdollisuuksien mukaan arviointiryhmien kokoonpanossa otetaan huomioon tasa-arvonäkökulma. Ryhmien koon päättää kukin yliopisto.

Tehtävän vaativuusarviointi

Yliopistojen uudessa palkkausjärjestelmäsopimuksessa sovellettava opetus- ja tutkimushenkilökunnan *vaativuustasokartta* täsmentää yksityiskohtaisemmin tehtävänkuvaukset, jotka kuvaavat yhteensä yhdelletoista eri vaativuustasoille kuuluvia tehtäviä. Kukin taso on jaettu kolmeen päävaativuustekijään, joita ovat a) työn luonne ja vastuu, b) vuorovaikutustaidot sekä c) tiedolliset ja taidolliset valmiudet.

Tasoilla 1–4 työn luonne ja vastuut liittyvät jatko-opintoihin tai muuhun tutkimustyöhön ja edellytyksenä on ylempi korkeakoulututkinto tai liseniaatintutkintoa vastaavat opinnot. Tasoilla 5–7 tiedollisena ja taidollisena valmiutena on tohtorin tutkinto tai muu tutkijakoulutus. Työn luonne on itsenäinen tieteellinen tutkimustyö ja itsenäinen opetustyö. Tasoilla korostuvat myös jatko-opetukseen ja asiantuntijatehtäviin liittyvät tehtävät, vastuu resurssien käytöstä sekä yliopistohallintoon ja yhteistyöverkostoissa toimimiseen liittyvät tehtävät. Tasoilla 8–11 tiedollisena ja taidollisena vaatimuksena on professorin kelpoisuus, ja kyseen tulee olla tiedeyhteisön korkealle tai erittäin korkealle arvostamasta tutkimus- ja opetustyöstä. Tehtävissä korostuvat muun muassa laaja jatkokoulutusvastuu, tutkimushankkeiden ja -verkostojen suunnittelu, organisointi ja koordinointi, vastuu tutkimusresurssien käytöstä sekä vaativat akateemiset ja yhteiskunnalliset asiantuntijatehtävät.

Vaativuustason määrittämiseksi työntekijän tulee kuvata tehtävänsä ja käydä ne läpi yhdessä esimiehensä kanssa. Tavoitteena on yhteinen näkemys tehtävänkuvauksesta. Mahdolliset näkemuserot kirjataan lomakkeeseen. Esimies ja työntekijä saavat kumpikin oman allekirjoitetun kappaleen tehtävänkuvaus- ja dokumentointilomakkeesta.

Tämän jälkeen esimies tekee ehdotuksen vaativuustasosta. Yksikön johtaja esittää näkemyksensä vaativuustasosta suhteessa yksikön muihin järjestelmän piirissä oleviin tehtäviin. Seuraavaksi yliopiston arviointiryhmä käsittelee sopimallaan tavalla vaativuusarvioinnit ja määrittelee kantansa niihin suhteuttaen arvioinnit järjestelmän piiriin kuuluvien tehtävien kokonaisuuteen. Arviointiryhmä tekee ehdotuksensa työnantajalle vaativuustasoista. Lopuksi työnantaja vahvistaa vaativuustason.

Henkilökohtainen palkanosa

Sopimuksen liitteessä 3 on selvitetty opetus- ja tutkimushenkilökunnan *henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointijärjestelmä*.

Henkilökohtaisen palkanosan määräytymisjärjestelmällä tarkoitetaan niitä kriteerejä ja menettelytapoja, joiden avulla kyetään määrittämään, miten henkilö on suoriutunut työsuunnitelmaansa kuuluvista työtehtävistään, ja määritetään, millä perusteilla hänen suoriutumisensa vaikuttaa hänen palkkansa muodostumiseen. Henkilökohtainen palkanosa on se osa palkasta, jonka suuruus määräytyy hänen henkilökohtaisen tehtävästä suoriutumisensa perusteella.

Kuten edellä on todettu, opettajien ja tutkijoiden henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin pääkriteerit ovat *opetukselliset ansiot, tutkimukselliset ansiot* sekä *yhteiskunnalliset ja yliopistoyhteisölliset ansiot*.

Sopimuksen liitteessä 3a lähemmin yksilöidyt pääkriteerit ovat yhteisiä kaikille yliopistoille. Liitteessä 3b yksilöidyt täsmentävät tasokohtaiset kriteerit ovat myös lähtökohtaisesti yhteisiä kaikille yliopistoille. Niitä voidaan kuitenkin täsmentää ja täydentää yliopistokohtaisesti. Tällöin voidaan ottaa huomioon esimerkiksi yliopistossa käytössä olleet, toimiviksi todetut arviointimallit ja -käytännöt, kuten yliopistoportfoliot ja tutkijankoulutuslisien kohdentamisperusteet.

Henkilökohtainen suoriutuminen arvioidaan suhteessa työtehtäviin ja työsuunnitelmaan tai muulla vastaavalla tavalla asetettuihin tavoitteisiin. Työtehtävien vaativuuden perusteella määritellään tehtävän vaativuustaso, joka puolestaan ohjaa asianomaiseen henkilöön sovellettavien henkilökohtaisen työstä suoriutumisen kriteerien valintaa (liite 3a).

Kunkin opettajan ja tutkijan tasokohtaisten kriteerin mukaiset ansiot kerätään ja dokumentoidaan henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin pohjaksi lomakkeelle (liite 3b). Mahdolliset yliopistokohtaiset täsmentävät tasokriteerit tulee määrittää jo ennen suoritusarvioinnin käynnistämistä. Työtehtävien mukaiset ansiot dokumentoidaan tasosta 5 lähtien viimeisen kolmen vuoden aikana, tasojen 1–4 osalta arviointihetkestä lähtien viimeisimmän vuoden ajalta.

Arviointi suoritetaan kunkin arvioitavan pääkriteerin (opetukselliset ansiot, tutkimukselliset ansiot, yhteiskunnalliset ja yliopistoyhteisölliset ansiot) osalta asteikolla 1–9. Arvioinnissa 9 vastaa erinomaisia tai hyvin merkittäviä ansioita, 5 hyviä ansioita, 3 odotuksia vastaavia ansioita ja 1 hyvin vähäisiä ansioita.

Arviointiprosessi etenee siten, että kukin opettaja ja tutkija listaa liitteen 3a mukaisten täsmentävien tasokriteerien ja työtehtäviensä mukaiset ansionsa (julkaisujen määrät, opetukselliset ansiot tms.). Laitosjohtaja tai lähiesimies tarkistaa ansiot ja antaa niistä alustavan lausuntonsa, esimerkiksi liitteenä 3b olevalle lomakkeelle.

Tämän jälkeen yliopiston arviointikäytännön mukaisesti työnantajan määräämä elin tai virkamies (esimerkiksi dekaani, henkilöstöhallinto, tieteellisen laadun arviointipaneeli, rehtori) vertailee tehtävätyypeittäin, tieteenalaryhmittäin ja liitteen 3a mukaisesti vaativuustasoittain koottuja ansioita siten, että kunkin opettajan ja tutkijan ansiot suhteutetaan muiden saman vertailuryhmän vastaavissa tehtävissä toimivien ansioihin. Tältä pohjalta ansiot arvioidaan kunkin työtehtävän mukaisen pääkriteerin osalta asteikolla 1–9. Yliopistoissa sovellettava menettely valmistellaan kussakin yliopistossa tavoitteena saada sen sisällöstä yhteisymmärrys asianomaista henkilöstöryhmää edustavan ammattijärjestön paikallistason edustajien kanssa.

Suoriutuminen arvioidaan vertaamalla virka- tai työtehtäviin liittyviä ansioita muiden *vastaavilla aloilla, samoissa vaativuusryhmissä ja vastaavan tyyppisissä tehtävissä toimivien* ansioihin.

Tietyllä tasolla toimivan opettajan ansioita verrataan siis muiden yhtä vaativissa tehtävissä toimivien ansioihin. Mikäli henkilöllä on vain yhden pääkriteerin mukaisia tehtäviä (esimerkiksi vain tutkimusta tai opetusta), otetaan hänen ansioitaan arviotaessa huomioon vastaavia tehtäviä yksinomaan tekevien saman tieteenala- ja vaativuustasoryhmää edustavien henkilöiden suoriutuminen. Toisin sanoen, esimerkiksi ainoastaan tutkimusta tekevän vaativuustason 4 tutkijan tutkimusmeriittejä verrataan lähtökohtaisesti toisten vastaavien tutkijoiden ansioihin.

Arvioinnissa otetaan myös huomioon tieteenalaerot ja taideyliopistojen erityisluonne siten, että toisistaan perusluonteensa nojalla poikkeavien alojen (esimerkiksi luonnontieteet ja humanistiset tieteet) opettajien tai tutkijoiden ansioita ei verrata keskenään, vaan arviointi tehdään suhteessa muiden vastaavien alojen opettajiin tai tutkijoihin.

Opetus- ja tutkimushenkilökunnan henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arvioinnin pääkriteereitä painotetaan työtehtävien mukaisesti. Mikäli henkilön virka- tai työtehtäviin kuuluu vain tutkimusta tai opetusta, arvioidaan työstä suoriutuminen vain näiden tehtävien pohjalta. Mikäli henkilön virka- tai työtehtäviin kuuluu tutkimusta, opetusta ja yliopistoyhteisöllisiä tehtäviä, painottuvat näitä kuvaavat ansiot arvioinnissa niiden suhteellisen osuuden mukaisesti.

Henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointi muodostuu tehtävien suhteellisilla osuuksilla painotetusta summasta seuraavien esimerkkien mukaisesti:

Esimerkki I:

(teknisistä syistä taulukko puuttuu)

Esimerkki II:

(teknisistä syistä taulukko puuttuu)

Liitteessä 3a on täsmennetty kaikissa yliopistoissa sovellettavat pääkriteerit henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin. Kriteereitä voidaan soveltaa myös siten, että liitteessä ylemmällä vaativuustasolla mainittu työtehtäviin liittyvä ansio luetaan virkamiehen tai työntekijän hyväksi, vaikka hänen tehtäviään vastaavan alemman vaativuustason kohdalla ei kyseistä ansiota olisikaan mainittu.

Opetuksellisinana ansioina arvioitavia tekijöitä ovat (tehtävän opetus- ja tutkimuspainotteisuus huomioon ottaen):

- opetukselliset ansiot kuten oman opettajuuden kehittäminen ja opetusmenetelmien ja -materiaalin kehittäminen
- pedagoginen koulutus
- suoritettut tutkinnot ja hankittu tieteellinen, taiteellinen ja pedagoginen pätevyys, dosentin pätevyys erityisesti tasoilla 6 ja 7
- laaja-alaisuus osaamisessa / monitaitoisuus
- pitkäaikainen opetuskokemus
- opettaja- ja oppimateriaaliverkostojen ylläpitäminen
- opetusportfolio: jäsentynyt, toimiva ja onnistunut opetuksellinen lähestymistapa
- opiskelijoiden ohjaukseen liittyvien tehtävien määrä (henkilökohtaisista opintosuunnitelmista erilaisten opinnäytteiden ohjaukseen).

Tutkimuksellisista ansioista suoriutumisessa arvioitavia tekijöitä työsuunnitelman painotusten mukaan ovat:

- menestyminen opinnäytteen suorittamisessa, opinnäytteen eteneminen
- tieteelliset ja taiteelliset julkaisut
- tieteelliset ja taiteelliset ansiot
- tiede- tai yliopistoyhteisössä ansaittu arvostus
- suoritettut tutkinnot ja hankittu tieteellinen tai taiteellinen pätevyys, dosentin pätevyys, erityisesti tasoilla 6 ja 7
- tieteellisiin ja taiteellisiin ansioihin liittyvät palkinnot ja huomionosoitukset
- asiantuntijatehtävät, vastaväitökset, pyydytyt lausunnot yms.
- ohjatut opinnäytteet
- ulkopuolinen rahoitus.

Yhteiskunnallisissa ja yliopisto-yhteisöllisissä ansioissa suoriutumisessa arvioitavia tekijöitä ovat:

- yliopistoyhteisölliset tehtävät
- yhteiskunnalliset ansiot
- yhteistyötaidot, tarvittaessa esimiestaidot
- sitoutuminen työhön ja työyhteisöön
- sidosryhmäosaaminen.

Samassa liitteessä on vielä kuvattu edellä mainitut täsmentävät tasokohtaiset kriteerit. Niiden kohdalla on vastaavasti pääkriteereittäin (opetukselliset ansiot, tutkimukselliset ansiot ja yhteiskunnalliset ja yliopistoyhteisölliset ansiot) yksilöity arviointikriteereitä, jotka otetaan huomioon kullakin vaatavuustasolla.

Vaatavuustasot on jaettu viiteen luokkaan (tasot 1–4, tasot 5–6 (tutkimuspainotteiset tehtävät), tasot 5–6 (opetuspainotteiset tehtävät), taso 7 ja tasot 8–11).

3.3

Selvitysten sisältö

Valtion työmarkkinalaitos

Valtion työmarkkinalaitoksen selvityksen mukaan oikeudellinen tausta ja toimivalta palkkaus uudistuksessa määräytyy keskeisesti valtion virkaehtosopimuslain mukaan. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan uudistamisen toiminnallinen perusta juontuu valtioneuvoston periaatepäätöksestä valtion henkilöstöpolitiikan linjaksi (30.8.2001). Valtion työmarkkinalaitos linjaa ja kehittää työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa periaatepäätöksessä vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti. Näitä tavoitteita ovat julkisen hallinnon tuloksellisuus ja palvelukyky sekä kansallinen kilpailukyky. Ensisijainen vastuu henkilöstöpolitiikasta on selvityksen mukaan silti jokaisella toimintayksiköllä itsellään. Toimintayksiköiden kuten yliopistojen tulee määritellä ja toteuttaa henkilöstöpolitiikkaansa omien toiminnallisten tarpeidensa ja erityispiirteidensä sekä valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjauksena on valtionhallinnon tehtävien, työyhteisöjen ja palvelussuhteen ehtojen houkuttelevuus. Valtion keskustasolla tehtiin 14.12.2004 virka- ja työehtosopimus uusien palkkausjärjestelmien kattavasta toteuttamisesta valtionhallinnossa viimeistään 30.11.2005 mennessä. Sopimus tehtiin valtiovarainministeriön (Valtion työmarkkinalaitos) ja sen pääsopijajärjestöjen (Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry., Palkansaajajärjestö Pardia ry. ja Valtion yhteisjärjestö VTY ry.) kesken. Tällä hetkellä uudistusten piirissä on noin 96 prosenttia valtion koko henkilöstöstä.

Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä on kehitetty opetusministeriön asettamassa neuvotteluryhmässä, jossa on sekä opetusministeriön, yliopistojen että palkansaajajärjestöjen edustus. Järjestelmää kehitettäessä pidettiin selvityksen mukaan tärkeänä ottaa huomioon opetus- ja tutkimustyön erityispiirteet. Tästä syystä järjestelmässä on erilliset työn vaativuuden arviointijärjestelmät sekä henkilökohtaisen työsuorituksen arviointijärjestelmät yhtäältä opetushenkilöstölle ja toisaalta muulle henkilöstölle.

Selvityksen mukaan työnantajatoimivallan hajauttamista ei ole pidetty yliopistosektorilla tarkoituksenmukaisena, mistä syystä opetusministeriö toimii yliopistosektorin puolesta neuvotteluviranomaisena mainituissa neuvotteluissa. Opetusministeriön asettamassa neuvotteluryhmässä on siis kuitenkin myös yliopistojen edustus.

Valtion työmarkkinalaitos totesi, että palvelussuhteen ehtojen osalta palkkatoimivalta säilyy uusiin palkkausjärjestelmiin siirtymisen jälkeenkin yliopistoilla.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö viittasi lausunnossaan perusoikeusuudistuksen esitöihin ja katsoi, että suurta osaa perusoikeuksista ei voi palauttaa puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi. Esimerkiksi sananvapaus voi täysimääräisesti toteutua vain yhteisössä. Valtiovarainministeriön mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia, mutta niiden palauttaminen

yksilötasolle ei liene mahdollista muuten kuin yhteisössä. Näiden perusoikeuksien toteutumista tulee siten tarkastella yliopiston näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö korosti sitä, että yliopistojen itsehallintoon kuuluva päätöksenteko tutkimuksesta ja opetuksesta tapahtuu yliopiston toimesta, ei yksittäisen tutkijan tai opettajan toimesta.

Yliopistojen ohjaus tapahtuu opetusministeriön ja yliopistojen kesken tehtävien tulossopimusten ja niihin sisältyvien tavoitteiden kautta. Tulossopimuksissa on opetusministeriön mukaan sovittu myös uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotosta.

Valtiovarainministeriö toi esille, että valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n mukaan virkamiesten palvelussuhteiden ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Voimassa olevan virkaehtosopimuksen tarkentamisesta voidaan tehdä niin sanottu tarkentava virkaehtosopimus. Tällöin työnantajaa neuvottelu- ja sopimusosapuolena edustaa valtion neuvotteluviranomaisen (valtiovarainministeriön) määräämä virasto tai laitos eli niin sanottu hallinnonalan neuvotteluviranomainen. Yliopistosektorilla hallinnonalan neuvotteluviranomaisena toimii opetusministeriö.

Valtiovarainministeriö totesi, että kaikki esimiestehtävissä toimivat eivät välttämättä ole valtion virkaehtosopimuslain ja -asetuksen mukaisia työnantajavirkamiehiä. Kuitenkin valtion virkamieslaki määrittelee virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiehen on muun muassa suoritettava hänelle annetut tehtävät asianmukaisesti ja noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen tehtävät määrittelee työnantaja eli yliopisto. Työnjohto- ja valvontamääräykset sekä niitä toteuttavat tahot on puolestaan määritelty yliopistolaisissa sekä yliopistojen sisäisissä määräyksissä.

Palkkausjärjestelmä uudistuksessa on valtiovarainministeriön lausunnon mukaan kiinnitetty huomiota myös johtamiseen ja esimiestyöhön liittyviin kysymyksiin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi ei korvaa tai rajoita yliopistolain mukaista tiedeyhteisön arviointia. Palkkausjärjestelmä ei myöskään rajoita perustuslain mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia eikä yliopistojen itsehallintoa. Uusien palkkausjärjestelmien tarkoituksena on yksinomaan muuttaa nykyinen palkkaus rakenne pääosin tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvaksi palkkausjärjestelmäksi.

Opetusministeriö

Opetusministeriö toi lausunnossaan muun muassa esille, että yliopistot ovat tulossopimuksissa vuodelle 2005 sitoutuneet palkkausuudistuksen läpivientiin. Hanketta varten on perustettu neuvotteluryhmä, jossa ovat edustettuina opetusministeriön lisäksi yliopistojen työnantajavirkamiehet sekä tärkeimmät sopimusjärjestöt. Neuvotteluiden kuluessa on pidetty muun muassa yliopistojen henkilöstölle tarkoitettuja tiedotustilaisuuksia. Lausunnon mukaan palkkausjärjestelmän uudistaminen on vielä jatkuva prosessi. Neuvotteluissa

pyritään ratkaisuun, joka täyttäisi mahdollisimman hyvin järjestelmiltä vaadittavan analyyttisyyden ja tasapuolisuuden vaatimukset, ja toisaalta ottaisi huomioon yliopistojen erityispiirteet. Järjestelmän tarkoituksena ei ole korvata perinteistä tiedeyhteisön arviointia, vaan arvioida tehtävistä suoriutumista.

Opetusministeriö katsoi lausunnossaan, että kaikki esimiehet eivät ole työnantajavirkkamiehiä. Virkamiesvelvollisuuksien noudattamisesta ja yliopistojen johtosäännöissä ja muuten sisäisesti annetuista oheista kuitenkin johtuu, että virkamies – myös määräaikaiseksi nimitetty – voi olla esimiestehtävissä.

Vastine

Vastineessa katsottiin, että perustuslain määräysten tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta sekä yliopistojen itsehallinnosta tehtävänä on varmistaa, että esimerkiksi valtiovarainministeriön tai opetusministeriön viranomaiset, Valtion työmarkkinalaitos, ammattiliitot, valtioneuvosto tai edes lakia säätävä eduskunta eivät voisi päättää ilman eduskunnan määräenemmistöpäätöksiä sellaisista muutoksista, jotka sotivat perustuslaissa määriteltyjä vapauksia ja oikeuksia vastaan. Myöskään yliopiston rehtori tai muu hallinto eivät voi toimia perustuslain vastaisesti ja luovuttaa pois yliopiston itsehallintoa tai tieteen ja taiteen vapauksia.

Näkemyksenne mukaan valtioneuvoston periaatepäätökset eivät voi sitoa yliopistoja niissä asioissa, jotka koskevat tutkimuksen ja opetuksen vapautta tai yliopistojen itsehallintoa. Myös keskustason neuvottelut ja päätökset voivat olla perustuslain vastaisia, esimerkiksi tämä valtiovarainministeriön lausunnossa kuvattu prosessi.

Uusi palkkausjärjestelmä on ristiriidassa perustuslain autonomiapykälän kanssa. Siinä missä tulosjohtaminen on keino ohjata ja johtaa yliopistojen tutkimuksen ja opetuksen suuntaa tiedekunta- ja yksikötasolla, UPJ mahdollistaa tutkija-opettajien henkilökohtaisiin käytäntöihin vaikuttamisen. Esimiesarvio vaikuttaa suoraan palkkaan. Raha on keskeinen vallan väline ja keino vaikuttaa ihmisten suuntautumiseen ja toimintaan.

Väite siitä, että ”tutkimusta ja opetusta koskevat päätökset tekee siis yliopisto, ei yksittäinen tutkija tai opettaja” on mielestänne väärä sekä faktuaalisesti että normatiivisesti. Mielestänne se sisältää myös virheellisen perustuslakitulkinnan. Tieteen ja opetuksen vapaus tarkoittaa tutkija-opettajien vapautta valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä itse; sama pätee myös opetuksen sisältöön. Sisällöllinen hyvyys punnitaan erilaisissa ja jatkuvasti käynnissä olevissa vertaisarvioinneissa. Jokainen tieteellinen julkaisu arvioidaan anonyymisti; tutkija-opettajia arvioidaan puolueettomasti ulkopuolisten asiantuntijoiden toimesta virkoja täytettäessä ja rahahakemuksia käsiteltäessä; ja myös opetuksesta haetaan arvioita ja palautetta.

Yliopiston hallintoelimet eivät puutu näihin prosesseihin muutoin kuin virkojen täytön yhteydessä tai jakaessaan tutkimuksen tai opetuksen edellyttämiä

resursseja. Opetuksen osalta tutkintovaatimukset luovat väljät puitteet, mutta opetuksen varsinainen sisältö on ainakin varttuneempien tieteenharjoittajien vapaasti päätettävissä. Tämä on myös dosenttuuri-instituution nimenomainen tarkoitus.

Katsoitte, että UPJ mahdollistaa tutkimuksen ja opetuksen sisältöön puuttumisen monin tavoin. Esimiehet eivät voi uudessakaan järjestelmässä ainakaan periaatteessa käskää ketään tekemään tietynlaista tutkimusta tai kieltää heitä opettamasta jotakin nimenomaista sisällöllistä asiaa. Arviointijärjestelmä antaa esimiehille kuitenkin merkittävää ohjaavaa valtaa. Arviointi koskee ohjeistuksen mukaan kaikkia henkilökunnan jäseniä, sekä viransijaisia ja lyhytaikaisissa projekteissa toimivia tutkijoita että vakituisten viran haltijoita. Olennaista on, että tehtäväkohtaisen osan arvioissa tehtävää ja sitä toteuttavaa henkilöä ja hänen konkreettista profiiliaan ei voi enää erottaa toisistaan. Jokainen joutuu kirjaamaan ylös ne erityiset verkostot, sisällölliset projektit ja konkreettiset tehtävät, joihin hän osallistuu. Niiden sisällöllisen tärkeyden ja relevanssin arvioiminen määrää sen, kuinka ”vaativasta tehtävästä” kunkin yksilön tapauksessa on esimiehen mielestä kysymys.

Ylemmät esimiehet arvioivat puolestaan alempien esimiesten arvioita – ja tietenkin myös heitä itseään. Tehtäväkuvauksen ja -arvion vahvistaminen on hierarkkisesti porrastettujen esimiesten vallassa. Ylimmällä hallinnollisella tasolla arviot tarkentaa yliopistonlaajuinen toimikunta. Tämä arviointiketju mahdollistaa tutkimuksen, opetuksen ja muun toiminnan sisällöllisen ohjauksen, joka ulottuu yliopistojen keskushallinnosta alimpaan portaaseen saakka. Tulosneuvotteluissa yliopistojen keskushallinto on puolestaan vastuussa opetusministeriölle, joka on tilivelvollinen valtiovarainministeriölle.

Näkemyksenne mukaan UPJ:n usein julkilausuttu tarkoitus on nimenomaan myös luoda ohjailun ja johtamisen välineitä niille, jotka arvioivat tutkimuksen arvoa lähinnä sen valtiolle ja yrityksille tuottaman välittömän kaupallisen tai muun hyödyn kautta.

Yliopistojen organisaatiokulttuurin kehittämisellä siten, että luodaan ministeriöiden korkeimmasta johdosta aina alimpaan yliopistolaiseen ulottuva esimies- ja johtamishierarkia, on mielestänne jo nyt ollut merkittäviä vaikutuksia sekä yliopistolaisten tosiasiallisen vapauden että myös heidän kokemansa vapauden kannalta. Tämä on näkynyt myös itse UPJ:n toteuttamisessa. Vastineessa mainitsitte uudenlaisen kurinpito-diskurssin noususta yliopistoissa.

Katsoitte edelleen, että perustuslaki on säädetty sitä varten, että voi nousta sellaisia yhteiskunnallisia voimia ja syntyä sellaisia yhteiskunnallisia prosesseja, jotka uhkaavat demokraattisen yhteiskunnan perusoikeuksia ja -vapauksia. Perustuslailliset näkökohdat vaikuttavat sekä siihen, miten yliopistoissa sovellettavan palkkajärjestelmän käyttöön ottamisesta päätetään, että siihen, minkälainen järjestelmä voi olla sisällöltään.

Mielestänne UPJ on ristiriidassa tieteen sisäisten arviointimenetelmien kanssa. Nämä arviointimenetelmät nauttivat perustuslain suojaa osana tieteen vapautta.

Yksittäisen opettajan ja tutkijan opetuksen ja tutkimuksen vapaus suojaa hänen asemaansa myös yliopiston sisäisissä suhteissa. UPJ tuo yliopistoihin sellaisia esimies-alaissuhteita, jotka ovat ristiriidassa tutkimuksen ja opetuksen vapauden kanssa. Ei ole sattumaa, että tätä järjestelmää on vastustettu yliopistoilla voimakkaasti. Vastustus perustuu käsitykseen, jonka mukaan kysymys ei ole vain vähäisestä ”modernisoinnista”, vaan yliopistollisen toiminnan perustuslakiin kirjatun perusluonteen muuttamisesta.

Katsoitte olevan selvää, että tieteen ja opetuksen vapaus on ensisijaisesti yksilöllinen oikeus, mutta että se sisältää myös kollektiivisen ulottuvuuden. UPJ tuo yliopistojen sisälle uuden, tieteellisestä arvioinnista riippumattoman, mutta sen kanssa kilpailevan hallintomallin. Uudistusta on valmisteltu yliopistojen ulkopuolella virkamiestyönä ja luonteeltaan teknisenä hankkeena, jossa keskeistä on ollut virkamiestyön tehokkuutta ja arvioitavuutta päällikkövirastossa korostava näkökulma. Katsoitte, että koska palkkaus ja virkauralla eteneminen tulevat perustumaan tähän uuteen malliin – eikä siis enää puolueettomaan tieteelliseen vertaisarviointiin – on UPJ lähtökohdiltaan, tavoitteiltaan ja toteuttamistavaltaan yliopistojen itsehallinnon ja tieteen vapauden vastainen.

3.4

Kannanotto

3.4.1

Oikeusasiamiehen toimivalta ja käsittelyn rajaus

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta ja sen luonteesta on sovittu virka- ja työehtosopimusjärjestelmän puitteissa. Palkkausasiat ovat keskeinen osa lakiin perustuvaa virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluvaa työmarkkinaosapuolten sopimusmenettelyä. Virkaehtosopimusten tulkinta kuuluu viime kädessä työtuomioistuimelle. Näistä syistä oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua työmarkkinaosapuolten lakiin perustuvien valtuuksiensa puitteissa tekemien sopimusten sisältöön.

Käsillä olevassa asiassa olen kuitenkin katsonut aiheelliseksi ottaa kantaa asiaan siltä osin, kuinka uusi palkkausjärjestelmä toteuttaa perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen vapautta ja perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattua yliopistojen itsehallintoa. Edellä olen todennut, että tarkasteltavakseni tästä näkökulmasta tulee nimenomaan opetus- ja tutkimushenkilöstöön sovellettava arviointijärjestelmä. Päätöksessäni en siis ota kantaa uuteen palkkausjärjestelmään muilta kuin sanotuina osin.

3.4.2

Näkemyksiä tieteen vapaudesta ja yliopistojen itsehallinnosta

Yliopistojen itsehallinnosta

Perustuslain 123 §:n 1 momentin ja yliopistolain 2 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto.

Sisällöllisesti yliopistojen itsehallintoa on täsmennetty muun muassa hallituksen esityksessä HE 250/1990 vp Helsingin yliopistoa koskevaksi laiksi (L 854/1991, joka on nyttemmin kumottu). Esityksen mukaan "yliopiston itsehallinnon katsotaan merkitsevän sitä, että yliopistolla on oikeus päättää opetuksen ja tutkimuksen järjestelyistä, että sillä on taloudellista päätösvaltaa ja oikeus itse tehdä sisäiseen hallintoonsa kuuluvat ratkaisut." ... "Tutkimus ja opetus ovat luonteeltaan sellaisia toimintoja, joita koskevan päätöksenteon tulee tapahtua yliopiston sisällä. Vapaan ja riippumattoman, kriittisen opetuksen ja tutkimuksen edellytykset turvaa yliopistossa vallitseva opetuksen ja tutkimuksen vapaus, jonka takeena puolestaan on yliopiston itsehallinto" (ks. HE 250/1990 vp s. 5 ja 9).

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 263/1996 vp) mukaan ainoastaan yliopistojen hallinnon perusrungosta säädetään lailla, ja kukin yliopisto päättää hallintonsa tarkemmasta organisoinnista ja hallintoelinten päätösvallasta. Yliopistojen itsehallinnon keskeisenä periaatteena pidettiin sitä, että tutkimusta ja opetusta koskevat päätökset tehdään yliopiston omissa hallintoelimissä lailla ja asetuksilla annettujen säännösten puitteissa. Itsehallintoon kuuluu myös yliopistojen oikeus päättää sisäiseen hallintoonsa kuuluvista asioista valtion keskushallinnon puuttumatta niihin. Yliopistojen toiminnan ohjaus tapahtuu "nykyiseen tapaan tulossopimusten ja niihin sisältyvien tavoitteiden kautta. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin käytännössä jo toteutettu yliopistojen toiminnan laadun ja taloudellisuuden arviointi."

Perustuslakivaliokunta on katsonut yliopistolain muutosesityksen (HE 10/2004 vp) yhteydessä vastaavalla tavalla, että yliopistojen itsehallinnolla tarkoitetaan "ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset" (HE 1/1998 vp, s. 178). Lailla säätämisen vaatimus merkitsee sitä, että lailla säädetään muun muassa yliopistojen hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta. "Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla" (PeVL 19/2004 vp s. 2). Yliopistojen itsehallinnon on nähty kattavan myös yliopiston itsenäisen päätöksenteon henkilöstön valinnan osalta (ks. OPM 2006:14: Yliopistojen taloudellisen aseman ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väliraportti s. 20).

Erialaisten hallintotehtävien asema perustuslaissa turvatun itsehallinnon näkökulmasta on asia, josta ei vallitse täyttä sisällöllistä yksimielisyyttä. Voitaneen kuitenkin sanoa, että mitä läheisempi sisällöllinen yhteys jollakin hallintotehtävien hoidolla on itsehallinnon ydinalueisiin (tutkimukseen ja opetukseen) ja näiden riippumattomuuden takaamiseen, sitä perustellumpaa on katsoa, että nämä tehtävät ovat yliopiston itsehallinnon suojaamia (ks. Tuori: Yliopiston itsehallinto. Teoksessa Uusitalo, Paavo – Lipponen, Jukka (toim.): Yliopisto ja valtiovalta – Yliopistolaki ja sen perustelut. Helsinki 1995 s. 164).

Oikeuskirjallisuudessa yliopistojen itsehallinnolla tai autonomialla on nähty useita perusteita. Itsehallintoa perustelevat ensinnäkin tutkimuksen sisäiset normit, jotka edellyttävät, että tutkimustuloksia arvioidaan vapaasti julkisessa keskustelussa (eikä muun hallinnon toimesta). Itsehallintoa perustelevat myös yliopiston itsenäiset kulttuuritehtävät yhteiskunnan kulttuuriperinnön välittämisessä, arvioimisessa ja kehittämisessä. Myös tiedeyhteisön vastuu tutkimuksen yhteiskunnallisista seurauksista on (tieteellisesti) tutkittavissa oleva seikka, johon viime kädessä kykenee vain autonominen tiedeyhteisö. Autonomisen tiedeyhteisön on nähty toimivan eräänlaisena puskurina välittömien yhteiskunnallisten intressien ja tutkimuksen välissä (ks. Tuori, Kaarlo: Yliopiston itsehallinto s. 151).

Yliopiston itsehallinnon tarkoituksiksi on oikeuskirjallisuudessa määritelty sen riippumattomuuden takaaminen, jota yliopiston tehtävä vapaan tutkimuksen ja tieteellisen sivistyksen edistäjänä sekä tutkimukseen perustuvan ylimmän opetuksen antajana edellyttää. Yliopistojen itsehallinto näkyy paitsi tietyinä riippumattomuutena valtion keskushallinnosta, myös yliopiston sisäisestä järjestysmuodosta, jonka tulee mahdollistaa vapaa, tasa-arvoinen ja julkinen keskustelu. On myös katsottu, että yliopisto tulee organisoida ei-johtajavaltaisesti mainittuja tiedeinstituution perusteita kunnioittaen (ks. Tuori: Yliopiston itsehallinto s. 156 ja 158–159).

Yliopistojen taloudellinen autonomia

Yliopistojen taloudellinen autonomia on olennainen seikka yliopistojen itsehallinnon kannalta. Yliopistolain muutosesityksestä antamassaan mietinnössä sivistysvaliokunta kuitenkin katsoi taloudellista autonomiaa vastaan puhuvan paitsi budjettivastuun, myös sen, että valtiolla tulee olla riittävä ohjausinstrumentti koulutuspolitiikan suuntaamisessa. Valiokunta kuitenkin katsoi, että on olemassa tarvetta lisätä yliopistojen taloudellista liikkumavaraa (SiVM 10/2004 vp s. 4). Sivistysvaliokunta katsoi, että "yliopistot ovat opetusministeriön hallinnonalalla toimivia tulohajattuja asiantuntijaorganisaatioita" (SiVM 10/2004 vp s. 5, ks. myös HE 263/1996 vp s. 12 ja OPM 2006:14 s. 19 ja 22–23).

Opetusministeriön ja yliopistojen välisellä tulossopimuksella sovitaan tulostavoitteista ja sen rahoituksesta kolmen vuoden kausiksi. *Tulosohjaus* voidaan jakaa määrällisten tavoitteiden, tuloksellisuuden ja hankerahoituksen kautta tapahtuvaksi tavoitteiden asettamiseksi (ks. OPM 2006:14 s. 21, 23 ja 26). Tulohajattuja yliopistoihin sovellettuina on sekä puollettu että arvosteltu. Tuorin mukaan voi kysyä, missä määrin itsehallinto tuo yliopistojen asemaan valtion talousarvion alaisista hallintovirastoista poikkeavia piirteitä ja missä määrin tästä voisi seurata rajoituksia (muualla) valtionhallinnossa noudatettujen ohjaus- ja valvontajärjestelmien sovellettavuudelle. Hän kysyy, asettaako yliopistojen itsehallinto rajoituksia sille, mitä yliopistot voivat talousarviomenettelyyn liittyvissä tulossopimuksissa sopia. Yhtenä piirteenä Tuori on arvostellut sitä, että tulossopimuksissa yksilöjohtajat voivat periaatteessa vastoin kollegiaalista käsittelyperiaatetta ilman edeltävää yliopistossa tai

tiedekunnassa käytyä avointa keskustelua sitoutua toimenpiteisiin, joista päättäminen kuuluisi monijäseniselle toimielimelle (ks. Tuori LM 8/2001 s. 1346–1347, ks. myös Tuori, Kaarlo: Yliopiston itsehallinto (1995) s. 166–167).

Kritiikkiä taloudellisten ohjausjärjestelmien yliopistoihin soveltamista vastaan on esittänyt myös Suviranta. Hänen mielestään yliopistojen tulosohjausjärjestelmän perusteista tulisi säätää nimenomaisesti lain tasolla (ks. Suviranta, Outi: Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisointi ja valtion talouden järjestelmä. LM 4/2006 s. 553 ja 557–559).

Kirjallisuudessa tulosohjaus- ja arviointijärjestelmien on toisaalta myös katsottu vakiintuneen sekä yliopistojen ulkoiseksi että sisäiseksi ohjausmekanismiksi. Tulosbudjetoinnin on lisäksi nähty lisänneen yliopistojen autonomiaa määrärahojen käytössä aikaisempaan verrattuna. On tosin katsottu, että valtiovallan ohjaus ja seuranta on samalla kohdistunut yliopistojen tuotoksiin, jotka on vielä haluttu kvantifioida erilaisin taloudellisuus- ja tuottavuuskriteerein (ks. Miettinen, Tarmo: Yliopistojen yhteiskunnallinen palvelutehtävä. Teoksessa Myrsky, Matti ym. (toim.): Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005, Joensuu 2005, s. 341 sekä Miettinen, Tarmo: Yliopistojen tehtävät, rahoitus ja autonomia, Oikeus 1996 s. 333 ja 335).

Joka tapauksessa on niin, että yliopistojen budjetointikäytännöt ovat syntyneet hallintokäytännössä ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Puitteet, joissa yliopistot voivat vaikuttaa tutkimus- ja opetushenkilöstönsä palkkauksen ja työolosuhteiden kehittämiseen, ovat määrittäneet ja määrittävät keskusjärjestötason neuvotteluissa (ks. Raitio, Kari: Toteutuuko yliopistojen autonomia? Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, Helsinki 2005 s. 322 ja Suviranta LM 4/2006 s. 557, ks. myös OPM 2006:14 s. 23).

Yliopistojen kokonaisbudjeteista ulkopuolisen rahoituksen osuus vaihtelee laajasti (välillä 3–47 %; ks. OPM 2006:14 s. 23). Valtaosa ulkopuolisesta rahoituksesta (Suomen Akatemia, Tekes, EU) on kilpailutettua, mikä yhtäältä on nähty edulliseksi tutkimuksen laadulle ja tuottavuudelle, mutta toisaalta ongelmalliseksi tutkimuksen suuntautumisen vapauden kannalta (ks. opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36 s. 67). Ulkopuolinen rahoitus on kuitenkin yleisellä tasolla nähty yliopistojen autonomiaan kuuluvana asiana (OPM 2006:14 s. 27).

Muita yliopistojen autonomiaan vaikuttavia tekijöitä

Yliopistojen autonomiaa rajoittavia tekijöitä voidaan löytää muitakin kuin yliopistojen riippuvuus valtion rahoituksesta. UPJ ei välittömästi vaikuta näihin muihin yliopistojen itsehallinnolle ja tieteen vapaudelle relevantteihin tekijöihin.

Autonomiaan vaikuttavat esimerkiksi muuta kautta saatu rahoitus, yhteiskunnan asenteet, liike-elämän ja muiden ulkopuolisten tahojen intressit sekä ylikansalliset kehityskulut ja sopimukset (ks. Raivio, Kari: Toteutuuko yliopistojen autonomia? s. 319, ks. myös Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme (2000) s. 305). Erikseen voidaan mainita yliopistolain 7 §, jossa on säädetty yliopistoissa

suoritettavista tutkinnoista ja muusta opetuksesta. Säännöksen perusteella valtionhallinnolla on mahdollisuus suunnata yliopistolaitoksen toimintaa.

Tieteen vapaudesta

Oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa tieteen vapauden käsitteen alaan on luettu erityisesti tutkijan oikeus tehdä tutkimusta ja valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä, tutkijan oikeus tiedonsaantiin, oikeus päättää tutkimustulostensa julkaisemisesta sekä opettajan oikeus opettaa haluamallaan tavalla sekä sisällöllisessä että menetelmällisessä suhteessa. Opiskelijoiden kannalta tieteen vapaus näkyy muun muassa oikeutena opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista (ks. *Miettinen, Tarmo*: Tieteen vapaus. LM 2001 s. 1314–1318, *Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä (2005) s. 436–438 ja PeVL 28/2004 vp s. 4). Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että tieteen vapauden ytimeen kuuluvat sekä yksilöllinen itsemääräämisoikeus että yhteisöllinen kontrollioikeus samoin kuin tiedon jatkuvan uusintamisen ja tieteellisen riskinoton mahdollistaminen (ks. *Miettinen, Tarmo*: Tieteen vapaus, Helsinki 2001 s. 260–261).

Tieteen vapauden ja yliopistojen itsehallinnon suhteesta

Perustuslain 123 §:ssä turvattujen yliopistojen itsehallinnon suhde perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen vapauteen ei ole nähdäkseeni käsitteellisesti riidaton. Kyse on päinvastoin käsitteistöstä, jolle ei ole vakiintunut yksiselitteistä sisäistä rakennetta tai käsitesisältöä.

Käsitykseni mukaan tieteen vapautta tarkoittavan perustuslain 16 §:n 3 momentin mukainen oikeus on henkilölliseltä ja organisatoriselta ulottuvuudeltaan jossain määrin tulkinnanvarainen. Kuitenkin jako perusoikeussäännöksen yksilölliseen ja yhteisölliseen (institutionaaliseen) ulottuvuuteen on ymmärtääkseni vakiintunut. *Yksilöllisessä ulottuvuudessa* perusoikeus suojaa yksittäisen tieteenharjoittajan asemaa. Tieteen suojan *institutionaalinen ulottuvuus* suojaa tieteellisen yhteisön asemaa tutkimuksen ja opetuksen suuntaamista koskevassa päätöksenteossa. Yliopistojen itsehallinnon on nähty turvaavan ensisijaisesti institutionaalista ulottuvuutta (ks. Tuori: Sivistykselliset oikeudet. Teoksessa: Perusoikeudet, Helsinki 1999 s. 528).

Perusoikeusuudistusta tarkoittavassa hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp katsottiin perusoikeuksien suojaamaa henkilöpiiriä käsiteltäessä ryhmien oikeuksien asiayhteydessä, että "perusoikeuden haltijana on säännönmukaisesti yksilö. Toisaalta suuri osa perusoikeuksista on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä."

Perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden on katsottu sisältävän lähinnä vapausoikeuksille tyypillisiä

oikeusvaikutuksia (ks. Tuori: *Sivistykselliset oikeudet*. Teoksessa: *Perusoikeudet*, Helsinki 1999 s. 512).

Erilaisten asiaan liittyvien käsitteiden (kuten tieteen vapaus, tutkimuksen vapaus, opetuksen ja opiskelun vapaus, tieteen autonomia, akateeminen vapaus, yliopiston itsehallinto ja yliopiston autonomia) sekavuutta ja käsitteellistä inflaatiota on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa (ks. Tuori, Kaarlo: *Virallisen vastaväittäjän lausunto Tarmo Miettisen väitöskirjasta Tieteen vapaus*, LM 8/2001 s. 1335). Tuorin näkemyksen mukaan yliopistojen itsehallintoa tulisi valtiosääntödogmaattisessa tarkastelussa lähestyä pikemminkin perustuslain 16 §:n 3 momentin ja 123 §:n 1 momentin yhteisvaikutuksen näkökulmasta kuin pyrkiä määrittelemään sitä jommankumman säännöksen avulla (ks. mts. 1343).

Arajärvi katsoo, ettei perustuslain 16 §:n 3 momentti osoita tieteen ja taiteen vapautta erityisesti yksilöille, vaan toteaa sen vain yleisesti turvatuksi. Kirjoittajan mukaan säännöksestä kuitenkin voidaan ja pitääkin johtaa yksittäiselle tieteen- ja taiteenharjoittajalle oikeus ja vapaus tieteen ja taiteen harjoittamiseen. Hän katsoo, että säännös sisältää tutkijan oikeuden tehdä tutkimusta, valita tutkimusaiheensa ja -metodinsa sekä päättää tutkimustulosten julkistamisesta. Tutkimusta koskeva päätöksenteko kuuluu Arajärven mukaan tiedeyhteisölle, ja tieteen itsekritiikki sisältää oikeuden riitauttaa tieteen tulokset; yliopistojen osalta nämä seikat täsmentyvät yliopistojen itsehallinnossa (ks. Arajärvi, Pentti: *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuu 2006 s. 145–146 ja sama, *Oikeus sivistykseen*. Helsinki 1994 s. 110–112).

Tuori pitää käsitystä tieteen vapauden yhteisöllisestä ulottuvuudesta jossain määrin epäselvänä. Hän pitää kokonaistarkastelua perustellumpana, koska osin perusoikeuksilla on toisiaan vahvistavia vaikutuksia, ja osin ne taas perustelevat toistensa rajoituksia. Hän esittää, että esimerkiksi yksittäisen yliopisto-opettajan yksilöllinen tieteen ja opetuksen vapaus edellyttäisi, että hän saisi itse rajoituksitta päättää tutkimustensa ja opetuksensa aiheista. Kuitenkin saman perusoikeuden yhteisöllinen ulottuvuus perustelisi sitä, että tieteellistä yhteisöä edustavilla yliopiston elimillä olisi toimivalta päättää opettajia sitovasti yliopiston opetus- ja tutkimusohjelmista. Kirjoittajan mukaan myös palvelussuhdetta koskevissa ratkaisuissa saatetaan perustella erilaisia ratkaisuja yhtäältä perusoikeuden yksilöllisestä ja toisaalta sen yhteisöllisestä näkökulmasta lähdettäessä (ks. Tuori LM 8/2001 s. 1344).

Miettinen on puhunut *osallistumisperiaatteesta*, jonka kirjoittaja katsoo yhdistävän useita yliopiston itsehallintoon ja tieteenharjoittajan itsensä määräämisoikeuteen liittyviä vaatimuksia sekä täsmentävän yliopiston sisäisen hallinto-organisaation rakennuselementtejä (ks. Miettinen: *Yliopistojen yhteiskunnallinen palvelutehtävä* (2005) s. 355). Saraviita on katsonut perustuslain 16 §:n 3 momentin ja 123 §:n yhteisvaikutuksen antavan muun muassa yliopistoille oikeushenkilöaseman perusoikeussuojan kohteina (ks. *Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä* (2005) s. 171–173).

Yliopistojen yhteiskunnallinen palvelutehtävä

Yliopistojen niin sanotun kolmannen tehtävän eli yliopistolain 4 §:n 1 momentin (714/2004) tarkoittamien yhteiskunnallisten palvelutehtävien säätämällä yliopistot veloitettiin olemaan vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja edistämään tieteellisen ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta (ks. OPM 2006:30: Yliopistot 2005. Vuosikertomus s. 28). Tehtävien hoitamisen on katsottu edellyttävän entistä enemmän yritystoiminnassa käytettävien toimintamuotojen käyttämistä ja yliopiston rehtorilta enemmän yritysjohtajan kaltaista toimintaa (ks. HE 10/2004 vp s. 12–13). Yhteiskunnalliset palvelutehtävät on nähty yliopiston perustehtävien (tieteellinen tutkimus, taiteellinen toiminta ja niihin perustuva korkein opetus sekä opiskelijoiden kasvattaminen palvelemaan isänmaata ja yhteiskuntaa) integroituna osana eikä niistä irrallisena lisätehtävänä (ks. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys, opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36 s. 41).

Yliopistojen yhteiskunnallisia palvelutehtäviä on kuvattu siten, että yliopistoilla on yhteiskunnallinen responsiivisuusvelvoite, mistä syystä valtiovalta voi yliopistojen autonomian puitteissa osoittaa yliopistoille tähän liittyviä tehtäviä tulossopimuksissa, ja käyttää tällaisia perusteita hankerahoituksen tai tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen allokointikriteerinä. Yliopistojen yhteiskunnallisen palveluvelvollisuuden on nähty edellyttävän joustoa opettajien palvelussuhteen järjestelyissä ja ehdoissa. Tässä katsannossa uusi palkkausjärjestelmä on nähty nimenomaan joustomahdollisuuksia lisäävänä ja siten tarkoituksenmukaisena tekijänä (ks. Miettinen: Yliopistojen yhteiskunnallinen palvelutehtävä (2005) s. 344 ja 353).

3.4.3

Uuden palkkausjärjestelmän suhde tieteen vapauteen ja yliopistojen itsehallintoon

Edellä esitetyn perusteella totean, että tieteen vapaudesta ja yliopistojen itsehallinnosta on esitetty osin yhtäläisiä mutta myös osin erisuuntaisia näkemyksiä. Asiasta ei ole säädetty perustuslaissa tai laissa yksiselitteisen kattavasti, eikä käsitellyistä seikoista ole nähdäkseni muutenkaan vakiintunut tarkkarajaisia linjauksia.

Laillisuusvalvojana minulla ei ole mahdollisuutta määritellä rajoja ja käsitteitä tieteen vapaudelle ja yliopistojen itsehallinnolle. Esitän kuitenkin seuraavassa näkemykseni uuden palkkausjärjestelmän mahdollisista vaikutuksista erityisesti perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiseksi.

Tiedeyhteisön arviointiprosessit

Tiedeyhteisössä tapahtuva vertaisarviointi on käsitykseni mukaan yksi keskeisimpiä tieteen vapauden elementtejä. Tieteen objektiivisuutta ja itseohjautuvuutta on pidetty tieteen perusluonteeseen kuuluvina ominaisuuksina. Tiedeyhteisön vertaisarviointiin kuuluu arvioinnin julkisuus, jatkuvuus ja yleisyys

siten, että arviointi voi tapahtua periaatteessa kenen tahansa tiedeyhteisöön kuuluvan toimesta.

Ydinkysymyksenä kanteluasiassa pidän sitä, millainen suhde lähiesimiehen tai muuten yliopistohallinnon suorittamalla *palkkausjärjestelmään kuuluvilla arvioinneilla* on tieteen vapauden alaan luettaviin *tieteen sisäisiin arviointiprosesseihin* nähden. Kysymys tiivistyy siihen, millä tavalla UPJ:n arviointiprosessit mahdollisesti vaikuttavat tieteen sisäisiin arviointi- ja suuntautumisprosesseihin, kuten oikeuteen valita tutkimusaiheet ja -menetelmät samoin kuin esimerkiksi yliopistojen tehtäviin rekrytoitumiseen.

Uuden palkkausjärjestelmän arviointiprosessit

UPJ:ssä käytännön järjestelyt niin tehtävän vaativuusarvioinnin kuin henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arvioinnin menettelyissä voivat poiketa yliopistokohtaisesti. Tämä mahdollistaa tiedeyhteisön sisäisen vaikutuksen ja kontrollin prosesseihin. Yliopistokohtaista joustoa on ennen kaikkea noudatettavissa menettelyissä. UPJ-sopimuksessa ei esimerkiksi lähemmin määritellä, kuka tai missä asemassa oleva henkilö suorittaa esimiehenä järjestelmään kuuluvia arviointeja työntekijöiden kanssa, eikä sitä, millaisessa elimessä tulee suorittaa henkilökohtaisen suoriutumisen suhteuttaminen muihin saman vertailuryhmän vastaavissa tehtävissä toimivien ansioihin. Näissä menettelyllisissä suhteissa järjestelmä ei vie päätösvaltaa pois yliopistoilta.

Järjestelmä kyllä sinänsä pakottaa yliopistot omaksumaan tietynlaisen uuden arviointimenettelyn. UPJ edellyttää esimiehen suorittavan määräajoin tehtävä- ja henkilökohtaisia vaativuus- ja suoriutumisarviointeja, joiden lopputuloksilla on välitön vaikutus henkilön palkan suuruuteen. Kysymys konkretisoituu tässä siihen, onko tämä sama asia kuin kyseisen henkilön tai tämän tutkimus- ja opetusansioiden yleisempi arvostus tiedeyhteisössä, tai miten arvioinnit vaikuttavat mahdollisuuksiin edetä virkauralla. Voidaan myös kysyä, asetetaanko lähiesimies sellaiseen rooliin, joka ei ylipäättäen sovi tiedeyhteisöön.

Uusi palkkausjärjestelmä ei sinänsä poista tai korvaa tiedeyhteisön perinteistä, periaatteessa anonyymiä tai "hiljaista" vertaisarviointia. UPJ ei esimerkiksi vaikuta siihen, millä lailla jonkin tutkijan julkaisuihin viitataan tai miten tutkimustulokset vaikuttavat henkilön nauttimaan arvostukseen tai tieteen kehitykseen, eikä myöskään niihin kriteereihin, joilla myönnetään apurahoja tai tieteellisiä palkintoja. Nämä tieteen vapauden kannalta keskeiset mekanismit jäävät ennalleen, mutta ne saavat rinnalleen uuden hallinnollisen työkalun. UPJ:n tavoitteet on kirjattu sopimusmääräysten 1 §:ssä. Niihin ei julkilausutusti kuulu tieteen sisäisiin arviointiprosesseihin vaikuttaminen.

Uuden palkkausjärjestelmän arviointikriteereiden luonne

Olennaista UPJ:ssä on menettelyn lisäksi arviointimenettelyiden sisällöt eli ne kriteerit, joiden valossa tehtävän vaativuutta ja henkilön suoriutumista arvioidaan. Näissäkin kysymyksissä, erityisesti henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnissa,

on jonkin verran yliopistokohtaista joustoa. Kuitenkin ylipäätään arviointikriteereiden kohdalla UPJ näyttäytyy ehkä jossain määrin pakottavammalta kuin menettelyllisissä kysymyksissä. Tieteen vapauden ja yliopistojen itsehallinnon kannalta on vaikea sanoa, kumpi aspekti on olennaisempi tai vaikutuksellisempi. On joka tapauksessa perusteltua arvioida käytettäviä kriteereitä lähemmin.

Voitaneen ottaa lähtökohdaksi, että mitä suuremmassa määrin arviointi voidaan tehdä objektiivisin kriteerein, sitä vähemmän ongelmia aiheutuu sisällöllisessä suhteessa tieteen vapauden kannalta. Esimerkiksi opetuksellisten ansioiden kohdalla useaa kriteeriä voidaan pitkälti pitää "teknisenä" ja mitattavissa olevana. UPJ:ssä sovellettavia kriteereitä on kuitenkin hyvin erityyppisiä, ja useaan niistä liittyy sellaisia arvostusta edellyttäviä piirteitä, jotka vaikuttavat relevanteilta myös tieteen itsearviointin näkökulmasta.

Tutkimuksellisten ansioiden arviointikriteereistä usea on jo luonnostaan arviointia ja arvostelua vaativa. Kuitenkin esimerkiksi opinnäytteen eteneminen ja arvosana, julkaisuiden määrä, saavutetut palkinnot, hankittu ulkopuolinen rahoitus, tehtävät vastaväittäjänä tai asiantuntijana sekä suoritettut tutkinnot ovat objektiivisesti selvitettäviä, numeerisia tai faktuaalisia tietoja. Moneen näistä liittyy sisäänrakennetusti tiedeyhteisön (jo suorittamia) arviointeja ja arvostuksia, kuten esimerkiksi opinnäytetyön arvosteluun, myönnettyyn palkintoon tai huomionosoitukseen tai myönnettyyn rahoitukseen. Tällaisten kriteereiden huomioon ottaminen henkilökohtaisessa suoriutumisarvioinnissa ei mielestäni näyttäydä ongelmallisena tieteen vapauden kannalta. Kriteereiden liittyessä selvästi mitattaviin asioihin tai muuten laajemman tiedeyhteisön jo suorittamiin arvioihin tai toimiin, varmistuu se, että lähiesimies tai yksikköjohtaja ei voi yksin omalla harkinnallaan sivuuttaa arvostelussa relevantteja tekijöitä. Tätä kautta voidaan sanoa, että tieteen vapaus toimii järjestelmässä positiivisesti oikeusturvatekijänä. Järjestelmään liittyy joka tapauksessa muutoksenhakumenettely, jolloin erimielisyyksiä aiheuttavat seikat tulevat laajapohjaisemmin asianomaisen tiedeyhteisön omien elinten keskuudessa käsiteltäviksi (sopimuksen 10 §).

Siltä osin kuin tieteellisessä julkaisussa on kyse muusta kuin arvosanan saavasta opinnäytetyöstä, tai kun kyse on yleisemmin tieteellisten ansioiden arvioinnista, on suoriutumiskriteereiden soveltaminen väistämättä vaikeampaa ja tieteen vapaus -argumentin kannalta ongelmallisempaa. Tällöin esimies yhdestä näkökulmasta pakotetaan, tai toisesta näkökulmasta hänelle annetaan tilaisuus, henkilön tieteellisen ammattitason määrittelemiseen ja tämän tason suhteuttamiseen toisiin vastaavassa asemassa oleviin henkilöihin nähden. Juuri tämä tilanne tuo esille hankalimmat näkökohdat tieteen vapaus -argumentin kannalta.

Toisaalta ei ole kuviteltavissa, että palkkausjärjestelmään voitaisiin ylipäätään tai muissakaan toimintaympäristöissä kuin yliopistoissa saada aikaan sellaiset objektiiviset kriteerit, joiden soveltamista vastaan ei voitaisi esittää kriittisiä näkemyksiä. Myös yliopistojen uuteen palkkausjärjestelmään voi epäilemättä liittyä tämänkaltaisia tulkintakysymyksiä. Käsillä olevassa asiassa ei ole

keskeistä käydä läpi kaikkia tällaisia mahdollisia seikkoja, vaan keskeistä on arvioida nimenomaan sellaisten kriteereiden merkitystä, joilla voidaan nähdä erityistä merkitystä nimenomaan tieteen vapaudelle ja yliopistojen autonomialle. Viime kädessä kyse on mielestäni kokonaisarviosta.

Johtopäätökset

Kun kyse on henkilöstöhallinnollisesta työkalusta, on selvää, että järjestelmä vaikuttaa tiedettä, taidetta ja ylintä opetusta harjoittavien henkilöiden asemaan. Yliopistojen henkilöstö saa UPJ:n käyttöönoton yhteydessä ja tämän jälkeen aina tietyin määräajoin konkreettisempaa ja oikeudellisesti vaikuttavampaa työjohtollista palautetta lähiesimieheltään kuin mihin on tähän asti totuttu. Myös tehtävien vaativuusarviointien kohdalla järjestelmä voi aikaansaada muutoksia vallitsevaan palkkaluokkiin perustuvaan järjestelmään verrattuna. Viimeksi mainituilta osin muutosvaikutus lienee kuitenkin pienempi kuin henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnin kohdalla.

Yliopistoissa omaksuttujen hallintomallien puitteissa on aina voitava turvata tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. UPJ:n kannalta kyse on viime kädessä siitä, vaikuttaako UPJ:n käyttöönotto ja soveltaminen tieteen vapauden ydinkysymyksiin. Kyse on esimerkiksi sellaisista tieteen sisäisiin arviointi- ja suuntautumisprosesseihin liittyvistä kysymyksistä kuin: muuttuvatko yksittäisen tutkijan tai tutkimusryhmän edellytykset aloittaa tai suunnata tutkimusta haluamallaan tavalla, onko UPJ:llä vaikutusta tutkimus- ja opetusmetodeihin tai muuttaako UPJ yliopistojen kokonaisrahoitusta tai rahoituksen kohdistumista siten, että tieteen autonomia ja sitä kautta vapaan tutkimuksen ja tieteellisen sivistyksen kehitys vaarantuu?

Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä pyrkii luonteensa puolesta ylipäättään kannustamaan henkilöstöä ja yliopistoyhteisöä positiiviseen kehitykseen. Kyse on henkilöstöhallinnollisesta mekanismista, johon ei ole nähdäkseen sisäänrakennettuna mitään tiettyä tieteen vapauteen tai yliopistojen itsehallintoon vaikuttamaan pyrkivää elementtiä. Yliopistoille jää järjestelmässä harkintavaltaa sekä menettelymuotojen että sovellettavien kriteereiden valinnassa, ja kriteereiden soveltaminen ja arvioiminen kussakin yksittäistapauksessa jää myös yliopiston sisäiseksi asiaksi. Palkka- ja rekrytointitoimivallan käyttö itsessään eivät siirry myöskään pois yliopistoilta. Nähdäkseen järjestelmän vaikutukset tieteen vapaudelle jäävät kaiken kaikkiaan välillisiksi.

UPJ ei myöskään itsessään muuta sitä peruslähtökohtaa, että yliopistot toimivat tulosohjattuina tilivirastoina ja merkittävilta osin valtiovallan rahoituksen turvin.

Minulla ei ole mahdollisuuksia ottaa kaikin osin ennakoiden kantaa siihen, millä nimenomaisella tavalla palkkausjärjestelmän soveltaminen voi vaikuttaa tiedeyhteisön sisäisiin arviointi- ja suuntautumisprosesseihin. Kyse on uudesta, kehittyvästä järjestelmästä, josta ei ole vielä saatu käytännöllisiä kokemuksia. Käytettävissäni olevan aineiston valossa katson, ettei minulla ole ainakaan tässä vaiheessa perusteita epäillä, että UPJ:n käyttöönotosta aiheutuisi sellaisia

vaikutuksia yliopistojen itsehallinnolle ja tieteen vapaudelle, jotka edellyttäisivät puoltani toimenpiteitä.

3.4.4

Henkilötietojen suoja uudessa palkkausjärjestelmässä

Kantelussa pyydettiin tutkimaan uutta palkkausjärjestelmää myös julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan kannalta. Näiltä osin totean seuraavan.

3.4.4.1

Oikeusohjeet

Henkilötietolaki (523/1999) soveltuu sekä työnantajiin että työntekijöihin. Työnantajaosapuoli eli tässä tapauksessa yliopistot ovat rekisterinpitäjinä vastuussa henkilötietolain mukaisista velvoitteista. Lain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Lain 7 §:n mukaan myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa. Lain 8 §:ssä säädetään yleistä edellytyksistä henkilötietojen käsittelylle.

Henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaan tilastotarkoituksia varten saa henkilötietoja käsitellä muilla kuin 8 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla, jos 1) tilastoa ei voida tuottaa tai sen tarkoituksena olevaa tiedontarvetta toteuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä; 2) tilaston tuottaminen kuuluu rekisterinpitäjän toimialaan; sekä 3) tilastorekisteriä käytetään vain tilastollisiin tarkoituksiin eikä siitä luovuteta tietoja siten, että tietty henkilö on niistä tunnistettavissa, ellei tietoja luovuteta julkista tilastoa varten.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 3 §:n 1 momentin mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

3.4.4.2

Selvitys

Yliopistojen UPJ:stä 16.12.2005 tehdyn neuvottelutuloksen sopimusmääräysten 9 §:n mukaan sopimusosapuolilla sekä pääluottamusmiehillä ja oman toimipiirinsä tai työpaikkansa osalta muilla luottamusmiehillä on oikeus vuosittain sekä 7 §:ssä tarkoitettujen käyttöönotto- ja siirtymävaiheiden yhteydessä sekä ennen palkkausta koskevia neuvotteluja luottamuksellisesti saada tiedot tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilöstön sijoittumisesta vaativuus- ja suoritustasoille tilastotietona, tilastotiedot henkilöiden kokonaispalkkauksesta ja sen kehityksestä arviointijärjestelmittäin, vaativuustasoittain, henkilöstöryhmittäin, koulutustasoittain ja sukupuolen mukaan ryhmiteltynä yliopistoittain ja yliopistokohtaisesti organisaatioyksiköittäin. Tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja annettaessa on säännöksen mukaan otettava huomioon tietosuojavaatimukset.

Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan uusien palkkausjärjestelmien edellyttävän, että työnantaja selvittää palkkauksen perustaksi tarvitsemansa tiedot virkamiehen tehtävän vaativuustasosta sekä siitä, miten virkamies suoriutuu tehtävistään. Yliopistojen henkilöstön tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointitiedot on kerätty ja tallennettu yliopistojen ja opetusministeriön neuvotteluryhmän käyttöön. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriö ja sen pääsopijajärjestöt ovat tehneet tilastoyhteistyösopimuksen, jonka tavoitteena on edistää luottamusta neuvottelu- ja sopimustoiminnassa tarvittaviin palkka- ja muihin tilastoihin. Valtiovarainministeriö on lisäksi antanut ohjeen neuvotteluviranomaisten ja virastojen tilastoyhteistyöstä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan palkkausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä tilastoyhteistyön merkitys korostuu. Yksilötason aineistosta laaditaan yhteenvetoja, joita analysoidaan uudistuksesta neuvoteltaessa. Lausunnon mukaan tilastoyhteistyössä noudatetaan tilastoeettisiä periaatteita. Kuitenkin palkkausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä neuvottelijoiden yhteisen tiedon tarve on usein laajempi kuin perinteisessä tilastoyhteistyössä. Jos neuvotteluissa joudutaan käsittelemään yksityiskohtaisia tietoja, ovat ne vain virkatyönä tehtävän uuden palkkausjärjestelmän edellyttämiä tietoja. Neuvottelijat eivät saa luovuttaa näitä luottamuksellisia tilastotietoja muille. Mahdollisten ulkopuolisten henkilöiden kuten konsulttien on sitouduttava olemaan luovuttamatta virastosta saamiaan luottamuksellisia tietoja muille.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan arviointitietojen luottamuksellinen käsittely neuvotteluryhmässä ei ole henkilötietolain vastaista.

3.4.4.3

Tietosuojavaltuutetun esitys

Tietosuojavaltuutetun toimisto on laatinut 31.10.2005 päivätyn muistion valtionhallinnon uusista palkkausjärjestelmistä ja henkilötietolaista. Muistiossa lähdetään siitä, että valtionhallinnon uusien palkkausjärjestelmien mukaan määräytyvät ja määritellyt palkkatiedot ovat virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen hoitamiseksi kerättäviä ja talletettavia henkilötietoja. Palkkatiedot kuuluvat kunkin työnantajaviraston henkilöstöhallinnon rekisteriin.

Tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakea, lakia yksityisyyden suojasta työelämässä sekä asiaa koskevia erityislakeja kuten nimikirjalakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä myös julkisuuslaki).

Tietosuojavaltuutetun muistiossa katsotaan, että sopimuksen piiriin tulevien virkamiesten henkilöllisyydellä voi olla itsenäinen neuvottelutoiminnan läpiviemiseen liittyvä käsittelytarkoitus. Henkilötietolain tarkoittamana rekisterinpitäjänä on kyseessä oleva valtion neuvotteluviranomainen. Myös asianosaisille ammattijärjestöille muodostuu erikseen henkilörekisteri omasta jäsenistöstään. Esimerkiksi luottamusmiehillä on oikeus käyttää UPJ-sopimuksen piiriin tulevan jäsenistönsä tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Kummankin neuvotteluosapuolen tulee laatia henkilörekistereistään henkilötietolain 10 §:ssä tarkoitettu rekisteriseloste. Valtion neuvotteluviranomainen on lisäksi velvollinen laatimaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen tietojärjestelmäselosteen, mikäli tietoja käsitellään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.

Muistiossa käsitellään myös sitä, millaisia tietoja neuvotteluosapuolet voivat neuvotteluvaiheessa luovuttaa toiselle osapuolelle. Julkisia henkilöiden tunnistetiedot sisältäviä tietoja voidaan luovuttaa luottamusmiehelle henkilötietolain mukaisissa määrin. Neuvotteluiden loppuunsaattamisen jälkeen tietoja on käsiteltävä henkilötietolain 34 §:n ja arkistolain säännösten mukaan.

Muistion mukaan palkkaustietojen julkisuus määräytyy julkisuuslain ja nimikirjalain mukaan. Nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia.

Virkamiesten henkilökohtaisia suorituksia koskeviin arviointitietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 29 kohtaa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan sanotun säännöksen perusteella suoritusarvioinnin kokonaispisteiden ja eri osa-alueiden pisteiden on katsottu olevan salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa ulkopuolisille, eikä esimerkiksi neuvotteluosapuolena olevalle luottamusmiehelle ilman asianomaisen virkamiehen tai työntekijän suostumusta.

Muistiossa tietosuojavaltuutettu katsoo, että luottamusmiehen oikeus saada ja tarve käsitellä henkilökohtaisen suoritusarvioinnin perusteella määräytyviä palkan prosenttiosuustietoja, varsinkin muiden kuin omien jäsentensä osalta, on epäselvää ja sääntelyn perusteella tulkinnanvaraista. Neuvotteluosapuolilla ei ole toimivaltaa määritellä henkilökohtaista suoritusarviointia, vaan se kuuluu työnantajalle. Muistion mukaan voimassa oleva sääntely palkan suoritusarvioinnin julkisuudesta tai salassa pidettävyydestä on ristiriitaista, koska henkilökohtaisen suoritusosuuden palkanosuus tosiasiallisesti varsin pitkälle

ilmaisee myös suoritusarvioinnin sisällön. Muistiossa sääntelyn uutta tarkastelua pidetään tarpeellisena.

Tietosuojavaltuutettu katsoo muistiossa edelleen, että eri viranomaisten henkilöstöhallinnon rekistereistä ei saa luovuttaa henkilötietoja muutoin kuin henkilötietolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin sekä nimikirjalain edellytyksin. Oikeus eri viranomaisten palkkaustietoja sisältävien rekisterien yhdistämiseen tai yhteisen valtionhallinnon henkilöstöä koskevan rekisterin perustamiseen voi tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen. UPJ:n neuvotteluvaiheessa käsiteltävien tietojen osalta tietosuojavaltuutettu totesi, ettei hänen tiedossaan ollut perustetta eri viranomaisten tai neuvotteluviranomaisten neuvottelutoiminnan yhteydessä kerättävien henkilö- tai palkkatietojen yhdistämiseen. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan valtiovarainministeriöllä ei ole tällaista oikeutta, koska ministeriön rooli sopimusten hyväksymisessä ei edellytä henkilötietojen käsittelyä. Sen sijaan tehtävä edellyttää tilastollisten tietojen saamista.

Tietosuojavaltuutettu on eräissä vastauksissaan katsonut, että nykyiset sopimusmenettelyihin liittyvät menettelyt ovat olleet kirjavia, ja että tarkemmat yhtenäistävät ohjeet olisivat tarpeen. Tietosuojavaltuutettu on tehnyt esityksen valtiovarainministeriön työmarkkinaosastolle asiaa koskevan kattavan menettelyohjeistuksen aikaansaamiseksi.

3.4.4.4

Johtopäätökset

Valtiovarainministeriöstä 17.5.2006 ja 3.7.2006 saatujen tietojen mukaan tietosuojavaltuutetun esille ottamien seikkojen johdosta on ryhdytty valmistelemaan virkamiestyönä uutta ohjeistusta palkkatietojen julkisuudesta. Muun muassa neuvottelunaikaisten tietojen käyttöä tullaan saamani tiedon mukaan ohjeistamaan. Lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita tullaan saadun tiedon mukaan arvioimaan myöhemmässä vaiheessa.

Totean, että 16.12.2005 päivätyn UPJ-sopimuksen 9 §:ssä on korostettu tietosuojan vaatimuksia, ja määrätty neuvotteluosapuolten oikeudesta saada nimenomaan tilastotason tietoja. Saamissani selvityksissä on korostettu aineiston käsittelyn luottamuksellisuutta ja tarpeellisuutta järjestelmän suunnittelemisen kannalta. Toisaalta tietosuojavaltuutettu on edellä selostetuin tavoin esittänyt yleisesti uusien palkkausjärjestelmien osalta – ei siis nimenomaan yliopistojen osalta – osin kriittisiä huomioita henkilötietojen suojan näkökulmasta, erityisesti luottamusmiesten tiedonsaantioikeuden ja valtiovarainministeriön tietojen yhdistelyoikeuden suhteen.

Uusien palkkausjärjestelmien julkisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset ovat siis saamani tiedon mukaan valtiovarainministeriön tarkasteltavina tietosuojavaltuutetun aloitteesta. Kyse on tältä osin yleisemmästä kysymyksestä eikä yksinomaan tai nimenomaan yliopistojen uuteen palkkausjärjestelmään liittyvästä ominaisuudesta. Kun asian selvittäminen on

parhaillaan vireillä, katson, ettei minun ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista puuttua enemmälti asian tähän puoleen. Asiassa ei ole tullut näiltä osin ilmi sellaista oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää virheellisyyttä, johon minulla olisi aihetta puuttua.

Pyydän kantelijaa antamaan tiedon asian ratkaisusta muille kantelukirjoituksen allekirjoittaneille henkilöille.

- - -