



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Whistleblowing-kanavat ja opiskelijan oikeusturvaodotukset yliopistoissa

Author(s): Kosonen, Jonna; Mäntylä, Niina; Perttola, Laura; Jokipii, Annukka

Title: Whistleblowing-kanavat ja opiskelijan oikeusturvaodotukset yliopistoissa

Year: 2022

Version: Accepted manuscript

Copyright ©2022 Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys.

Please cite the original version:

Kosonen, J., Mäntylä, N., Perttola, L. & Jokipii, A. (2022). Whistleblowing-kanavat ja opiskelijan oikeusturvaodotukset yliopistoissa. *Oikeus* 51(3), 425-448.
<https://www.edilex.fi/oikeus/1000810005.pdf>

Whistleblowing-kanavat ja opiskelijan oikeusturvaodotukset yliopistoissa

Kosonen, Jonna, Mäntylä, Niina, Perttola Laura & Jokipii Annukka

1. Johdanto

1.1. Tutkimuskysymys, tausta ja aiheeseen liittyvän tutkimuksen tarve

Oikeusturvalla tarkoitetaan perinteisesti keinoja, joilla yksilö pääsee oikeuksiinsa.¹ Se toteutuu sekä oikeusprosessin että sitä edeltävän päätöksenteon kautta. Oikeussuoja puolestaan on osa oikeusturvan käsitettä. Kyse on keinoista, joilla yksilöä suojataan valtion ja muiden yksilöiden oikeudenloukkauksilta.² Julkishallinnon toiminta on yhä enemmän muuta kuin hallinnollista päätöksentekoa, kuten sopimustoimintaa tai tosiasiallista hallintotoimintaa. Kuten Suviranta toteaa, oikeussuojajärjestelmämme perustuu tästä huolimatta pitkälti perinteiseen ajatteluun, jonka ydinajatuksena on antaa suojaa hallintopäätösten muodossa tapahtuvaa toimintaa vastaan.³

Kotimaisessa tarkastelussa asiakkaiden oikeusturvahaasteet ovat näyttäneet keskittyvän erityisesti julkisen ja yksityisen välimaastoon sijoittuviin toimintoihin.⁴ Myös yliopistot kuuluvat tällaista asetelmaa toteuttaviin hybridiorganisaatioihin.⁵ Voimassa oleva yliopistolaki (558/2009) on lisännyt yliopistojen hallinnollista autonomiaa⁶ ja muokannut yliopiston roolia yritysmäisen palvelujen tuottajan suuntaan.⁷ Myös yliopistojen koulutustehtävä (yliopistolaki 558/2009, YOL 2 §) saa monenlaisia muotoja (7 §), mikä puolestaan aiheuttaa eroja opiskelijaryhmien asemaan. Tutkintokoulutuksessa yliopiston ja opiskelijan välistä suhdetta jäsentää opiskelijoiden asema yliopiston hallintovallan alaisina.⁸ Tämä yliopiston ja opiskelijan suhde näyttäytyy hallinto-oikeudellisena perussuhteena siinä mielessä, että siinä opiskelijan aseman lähtökohdaksi on lailla turvatut oikeudet ja velvollisuudet.⁹ Kun yliopistot järjestävät liiketoimintanaan (YOL 5 §:n 2 momentti) koulutusta, on opiskelija puolestaan maksava asiakas, jonka suhde yliopistoon määrittyy yksityisoikeudellisista lähtökohdista.

Yliopistoissa opiskelijan oikeusturvakeinot ovat vahvimmillaan tilanteissa, joissa yliopisto käyttää julkista valtaa. Opiskelijan oikeusturva toteutuu hallintopäätöstilanteissa yliopistolaisissa säädetyksi joko yliopiston sisäisen oikaisumenettelyn (YOL 82 §) tai

¹ Käsitteen moniulotteisuudesta esim. Koivisto 2013.

² Pajukoski 2010, s. 21.

³ Suviranta 2005, s. 204.

⁴ Ks. Oikeusministeriö 2020, s. 47.

⁵ Johanson – Vakkuri 2018, s. 135–138; Pekkola ym. 2020.

⁶ Hallberg ym. 2021; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016.

⁷ Kauppinen – Kaidesoja 2014, Siekkinen 2019, s. 61–67.

⁸ PeVL 43/2017 vp, s. 4–5; HE 73/2017 vp, s. 44.

⁹ Mäenpää 2017, s. 245–246.

valitusprosessin kautta (83 a §).¹⁰ Liiketoiminnallisen koulutuksen kohdalla yliopiston ja opiskelijan välisiä konflikteja voidaan puolestaan selvittää yleisissä tuomioistuimissa riita-asioina.

Pääosa yliopiston koulutustoiminnasta on tosiasiallista hallintotoimintaa eli opetusta ja ohjausta sekä näihin liittyvää vuorovaikutusta. Näihin tilanteisiin kytkeytyviin oikeusturvaodotuksiin vastaavat oikeusturvakeinot ovat rajallisia. Kyse on tältä osin juridiikan reuna-alueesta. Tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvät ja oikeuden reuna-alueille jäävät oikeusturvaodotukset ovat yhteinen haaste koko koulutuskentälle. Yliopistokontekstissa opetuksen laatu kiinnittyy opettajan sisällöllisiin ja menetelmällisiin ratkaisuihin, joita puolestaan suojaa perustuslain 16 §:n 3 momentin ja yliopistolain 6 §:n mukainen ylimmän opetuksen vapaus.¹¹ Koska ylimmän opetuksen tulee perustua tutkimukseen (YOL 2 §:n 1 momentti), on opetuksen tutkimusperusteisuus keskeisin opetuksen sisällöllisistä laatuksista.¹² Opetuksen laadussa on kuitenkin kyse myös opetuksen menetelmällisistä ratkaisuista, jotka liittyvät esimerkiksi arviointiin ja opetusmenetelmiin. Ylimmän opetuksen vapaus asettaa haasteita työnantajan puuttumismahdollisuuksiin opettajan opetukseen laatuun niissä tilanteissa, joissa opiskelija tuo esille laatuongelmia.

Oikeusturvan saatavuuteen liittyvässä keskustelussa eurooppalainen kehitys on nostanut myös kansalliseen keskusteluun uhri- ja asiakasnäkökulman ja oikeudenloukkausten ennaltaehkäisy.¹³ EU-taustainen sääntely kiinnittyy asiakkaan suojeluun ja siten näissä asiaryhmissä esiintyy sellaisia erityisiä takeita asiakkaan oikeuksiin pääsemiseksi kuin käänteinen todistustaakka tai vahingonkorvausoikeudellinen ankara vastuu. Siten esimerkiksi syrjintään ja tietoturvaan kiinnittyvässä asiaryhmissä opiskelijan asema tulee ainakin sääntelyn tasolla turvatuksi vahvemmin kuin monissa muissa koulutukseen liittyvissä tilanteissa. Näissä asiaryhmissä hybridioorganisaatioiden luonne ei muodosta ongelmaa, koska sääntelyssä ei pääosin tehdä eroa yksityisen ja julkisen oikeudenloukkaajan välille. Lainvalmistelussa oleva uusi asiakkaansuojalaki toisi myös kotimaiseen asetelmaan laajemmin tämän tyyppisen lähestymistavan, sillä oikeusministeriön mietinnössä tunnustetaan asiakkaan heikompi oikeusasema julkisyhteisön järjestämässä palveluissa ja ehdotetaan muun ohessa, että palvelun järjestäjällä olisi todistustaakka palvelun suorittamisesta laissa säädettyjen ja viranomaisen asettamien vaatimusten mukaisesti. Myös yliopistokoulutus, niiltä osin kuin ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä, kuuluisi tämän lain soveltamisalaan.¹⁴ Sääntely vahvistaisi ainakin periaatteellisesti opiskelijan asemaa. Ongelmana olisi tosin se, että yliopistolaissa opiskelijan koulutuksellisista oikeuksista on säädetty varsin väljästi.

¹⁰ Yliopiston muutoksenhakumenettelyistä ks. Mäenpää 2009, s. 349–355; Miettinen ym. 2009, s. 224–246; Narikka – Nuori 2013, s. 139–141.

¹¹ HE 309/1993 vp, s. 64–65; KM 1992:3, s. 371; HE 7/2009 vp, s. 54. Tuori 2011, s. 623–624; Miettinen 2001, s. 286–288.

¹² Esim. Mäenpää 2009, s. 102.

¹³ Ks. Aaltonen ym. 2013, s. 24.

¹⁴ Oikeusministeriö 2020, s. 67.

Suomessa ollaan kansallisesti täytäntöönpanemassa Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua direktiiviä (EU) 2019/1937 eli ilmoittajansuoja -direktiiviä. Direktiivin lähtökohtana on varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n tai kansallisen oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Direktiivi velvoittaa näiltä osin myös yliopistoja rakentamaan järjestelmän, jota kautta henkilökunta voi ilmoittaa väärinkäytöksistä. Koulutus ei sisältyisi lain soveltamisalaan, mutta esimerkiksi henkilötietojen käsittely sisältyy. Direktiivi ei velvoita luomaan vastaavaa järjestelmää opiskelijoille.¹⁵ Opiskelijoilla voi kuitenkin olla opiskelijan ja henkilökunnan väliseen valta-asemaan liittyen samantyyppisiä suojelutarpeita epäkohtia ilmoittaessaan kuin työntekijällä.¹⁶ Valmistelussa oleva ilmoittajansuojalainsäädäntö jättää yliopistoille harkintavaltaa ratkaista, onko sisäinen ilmoituskanava anonyymi. Sisäiseltä kanavalta edellytetään kuitenkin luottamuksellisuutta, joten ilmoittajan, ilmoituksen kohteen ja muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden henkilöllisyys ja muut henkilötiedot olisi suojattava. Myös muiden kuin kanavaan pääsyyn valtuutettujen henkilöiden pääsy ilmoituskanavaan tulisi estää.¹⁷ Suomessa nimettömiin kanaviin liittyy hallintoasian vireillepanoon kiinnittyviä ongelmia.¹⁸ Esimerkiksi nimettömiä kanteluita ei yleensä käsitellä. Viranomainen voi kuitenkin ottaa viranomaisen sisällä asioita käsiteltäväksi myös viranomaisaloitteisesti toteuttaessaan yleisestä viranomaisen valvontatehtävää joko viranomaisen sisällä tai viranomaisten välisissä valvontasuhteissa.¹⁹

Maailmalla erilaisia whistleblowing-kanavia on jo hyödynnetty yliopistojen toiminnassa. Esimerkiksi Englannissa on yliopistoissa käytössä sisäisiä ilmoituskanavia, joiden kautta työntekijöiden ohella opiskelijat voivat ilmoittaa muun muassa vilppiepäilyistä, häirinnästä, kiusaamisesta ja korruptiosta. Taustalla on lainsäädäntö, joka turvaa työntekijöitä heihin kohdistuvilta negatiivisilta seuraamuksilta tilanteissa, joissa he nostavat esille epäkohtia.²⁰ Näissä yliopistoissa käytäntöjä on laajennettu siis myös opiskelijoihin. Ilman erityisiä ilmoituskanavia, opettajan ja opiskelijan välisestä epätasapainoisesta valtasuhteesta voi seurata tilanteita, joissa opiskelija ei välttämättä uskalla tuoda esille opettajan epäasiallista käytöstä tai laiminlyöntejä.²¹

Tässä artikkelissa tavoitteemme on selvittää (anonyymien) ilmoituskanavien soveltuvuutta paikata yksilön oikeusturvaodotuksiin liittyviä katvealueita. Artikkelissa otetaan tarkasteluun kaksi yliopistokontekstiin sisältyvää yksilön oikeusturvaodotuksiin liittyvää haasteellista tilannetta: opetuksen laatu ja epäasiallinen kohtelu. Asiaryhmät on valittu siksi, että opetuksen laatu on moniulotteinen ja perinteiselle oikeusturvakehikolle haasteellinen teema. Epäasialliseen kohteluun liittyy puolestaan vahvempia oikeusturvakeinoja, mutta toisaalta

¹⁵ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 53.

¹⁶ Yle 2020 14.10.2020.

¹⁷ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 102–103.

¹⁸ Kulla – Salminen 2021, s. 176–177.

¹⁹ HE 50/2013 vp, s. 24.

²⁰ Ashton 2015, s. 29–30.

²¹ Ks. Heikkinen 2011, s. 174.

tosiasiallisia haasteita käyttää näitä asioiden arkaluonteisuuden vuoksi. Artikkelissa näitä tilanteita lähestytään kahdesta näkökulmasta. Ensinnä analysoidaan, miksi juuri nämä asiaryhmät edellyttävät erityisiä ilmoituskanavia. Toiseksi artikkeli sisältää empiirisen osion, jossa kartoitetaan opiskelijoiden näkemyksiä ilmoituskanavien käytöstä. Metodisesti artikkelimme kiinnittyy empiiriseen oikeustutkimukseen ja de lege ferenda -tutkimukseen.

1.2. Empiirinen tutkimusaineisto ja -menetelmä

Empiirisen aineiston avulla analysoimme opiskelijoiden näkemyksiä sisäisten ilmoitusjärjestelmien toimivuudesta epäasialliseen kohteluun sekä koulutuksen laatuun liittyvissä tilanteissa. Tutkimuksen empiirisen osuuden tavoitteena on *kartoittaa opiskelijoiden näkemyksiä ilmoituskanavien käytön riskeistä ja mahdollisuuksista*. Lisäksi pyrimme *tunnistamaan aineiston avulla nuorten asenteita ja käyttäytymismalleja anonyymiin ilmoittamiseen liittyen*. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin eläytymismenetelmää (empathy-based method). Kyseessä on laadullisen aineiston tiedonhankintamenetelmä, jossa vastaajat kirjoittavat kertomuksen tutkijan antaman johdannon eli kehyskertomuksen perusteella. Kehyskertomuksia on vähintään kaksi erilaista, joten aineisto analysoidaan kahteen kertaan: ensin normaalina tutkimuksen tematiikasta kertovana laadullisena aineistona, ja sen jälkeen tarkastellen sitä, mikä vastauksissa muuttuu, kun kehyskertomuksessa muutetaan yhtä keskeistä tekijää.²²

Tutkimusaineisto on koottu suomalaisen yliopiston 1 op:n orientaatio-opintojaksolla lukuvuonna 2020–2021. Opintojakso toteutettiin kaksi kertaa, ja molemmilla kerroilla osallistujia oli noin 170. Aineisto kerättiin opintosuorituksen osana, ja osallistujilta pyydettiin lupa heidän tuottamansa tekstin käyttämiseen osana tutkimusta. Mikäli osallistuja ei antanut suostumusta, rajattiin hänen suorituksensa aineiston ulkopuolelle. Anonymisoituun tutkimusaineistoon sisältyy yhteensä 273 opiskelijan kirjoittamat tekstit.

Tutkimuksessamme vastaajille arvottiin yksi neljästä erilaisesta kehyskertomuksesta, ja heidän pyydettiin jatkamaan kertomusta noin 100–200 sanan verran. Kehyskertomuksissa käsiteltiin anonyymiä ilmoittamista joko kiusaamiseen ja häirintään tai opetuksen laatuun liittyen. Lisäksi kertomuksessa oli määritelty, tuliko vastaajan käsitellä aihetta mahdollisuuksien ja hyötyjen vai haasteiden ja riskien näkökulmasta. Näin muodostui neljä erilaista kehyskertomusta K1–K4, joissa on kaksi muuttujaa: *teema* (häirintä/opetus) sekä *asenne* (positiivinen/negatiivinen). Aineistonkeruu toteutettiin virtuaalisessa oppimisympäristössä Moodlessa, ja kehyskertomukset arvottiin vastaajille sattumanvaraisesti. Aineistoon sisältyvien tekstien määrää jakaantuu eri kehyskertomuksille seuraavasti: K1: 47 kpl, K2: 71 kpl, K3: 74 kpl ja K4: 81 kpl.

Eläytymistehtävä taustoitettiin lyhyesti kertomalla yliopiston henkilökunnalle jo tarjolla olevasta ilmoituskanavasta. Pohdittavaksi esitettiin samanlaisen kanavan tarjoaminen myös opiskelijoille, mutta mahdollisen uuden kanavan tarkoituksesta, sisällöstä, tai toteutuksesta ei annettu lisätietoja. Koska kirjoittajille annettiin mahdollisuus eläytyä kuvitteellisen kertomuksen tilanteeseen, menetelmällä ei saada tietoa vastaajan omista käsityksistä tai kokemuksista. Sen sijaan menetelmä antaa vastaajalle mahdollisuuden laajentaa tarkastelua

²² Eskola ym. 2017, s. 267.

oman ajattelunsa ulkopuolelle, jolloin voidaan päästä jäljille siitä, miten vastaajien mielestä ilmiö voitaisiin käsittää. Eläytymismenetelmä ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu niinkään sen selvittämiseen, mitä ilmiö on, vaan mitä se voisi olla.²³

2. Sisäiset ilmoituskanavat whistleblowing-järjestelmien muotona

Pilliinpuhaltamista (whistleblowing) on tutkittu Suomessa vähän oikeudellisesta näkökulmasta, vaikka muilla tieteenaloilla keskustelua on käyty jo 1980-luvulta lähtien.²⁴ Aiheen oikeudellisia peruskysymyksiä ovat hahmotelleet lähinnä Riku Neuvonen (2017) sekä Mia Eklund (2018). Käsitteellä tarkoitetaan väärinkäytösten ilmiäntamista sisäisiä tai ulkoisia kanavia käyttäen, anonyymisti. Ilmiannot voivat koskea epäeettistä tai lainvastaista toimintaa. Sisäisiä kanavia ovat organisaation omat kanavat, ulkoisia esimerkiksi poliisin nettivihjepalvelu tai median kanavien hyödyntäminen.²⁵ Median kautta tapahtuvaan ilmiäntamiseen liittyy lähdesuojaan ja sananvapauteen liittyviä ongelmia, mutta tässä artikkelissa keskitytään vain whistleblowing-järjestelmien *organisaation sisäiseen ulottuvuuteen*.²⁶ Pilliinpuhaltamisen hyödyt yhteiskunnalle on tunnustettu, mutta erityisesti sisäiset ilmiäntäjäjärjestelmät voidaan nähdä myös organisaatioiden kehittämisen välineenä. Yksilön tai ryhmien oikeusturvaodotusten ja oikeuksiin pääsyn täydentäjinä whistleblowing-järjestelmiä ei ole vielä juuri pohdittu.

Anonyymien, organisaation sisäisten ilmoituskanavien rooli oikeuden saatavuuden kehikossa onkin vielä jäsentymätön. Järjestelmillä on preventiivistä merkitystä yksilöön, ryhmiin tai yleiseen etuun kohdistuviin väärinkäytöksiin. Toimijat jättävät mahdollisesti toimimatta väärin tietäessään, että toimet voivat tulla ilmi. Anonyymit ilmoitukset mahdollistavat myös organisaation ulkoisten menettelyiden käynnistämisen, kuten poliisin esitutkinnan, tai sellaisten sisäisten menettelyiden käynnistämisen, joista voi seurata työntekijöille työoikeudellisia seuraamuksia tai opiskelijoille kurinpitotoimia. Tällöin anonyymi ilmoituskanava on ensisijaisesti epävirallinen vireillepanokeino sellaisissa asioissa, joissa asiaa ei voi muuta kautta saada tutkittavaksi. Whistleblowing-järjestelmät liittyvätkin organisaation sisällä sisäisen valvonnan käynnistämiseen.²⁷

Whistleblowing-järjestelmien taustalla on ajatus luoda turvallinen, anonyymi ilmoituskanava, jota kautta henkilö voi ilmoittaa väärinkäytöksistä ilman riskiä vastatoimista. Työyhteisöissä ilmiäntamiseen liittyy ilman tällaista järjestelmää tyypillisesti välittömiä riskejä, kuten uhka irtisanomisesta tai kunnianloukkausoikeudenkäynneistä.²⁸ Anonyymien ilmoitusjärjestelmän kautta ilmoittajaa suojataan epäkohtien esille tuomisen negatiivisilta seurauksilta, kun hänen henkilöllisyyttään suojataan. Tästä syystä tässä artikkelissa pohditaan opiskelijoiden tarvetta anonyymeihin ilmiäntäjäjärjestelmiin. Opiskelijan asemaan yliopistossa liittyy edellä esitettyjä epätasapainoisen valta-aseman elementtejä.

²³ Ks. Eskola ym, 2017, s. 268.

²⁴ Ks. Salminen – Heiskanen 2013.

²⁵ Dasgupta – Kesharwani 2010, s. 58. Ks. Apaza – Chang 2020, s. 3.

²⁶ Ks. Viinamäki ym. 2020, s. 55–64.

²⁷ Neuvonen 2017, s. 242.

²⁸ Apaza – Yongjin 2011, s. 115.

Anonyymeihin ilmoitusjärjestelmiin sisältyy riskejä. Ne kiinnittyvät erityisesti tiedon luotettavuuteen ja ilmoittajan vilpittömään mieleen, koska järjestelmiä voidaan myös väärinkäyttää. Tästä syystä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta ja whistleblowing-tapauksia koskevassa ratkaisukäytännössä on korostettu ilmiannettavan tiedon objektiivisuutta ja luotettavuutta, ja sitä, että ensisijaisesti käytetään sisäisiä järjestelmiä ja vasta viime kädessä mediaa, jos muita tehokkaita kanavia ei ole.²⁹

Sisäiset whistleblowing-järjestelmät eivät ole Suomessa olleet kovin kehittyneitä varsinkaan julkisella sektorilla³⁰, mutta maailmalla niitä on hyödynnetty monenlaisten epäkohtien ilmoittamiseen. Myös yliopistoympäristöissä whistleblowing-järjestelmiä on jo käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Englannissa sekä opiskelijoiden että yliopiston työntekijöiden havaitsemien epäkohtien esille tuomisen kanavana.³¹ Tyypillisesti pilliinhallusjärjestelmiä tai niistä piirteitä saavia järjestelmiä liittyy tutkimuseettisiin tilanteisiin ja tutkimusvilppiin.³² Suomessakin tällaisia tutkimusvilppiin kiinnittyviä järjestelmiä on luotu itsesääntelyn lähtökohdista, eli ilman lainsäädännön velvoitteita.³³ Suomessa nämä järjestelmät eivät ole anonyymejä.

Tutkimusvilppiin liittyvien tilanteiden lisäksi yliopistoissa on laajasti käytössä erilaisia käytänteitä, jotka mahdollistavat epäasiallisesta käyttäytymisestä ja opetuksen laatuun liittyvistä epäkohdista ilmoittamisen. Teimme Suomen yliopistoille lyhyen, yhden kysymyksen kyselyn kartoittaaksemme, onko yliopistoissa käytössä erityisesti opiskelijoiden käyttöön suunnattua anonyymiä ilmoituskanavaa väärinkäytösten ilmoittamiseksi. Esiitetty kysymys oli ”onko yliopistossanne käytössä anonyymiä ilmoituskanavaa väärinkäytösten ilmoittamiseksi, joka on suunnattu erityisesti opiskelijoiden käyttöön?”³⁴. Kysely osoitti, että kolmestatoista vastanneesta kahdella yliopistolla on käytössä opiskelijoille tarkoitettu, anonyymit ilmoitukset mahdollistava kanava. Useista yliopistoista mainittiin kuitenkin kanavia, joiden kautta oli mahdollista tehdä ilmoituksia nimellä. Tällöin käsitykset ilmoittajan henkilöllisyyden salaamisesta vaihtelivat. Tulkintana esitettiin muun muassa, että julkisuuslain nojalla ilmoittajan henkilötiedot on kerrottava kysyttäessä tai toisissa yliopistoissa niitä ei luovutettu käsittelijän ulkopuolelle.

Voimassa oleva lainsäädäntö onkin asettanut reunaehdoja ilmoitusjärjestelmien luomiseen. Koska julkisuuslaissa ei ole säädetty ilmoittajaan liittyvää suojaamista salassapitoperusteeksi (621/1999, julkisuuslaki), on yliopistojen ilman ilmoittajasuojalainsäädäntöä käytännössä tullut antaa ilmoittamiseen liittyvät tiedot, kuten ilmoittajan nimi, niitä pyytävälle. Tällöinkin asiaan on toki voinut kytkeytyä muita salassapitoperusteita, kuten henkilökohtaisiin oloihin

²⁹ Guja v. Moldova 12.2.2008 ja Heinisch v. Germany 21.7.2011.

³⁰ Viinamäki ym. 2020, s. 51.

³¹ Schmidt 2017.

³² Esim. Henningsen ym. 2013.

³³ Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyiden käsitteleminen Suomessa 2012; Neuvonen 2017, s. 250–251. Hyvän tieteelliseen käytäntöön ja koulutuksen laatuun liittyvät seikat lähenevät siinä mielessä toisiaan, että niillä on molemmilla liittymä kohta perustuslain 16.3 §:ään. HTK-prosessi kiinnittyy tutkimuksen vapautteen liitettyyn tiedeyhteisön sisäiseen tutkimuksen arviointiin. Opetuksen laatu on monissa kohden sidottu opettajan ylimmän opetuksen vapautteen sisältyviin opettajan menetelmällisiin valintoihin.

³⁴ Kysymys esitettiin sähköpostitse Unifin yliopistojen opetuksesta vastaavien vararehtoreiden ryhmän edustajille elokuussa 2021, muistutus lähetettiin kaksi kertaa.

liittyviä tietoja. Toisaalta ilmoituksista voi muodostua myös henkilökisteri, jolloin tietoja ei voi luovuttaa ilman säädettyä perustetta (julkisuuslaki 16 §:n 3 momentti). Tämä lähtökohtainen epäselvyys siitä, kenen tietoon tiedot päätyvät, on voinut estää ilmoittajaa hyödyntämästä olemassa olevia järjestelmiä, jollei niitä ole rakennettu anonyymeiksi, eli sellaisiksi, että vastaanottajakaan ei tiedä ilmoittajan henkilöllisyyttä.

Asiakkaansuojaa koskevassa lainvalmistelussa on tunnistettu yliopistojen laatuvirheisiin ja oikeussuojan puutteisiin kiinnittyviä haasteita.³⁵ Nykyinen sääntely antaa vain hyvin epäsuoraa tukea opiskelijan asemalle laatuun liittyvissä konflikteissa. Yliopistoille on asetettu lähinnä velvoite laadun kehittämiseen (YOL 87.1 §; VNA 794/2004 28 §)³⁶, ja tämän velvoitteen mukaisesti yliopistot voivat luoda käytänteitä opetuksen laatuun tai epäasialliseen käyttäytymiseen liittyvien reklamaatioiden käsittelylle. Yliopistoissa on käytössä yliopistojen laatu järjestelmien mukaisia yksittäisen opintojakson laatuun liittyviä tyypillisesti anonyymeja palautejärjestelmiä. Yliopistoihin kohdistuu myös ulkoista arviointia (YOL 87 §), jonka suuntaviivat asetetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymässä arviointisuunnitelmassa (laki Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013 5 §). Arviointitoiminnan painopisteitä ovat vuosina 2020–2023 muun ohessa oppimisen ja osaamisen kehittäminen sekä yhdenvertaisuuden edistäminen.³⁷ Korkeakoulujen auditoinnissa nämä lähtökohdat ilmenevät muun muassa koulutuksen laadun ja vuorovaikutuksen arviointina.³⁸ Mikään ei estä yliopistoja kehittämässä osana laatutyötään anonyymeja yksilön oikeusturvaodotuksiin vastaavia ilmoituskanavia.

3. Opiskelijan oikeusturva ja täydentävien menettelyiden tarve yliopistoissa

3.1. Opetuksen laatu juridisena kysymyksenä ja opiskelijan oikeusturva

Opetuksen ja ohjauksen laatu ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä ja siten myös opetuksen laatuun liittyvät oikeusturvaodotukset voivat olla monentyyppisiä. Tällaisia odotuksia voi syntyä esimerkiksi, mikäli opettajan kielenkäyttö on epäasiallista taikka opettaja laiminlyö sähköpostiin vastaamisen. Julkista tehtävää hoidettaessa kyseiset tilanteet jäsenyvät laillisuusperusteen (PL 2 §:n 3 momentti) kautta ja toiminnan punninta tapahtuu suhteessa normiin: edellä kuvatuissa tilanteissa hallintolain (434/2003) mukaiseen asiallisen kielenkäytön vaatimukseen (9 §), palveluperiaatteeseen (7 §) ja neuvontavelvollisuuteen (8 §).

Opetuksen laatu on perinteisesti liitetty opetuksen tutkimusperusteisuuteen.³⁹ Vastaavalla tavoin kuin perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiseen ylimmän opetuksen vapautteen sisältyy opetuksen sisältöihin ja menetelmiin liittyvä valinnanvapaus⁴⁰, on perusteltua nähdä, että myös

³⁵ Valmistelun tavoitteena on muun muassa ollut kehittää korvausmenettelyä julkisten palveluiden (laatu)virheiden osalta. Oikeusministeriö 2020, s. 3, 59, 67.

³⁶ Ks. PeVL 23/2016 vp, 2; PeVL 43/2017 vp, 5. Yliopistojen arviointijärjestelmän piirteistä tiivistä ks. Ursin 2020.

³⁷ Koulutuksen arviointisuunnitelma 2020–2023, s. 9.

³⁸ Korkeakoulujen arviointikäsikirja 2019–2024, s. 7, 11–16.

³⁹ Esim. Mäenpää 2009, s. 102; Miettinen 2001, s. 286–287; Tuori 2011, s. 623–624.

⁴⁰ HE 309/1993 vp, s. 64–65.

koulutustoimintaan kohdistuu opetuksen sisällön ohella menetelmiin liittyviä laatuodotuksia. Opetukseen ja oppimiseen liittyy monenlaisia vuorovaikutuksellisia prosesseja. Esimerkiksi laillisuusvalvontakäytännössä on noussut erilaisia opetuksen laatuun liittyviä näkökulmia.⁴¹ Yliopistolla on luonnollisesti velvollisuus järjestää koulutus siten, että opiskelijalle lainsäädännöllä luodut oikeudet toteutuvat. Sääntely on kuitenkin väljää. Yliopistolakiin ja tutkintoasetukseen sisältyy ainoastaan väljät puitteet tutkintojen tavoitteille, rakenteille ja sisällöille. Yliopiston tulee järjestää opetus ja ohjaus siten, että tutkinnot on mahdollista suorittaa säädetyssä tutkintoajassa (YOL 40.3 §). Tämä merkitsee esimerkiksi opetusjärjestelyllisiä kysymyksiä, kuten opetuksen aikataulutusta ja työmäärän mitoitusta.⁴² Opiskelijalla on myös oikeus suorittaa alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavat opinnot yliopiston tutkintosäännön ja opetussuunnitelman mukaisesti (YOL 41 §).⁴³

Väljän sääntelyn taustalla on yliopiston akateeminen itsehallinto, jonka mukaan yliopiston omat toimielimet käyttävät päätösvaltaa opetusta koskevilla alueilla. Opettajan sisällölliset ja menetelmälliset ratkaisut puolestaan saavat turvaa perustuslain 16 §:n 3 momentista ja yliopistolain 6.1 §:stä.⁴⁴ Sääntely korostaa opetussuunnitelman asemaa opetuksen järjestämisessä ja opiskelijoiden oikeusturvaodotusten lähtökohtana.⁴⁵ Opetussuunnitelmasta ei kuitenkaan voi hakea muutosta yliopistolain valituskiellon vuoksi (YOL 84 §).⁴⁶

Opiskelijan oikeusturvakeinot tyypistyvät opetuksen sisältöjen, menetelmien ja opetusjärjestelyiden osalta hallinnon sisäiseen kanteluun tai laillisuusvalvontakanteluun joko yliopistolain valituskieltojen vuoksi tai siksi, että toiminnasta on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Esimerkiksi opetusjärjestelyihin kiinnittyvällä opintojaksolle ottamisella on vaikutuksia opiskelijan opinnoissa etenemiselle, opinnoissa suuntautumiselle ja valmistumiselle,⁴⁷ mutta opintojaksolle ottamista ei tyypillisesti mielletä hallintopäätökseksi, eikä siihen tällöin liity muutoksenhakumahdollisuutta.

Laillisuusvalvonnan asema toiminnan ulkopuolisena opetuksen sisältöjen, menetelmien ja opetusjärjestelyiden laillisuuden arvioijana on haasteellinen yliopistolain opetuksen järjestämiseen liittyvän väljän sääntelyn sekä yliopiston akateemisen itsehallinnon ja opettajan ylimmän opetuksen vapauden vuoksi.

⁴¹ EOA 20.11.2019 dnro 2719/2018; AOA 16.7.2019 dnro 526/2018; AOA 16.11.2018 dnro 3959/2017.

⁴² HE 84/2020 vp, s. 4–5, 7. Opiskelija voi juridisesti saada opetukseen liittyvissä konfliktitilanteissa tukea myös perustuslain 16.2 §:ssa turvatusta oikeudesta yhdenvertaiseen mahdollisuuteen saada korkeakoulutusta kykyjen ja erityisen tarpeiden mukaisesti ja perustuslain 16.3 §:ssä turvatusta oikeudesta ylimmän opiskelun vapauteen (HE 309/1993 vp, s. 64), mutta tehokkaita oikeusturvakeinoja hänellä ei tästä sääntelypohjasta huolimatta ole. Ks. Kosonen – Mäntylä 2020.

⁴³ Ks. AOA 24.10.2001 dnro 1830/4/99.

⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 64; KM 1992:3, s. 371. Esim. HE 7/2009 vp, s. 54.

⁴⁵ Kosonen ym. 2015, s. 202–203.

⁴⁶ Myöskään opetussuunnitelman valmistelusta ei saa hakea muutosta (Turun HaO 29.1.2008 t 08/0057/3).

⁴⁷ Opetusjärjestelyiden ja opinnoissa etenemisen suhdetta on tarkasteltu myös lain esitöissä (HE 12/2005 vp, s. 5–6; SiVM 4/2005 vp, s. 3. Ks. myös HE 84/2020 vp, s. 7).

Opettajan tulee noudattaa opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä (YOL 6.1 §), mutta yliopistotyöntekijän työsuhteen (55/2001) 3:1 direktiovaltaa rajaa se, että yliopisto ei voi antaa määräyksiä, jotka vaarantavat tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapauden toteutumisen (YOL 32 §).⁴⁸ Käytännössä ylimmän opetuksen vapautteen sisältyviin opetusmenetelmällisiin ja sisällöllisiin ratkaisuihin on siten haastava puuttua valvontavallan puitteissa. Työntekijänä opettaja ei voi kuitenkaan laiminlyödä tehtäviään eikä selvästi alisuorittaa tehtäviään ilman työoikeudellisia seuraamuksia, joita ovat huomautus, varoitus tai lopulta jopa irtisanominen. Tällaisia laiminlyöntejä voisi olla esimerkiksi yliopiston sisäisten määräysten rikkominen, kun tenttiarviointien määräaika- ja laiminlyönti. Opetusjärjestelyitä ei ole sitä vastoin luettu opettajan ylimmän opetuksen vapauden piiriin lain esitöissä tai oikeuskäytännössä.

Opetuksen laatuun liittyvien jälkikäteisten oikeusturvakeinojen rajallisuus nostaa esille myös kysymyksen etukäteisistä oikeusturvakeinoista ja opiskelijoiden osallisuudesta opetussuunnitelmaan koskevassa päätöksenteossa.⁴⁹ Opiskelijoiden osallisuudesta opetussuunnitelmia koskevaan päätöksentekoon ei säädetä yliopistolaisissa, vaan se jää yliopistojen omiin ratkaisuihin.⁵⁰ Tämä ilmentää voimassa olevan yliopistolain mukaista laajaa hallinnollista autonomiaa, jonka mukaisesti yliopistot voivat määrätä oman norminantovaltansa (YOL 28 §) mukaisesti erilaisista osallisuuskäytännöistä. Siten laaja hallinnollinen autonomia mahdollistaa opetuksen ja opiskelun vapautteen kytkeytyvien yliopistojen sisäisten oikeusturva- ja laatuodotuksiin vastaavien järjestelmien luomisen.

3.2. Epäasiallinen kohtelu

Yliopistoissa voi ilmetä varsin erilaisia epäasialliseen kohteluun liittyviä tilanteita, kuten häirintää, muuta syrjintää ja kiusaamista. Tilanteet voivat opiskelijoiden osalta jäsentyä eri tavoin: epäasiallista kohtelua voi ilmetä opiskelijoiden välisissä suhteissa tai opiskelijan ja opettajan välisessä relaatiossa, jossa opiskelija voi olla joko epäasiallisen kohtelun subjekti tai objekti. Monissa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä yksilön pääsy oikeuksiinsa voi samanaikaisesti olla myös ryhmän oikeuksien saatavuusongelma, kuten rakenteellisen syrjinnän tilanteessa.

Häirinnän ehkäisemiseen liittyvä yliopiston toimintavelvollisuus pohjautuu seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän osalta naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin (tasa-arvolaki 609/1986). Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 14 §:n mukaan silloin kun loukkaava käyttäytyminen kiinnittyy yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteisiin, kuten esimerkiksi yksilön alkuperään, kieleen, uskontoon, vammaisuuteen tai mielipiteeseen, se loukkaa henkilön ihmisarvoa tosiasiallisesti tai tarkoituksellisesti ja käyttäytymisellä luodaan henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen ja hyökkäävä ilmapiiri, on kyse yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta häirinnästä (14 §). Yhdenvertaisuuslaissa on

⁴⁸ Ks. PeVL 11/2009 vp, 7; SiVM 5/2009 vp, s. 8.

⁴⁹ Ammattikorkeakoulujen osalta ks. Kosonen ym. 2015, s. 205.

⁵⁰ Voimassa olevaa yliopistolakia on kritisoitu mm. siitä, että se on heikentänyt yliopistoyhteisön asemaa (Esim. Heinonen ym. 2016; Kuusela ym. 2020). Ks. myös Hallberg ym. 2021, s. 103–105.

nimenomaisesti säädetty työnantajan velvollisuudesta ryhtyä näissä tilanteissa toimenpiteisiin. Muutoin työnantaja syyllistyy syrjintään (14 §:n 2 momentti). Yhdenvertaisuuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty tässä yhteydessä vastaavaa velvoitetta yliopistoille tai muille koulutuksen järjestäjille. Toisaalta velvoite voidaan katsoa kohdistuvan yliopistoihin jo yhdenvertaisuuslain yleisen soveltamisalasäännöksen perusteella (2 §). Siten häirintä on kiellettyä syrjintää sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain nojalla.⁵¹ Yhdenvertaisuuslain sääntely voisi toki olla tältä osin yksiselitteisempää. Jos yliopiston asiaan liittyvää toimintavelvoitetta ei kuitenkaan johdettaisi yhdenvertaisuuslaista, perustuisi se tällöin yliopistolaissa asetettuun veloitteeseen turvata turvallinen opiskeluympäristö (YOL 41 a §:n momentti 1).

Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki asettavat koulutuksen järjestäjälle veloitteen laatia tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat (tasa-arvolaki 5 a §, yhdenvertaisuuslaki 6.2 §). Tasa-arvosuunnitelmassa tulee nimenomaisesti kiinnittää erityistä huomiota muun muassa opetuksen järjestämiseen, oppimiseroihin ja opintosuoritusten arviointiin sekä seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen (tasa-arvolaki 5 a §).⁵²

Tasa-arvolain esitöiden mukaan opetuksen järjestäjän vastuu alkaa, kun häirintä on saatettu sen tietoon. Tämä edellyttää toimivien kanavien olemassaoloa. Opetuksen järjestäjä syyllistyy syrjintään, jos se ei tällöin ryhdy käytettävissä oleviin toimiin estääkseen häirinnän jatkumiseen. Yliopiston toimintavelvoite kohdistuu yliopiston opiskelijoihin ja opettajiin.⁵³

Kiusaamisen ehkäisy liittyy opiskelijan oikeuteen turvallisesta opiskeluympäristöstä (YOL 41 a.1 §).⁵⁴ Vaikka korkeakoululainsäädännön esitöissä ei nimenomaisesti mainita kiusaamista turvallisen opiskeluympäristön yhteydessä⁵⁵, on syytä käsittää turvallinen opiskeluympäristö korkeakoulukontekstissa laajana käsitteenä, johon sisältyy myös velvoite kiusaamiseen puuttumiseen ja ehkäisemiseen.⁵⁶ Näin myös niissä kiusaamistilanteissa, joissa kyse ei ole tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain kattamista syrjintätilanteista. Yliopistolle ei ole säädetty nimenomaisesti vastaavaa velvoitetta kuin perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille laatia suunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta ja kiusaamiselta sekä luoda omavalvontajärjestelmä muun muassa näiden suunnitelmien

⁵¹ Tasa-arvolain 7 §:ssä on määritelty välillinen ja välitön sukupuoleen perustuva syrjintä sekä seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän käsitteet.

⁵² Työnantajan tasa-arvosuunnitelma (tasa-arvolaki 6 a §) eroaa oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmasta (tasa-arvolaki 5 a §).

⁵³ HE 195/2004 vp, s. 32. Korkeakoulun toimintavelvoite on rajattu säännöksessä koskemaan nimenomaisia tilanteita ja laajimmillaankin velvoite kohdistuu *muuhun varsinaiseen toimintaan*. Korkeakoulun toimet rajautuvat koskemaan korkeakoulun opetustilanteita ja korkeakoulun alueella tapahtuva tilanteita, silloin kun niillä on välitön kytkös opetustoimintaan. Näin säännöksen voitaisiin ajatella rajaavan ulkopuolelle esimerkiksi korkeakoulun alueella järjestettävät ainejärjestöiltamat, mutta lukevan sisäänsä esimerkiksi korkeakoulun kirjastossa tapahtuvat häirintätilanteet.

⁵⁴ Rikander – Silvennoinen 2021, s. 9–10.

⁵⁵ HE 164/2010 vp, s. 58–59, 68.

⁵⁶ Muilla koulutusasteilla kiusaamisen ehkäisemiseen liittyvät toimintavelvoitteet ovat yksiselitteisempiä kuin korkeakoulutuksen alueella (ks. HE 66/2013 vp, s. 41; HE 39/2017 vp, s. 263. Lisäksi esim. AOA 17.12.2012 dnro 4401/4/10; Hakalehto-Wainio 2012, s. 219–226).

toteuttamiseksi ja valvomiseksi (oppilas- ja opiskeluhuoltolaki 1287/2013 13 §). Kun yliopistoissa tapahtuva kiusaaminen ei kiinnity syrjintäperusteisiin, se saattaa jäädä siten sääntelyn katvealueelle. Esimerkiksi vahingonkorvausoikeudellisten vastuurelaatioiden selkeyttämiseksi kiusaamisen puuttumisen sääntelyä tulisi kuitenkin täsmentää myös yliopistojen osalta.

Jos kiusaaminen kiinnittyy tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain sääntelemiin tilanteisiin, on opiskelijalla käytössään tehokkaita oikeusturvakeinoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esimerkiksi neuvotellut sovintoja tilanteissa, joissa opettaja on syrjinyt opiskelijaa. Oppilaitos on maksanut korvauksia muun muassa oppilaitoksen opettajan nimiteltyä epäasiallisesti opiskelijan kotimaasta peräisin olevien henkilöiden luonteenpiirteitä ja asennetta.⁵⁷ Kielletyn syrjinnän tilanteessa myös tuomioistuin voi määrätä hyvityksen. Opiskelija voi lisäksi viedä yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjintäasian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, ja lautakunta voi vahvistaa sovinnon tai esimerkiksi kieltää yliopistoa jatkamasta syrjivää toimintaa ja määrätä tehosteeksi uhkasakon (yhdenvertaisuuslaki 21 §).

Yliopistolakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä opiskelijan velvollisuudesta käyttäytyä asiallisesti.⁵⁸ Opiskelija ei voi kuitenkaan käyttäytyä yliopistossa miten tahansa, vaan opiskelijan teot voivat johtaa kurinpitotoimiin eli kirjalliseen varoituksen tai määräaikaiseen erottamiseen (YOL 45 §). Yliopisto voi ryhtyä kurinpitotoimiin, jos opiskelija rikkoo yliopiston järjestystä. Yliopiston järjestykseen voidaan puolestaan katsoa sisältyvän ainakin seikkoja, joista yliopisto voi antaa järjestyssääntöjä. Nämä seikat on yliopistolaisissa perustuslakivaliokunnan järjestyssääntöjä koskevan käytännön⁵⁹ mukaisesti määritelty täsmällisesti ja niihin sisältyy yksilön asianmukaista käyttäytymistä määrittävä yliopistoyhteisön turvallisuuden ja viihtyisyyden turvaaminen (YOL 41 a. momentti 2 §). Lienee selvää, että kiusaaminen ja häirintä ovat epäasianmukaista käyttäytymistä ja yliopistoilla on silloin toimintavelvollisuus kurinpitotoimiin niissä tilanteissa, joissa opiskelija esimerkiksi kiusaa opiskelijaa tai opettajaa.

Työturvallisuuslainsäädäntö suojaa yliopiston työntekijää häirintä- ja kiusaamistilanteissa (työturvallisuuslaki 738/2002 8.1 §). Toisaalta yliopiston henkilöstöön kuuluvalla voi seurata opiskelijoihin kohdistuvasta epäasiallisesta toiminnasta työsopimuslain mukaiset sanktiotoimet: varoitus ja äärimmillään irtisanominen (TSL 7:2) tai erittäin painavasta syystä työsopimuksen purkaminen (TSL 8:1). Työnantaja voi turvautua myös lievempiin toimiin, kuten työntekijän uudelleensijoittamiseen tai puhutteluun, riippuen tilanteen vakavuudesta. Sopimattomana käytöksenä pidetään muun muassa syrjintälakien mukaista toimintaa.⁶⁰ Jos kiusaamisesta tai häirinnästä syntyy korvauskelpoista vahinkoa, myös vahingonkorvaussääntely turvaa opiskelijan asemaa. Työturvallisuus tai työsopimus lainsäädäntö ei luonnollisesti ulotu opiskelijoihin.

⁵⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedote 6.4.2017.

⁵⁸ Vrt. Perusopetuksen osalta Hakalehto-Wainio 2012, s. 96–97.

⁵⁹ PeVL 70/2002 vp, s. 5; PeVL 28/2004 vp, s. 5–6, PeVL 31/2013 vp, s. 4, PeVL 22/2017 vp, s. 3.

⁶⁰ Äimälä– Kärkkäinen 2017, s. 528–529.

Oikeudellinen vastuu kiusaamis- tai häirintätilanteessa voi myös toteutua suoraan tekijään kiinnittyvänä, ilman kytkentää organisaation vastuuseen tai toimiin. Tämä konkretisoituu erityisesti rikosoikeudellisen järjestelmän kautta. Opiskelija voi tällöin rikosilmoituksella käynnistää esimerkiksi seksuaalista ahdistelua (RL 20 luku 5 a §) koskevan tutkinnan, on tekijänä sitten yliopiston henkilöstöön kuuluva tai toinen opiskelija. Yliopistoilla ei ole tällaisista rikoksista ilmoitusvelvollisuutta ja esimerkiksi em. rikosnimike on syyteoikeuden osaltakin asianomistajarikos (RL 20:11).

Summaten voidaan todeta, että yliopistolla on velvollisuus ryhtyä toimiin kiusaamis-, häirintä- ja syrjintätilanteissa, mutta lainsäädäntö jättää yliopistoille toimintaväljyyttä ja sen, miten se järjestää toimintansa siten, että kaikilla on tiedossa, miten tilanteissa tulee toimia ja miten saada tilanteesta apua.⁶¹ Yhdenvertaisuuslaissa (16 §) on myös säädetty ilmoittajan turvaamisesta vastatoimilta hänen vedotessaan yhdenvertaisuuslain mukaiseen epäasialliseen toimintaan. Käytännössä tämän vaatimuksen toteuttaminen kiinnittyy olennaisilta osin epäasialliseen käyttäytymiseen liittyvän ilmoituskanavan järjestämiseen. Lisäksi yliopistolakiin sisältyy varsin suppea keinovalikoima käytettäväksi kiusaamis-, häirintä- ja syrjintätilanteiden ja näihin liittyvien konfliktien ratkaisemiseksi. Siten yliopiston sisäiset, omaan määräystenantovallan alaan (YOL 28 §) ratkaisut nousevat merkityksellisiksi. Vaikka myös kiusaamistilanteissa on oikeusturvan osalta katvealueita, erityisesti syrjintäperusteisiin kytkeytyessään opiskelijan oikeusturvakehikko on vahvempi kuin edellisessä luvussa esitellyissä laatuksymyksissä. Kiusaamiseen ja häirintään liittyy kuitenkin erityinen häpeän leima sekä valta-asetelmia, joiden vuoksi uhri voi olla haluton tuomaan asiaa minkään järjestelmän piiriin⁶². Tällaisissa tilanteissa whistleblowing -järjestelmä, nimenomaisesti anonyymi kanava, on yksi mahdollinen keino ongelmien ratkaisemiseksi.

4. Opiskelijoiden näkemykset anonyymeistä ilmoituskanavista

Eläytymismenetelmällä toteutetun aineistonkeruun kehyskertomukset noudattivat alla esitetyn kertomuksen K1 rakennetta. Vastajille arvoitut temaattiset ja asenteelliset variaatiot ilmenivät kertomuksissa seuraavasti:

*K1: Tapasin ystäväni eilen, ja hän kertoi omassa yliopistossaan käytössä olevasta anonyymistä ilmoituskanavasta, jonka avulla opiskelijat voivat ilmoittaa opiskeluun liittyvistä epäkohdista. Hän oli **innoissaan mahdollisuuksista ja hyödyistä**, joita puhelimella käytettävä sovellus tuo **kiusaamiseen ja häirintään** liittyvien epäkohtien esiin nostamiseen. Hän kertoi sovelluksen toimivan siten, että ... (Jatka kertomusta)*

*K2: -- Hän oli **huolissaan haasteista ja riskeistä**, joita puhelimella käytettävä sovellus tuo **kiusaamiseen ja häirintään** liittyvien epäkohtien esiin nostamiseen.*

--

⁶¹ Ks. HE 19/2014 vp, s. 112.

⁶² Ks. Yle 2020 14.10.2020 ja Heikkinen 2011, s. 174.

K3: -- Hän oli **innoissaan mahdollisuuksista ja hyödyistä**, joita puhelimella käytettävä sovellus tuo **opetuksen laatuun** liittyvien epäkohtien esiin nostamiseen. --

K4: -- Hän oli **huolissaan haasteista ja riskeistä**, joita puhelimella käytettävä sovellus tuo **opetuksen laatuun** liittyvien epäkohtien esiin nostamiseen. --

Aloitimme analyysin antamalla vastauksille tunnisteet, joissa on kehyskertomuksen numero ja vastauksen järjestysnumero saman kehyskertomuksen vastausten joukossa (ensimmäinen vastaus sai tunnisteet K1_1 ja viimeinen K4_81). Analyysi eteni aineiston huolellisesta lukemisesta ja jäsentelystä kohti tutkimuskysymysten mukaista kokoavaa teemoittelua. Yksittäisistä vastauksista etsimme sisällöltään toistuvia mainintoja, jotka ryhmittelimme tutkimuskysymyksiä valaiseviksi alateemoiksi. Tämän jälkeen muodostimme alateemoista neljä kokoavaa yläteemaa: *anonymiteetti, sosiaalinen media, vuorovaikutus ja johtaminen*. Laadimme yksittäisten mainintojen esiintyvyyssmatriisit teemoittain, ja lisäksi vertailimme yläteemoja eläytymismenetelmän perusidean mukaisesti variaatioittain. Esittelemme tulokset ensin yleisellä tasolla yläteemoittain jäsennettyinä, ja lopuksi variaatioittain vertaillen.

4.1. Opiskelijoiden esiin nostamat uhat ja mahdollisuudet

Kaikki kehyskertomukset koskivat anonyymiä ilmoittamista, mutta vain osa vastaajista pohtii *anonymiteetin* merkitystä ja sen seurauksia tarkemmin. Useimmat vastaajat katsovat, ettei nimetön ilmoitus voi johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin. Mahdollisuuksia pohtivat vastaajat toivovat kuitenkin, että yleisen tason toimenpiteitä pystyttäisiin tekemään anonymiteetistä huolimatta. Henkilökohtaisen avun saamiseen esitetään ratkaisuna anonyymi chat-toiminto. Lisäksi vastaajat pohtivat kirjautumisen edellyttämistä ilmoituskanavan kontrolloimiseksi. Suuri osa vastaajista esittää myös epäilyksen siitä, ettei anonymiteetin pitävyyteen tai sovelluksen tietoturvaan voi luottaa.

“Keksimme, että vaikka sovelluksessa ollaankin anonyymejä, voisi siinä olla sellainen toiminto, jonka avulla ilmoitusten lukija voisi pyytää esimerkiksi tarkennusta tai perusteluja ilmoittajalta, edelleen anonyymisti.” (K2_15)

“Kanavilla esiinnyttiin vitsillä eri opettajina ja loppujen lopuksi, eihän kukaan meistä voi tietää kuka on kirjoituksen takana, mahtaako hän edes opiskella meidän yliopistossa?” (K3_15)

Kun vastaajat pohtivat vakavista ongelmista ilmoittamista, anonymiteetin katsotaan olevan välttämätöntä, vaikka puuttumiskeinojen ongelma tunnistetaan. Opiskelijat pelkäävät leimautumista joko muiden opiskelijoiden silmissä (häirinnästä ja kiusaamisesta ilmoittaessa) tai opettajan silmissä (opetuksen laadusta ilmoittaessa). Häirintään ja kiusaamiseen liittyvissä tarinoissa esitetään toisiin opiskelijoihin liittyviä riskejä, sillä ilmoittamisesta epäillään seuraavan juoruamista ja kiusaamisen lisääntymistä. Opetuksen laatuun liittyen asiattomien ilmoitusten arvellaan kohdistuvan yksittäisiin opettajiin.

“Ystävänäni oli huolissaan juuri siitä, että keräisikö sovellus liikaa sellaisia henkilöitä anonyyminä, jotka tulevat kommentoimaan opettajien opettamistapoja tai käytäntöjä, vain sen takia, ettei itse pidä tästä opettajasta tai ei ole tyytyväinen esimerkiksi hänen antamaan arviointiin.” (K4_3)

Ilmoituskanava rinnastuu monissa vastauksissa *sosiaaliseen mediaan*. Opiskelijat eivät siis ajattele ilmoittamisjärjestelmän perustuvan yksisuuntaiseen lomakkeeseen, vaan ilmoitusten odotetaan näkyvän kaikille sovelluksen käyttäjille. Muita vastauksissa esiintyviä sosiaalisen median ominaisuuksia ovat ilmoitusten kommentointi ja peukuttaminen, moderaattoreiden käyttäminen sekä trollaus ja muu asiaton ilmoittaminen. Kiusaamiseen ja häirintään liittyvää ilmoittamista koskevissa tarinoissa esiintyy lisäksi oma yhteisöllisyyteen liittyvä alateemansa: anonyymien vertaistukiryhmien muodostaminen ilmoitussovelluksen sisällä. Sosiaalisen median mainintoja yhdistää keskustelun anonymiteetti sekä pitäytyminen ilmoitussovelluksen sisällä, irrallaan reaali maailmasta. Suuri osa maininnoista on negatiivisia, mutta mahdollisuuksia pohtivissa vastauksissakin opiskelijat visioivat järjestelmään sosiaalisen median ominaisuuksia, jotka parantaisivat yliopiston ilmapiiriä ja yhteishenkeä:

“Sovellus mahdollistaa ikään kuin sosiaalisten mielenosoitusten tekemisen. Jos tarpeeksi moni on kommentoinut tai tykännyt jonkin opiskelijan julkaisusta, niin yliopiston on otettava kyseinen asia käsittelyyn. Näin saadaan opiskelijoiden mielipiteet julki yliopiston henkilökunnalle ja opiskelijoiden on vaivatonta vaikuttaa asioihin.” (K1_9)

Kiusaamiseen ja häirintään liittyvää ilmoittamista koskevissa tarinoissa sosiaalisen median ominaisuudet nousevat esiin lähinnä riskejä ja uhkia pohdittaessa. Sillä, että ilmoitukset näkyisivät kaikille, on lähes kaikkien mielestä suora yhteys siihen, että kiusaaminen lisääntyy. Opetuksen laatuun liittyvää ilmoittamista koskevissa vastauksissa sosiaalisen median ominaisuudet mainitaan useimmin. Vastaajat yhdistävät opetuksen epäkohdista ilmoittamisen kurssipalautteeseen, mutta visioivat järjestelmän sisältävän ominaisuuksia, joita nykyiset palautejärjestelmät eivät mahdollista, kuten reaaliaikaisuuden ja ilmoitusten “peukuttamisen”.

“Hän pystyy myös antaa palautetta opettajille tuntien, tehtävien tai kokeen rakenteesta kun hänen ei tarvitse pelätä opettajan tietävän kuka hänen työtänsä kritisoi. Näin ollen havaituista epäkohdista on aikaisempaa helpompaa ilmoittaa.” (K3_26)

Vuorovaikutus ilmenee vastauksissa mainintoina opiskelijoiden ja yliopiston henkilökunnan välisestä vuoropuhelusta, joka ulottuu ilmoitussovelluksen ulkopuolelle reaali maailmaan. Monissa vastauksissa yhteisöllisyys ilmenee myös anonymiteetistä luopumisena, eli eräänlaisena ilmoituskanavan jatkotoimenpiteenä. Kiusaamista ja häirintää koskevan ilmoittamisen opiskelijat toivovat johtavan keskusteluavun saamiseen esimerkiksi psykologilta.

“Sovellusta ja sen ilmoituksia seuraa useita opintoohjainvoinnista vastaavia yliopiston työntekijöitä oman tiiminsä kanssa, joihin kuuluu myös osa tutor-

projektissa olevista. Heidän tehtävänä on kartoittaa yliopiston tilannetta kiusaamisesta ja muista epäkohdista.” (K1_5)

Opiskelijat tunnistavat ilmoituskanavan käytössä myös monenlaisia yliopiston johtamiseen ja kehittämiseen liittyviä näkökulmia. Kiusaamista ja häirintää koskevassa ilmoittamisessa nähdään mahdollisuus ilmoituskanavan hyödyntämiseen yleisenä ilmapiirin ja hyvinvoinnin kehittämisvälineenä. Toisaalta epäillään, ettei ilmoituskanavalle osoiteta selvää vastuutahoa, tai etteivät resurssit riitä suurten ilmoitusmäärien käsittelyyn.

“Yksilöllisen neuvonnan lisäksi sovellusta voidaan käyttää tiedon hankintaan. Sovelluksen keräämän tiedon perusteella yliopiston johto, tai kuka ikinä epäasiallisen käytöksen torjunnasta vastaakaan saa käyttöönsä dataa siitä, missä häirintää eniten ilmenee ja mahdollistaa resurssien kohdistamisen sinne missä niitä eniten tarvitaan”. (K1_11)

Opetuksen laatuun liittyvän ilmoittamisen uhkia pohtivat vastaajat pelkäävät ilmoittamisen johtavan asiattomiin ilmoituksiin ja jopa trollaukseen, jossa yksittäisiin opettajiin voitaisiin kohdentaa perusteettomia syytöksiä kiusantekomielessä. Moni näkee uhkana myös sen, että trollauksen seurauksena yliopisto kohdentaisi toimenpiteet väärin. Toisaalta opiskelijat näkevät ilmoitusjärjestelmän mahdollisuutena valvoa opettajien työn laatua ja visioivat järjestelmän johtavan niin sanktioihin kuin palkitsemiseenkin.

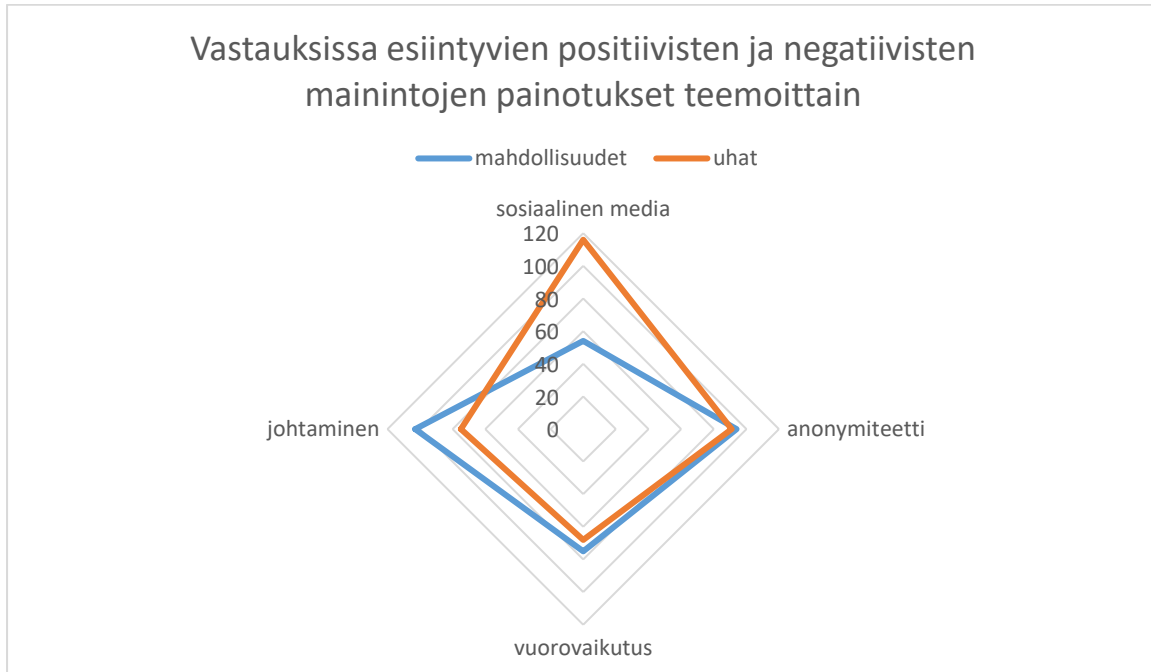
“Hyville opettajille siis professoreille, jotka saisivat asiat hyvin opetetuksi tulisi roimasti pisteitä ja rahallista palkkiota sekä kunniaa, kun taas alaspeukutetut joutuisivat miettimään miten opettaisivat asiat paremmin. Hänen mukaansa tämä ohjaisi pitkässä juoksussa opetuksen suuntaa paremmaksi ja kannustaisi kaikkia opettajia ja professoreita panostamaan enemmän opiskelun laatuun.” (K3_56)

4.2. Opiskelijoiden näkemykset variaatioittain

Opiskelijoiden esiin nostamista yksittäisistä maininnoista laadimme esiintyvyyismatriisit, ja näiden perusteella kehyskertomusten varioinnin vaikutusta esittävät säteittäiset kaaviot. Kaavion asteikossa (0–120) on mainintojen lukumäärät, ja värillisen kuvion muoto kertoo mainintojen painottumisen kussakin yläteemassa.

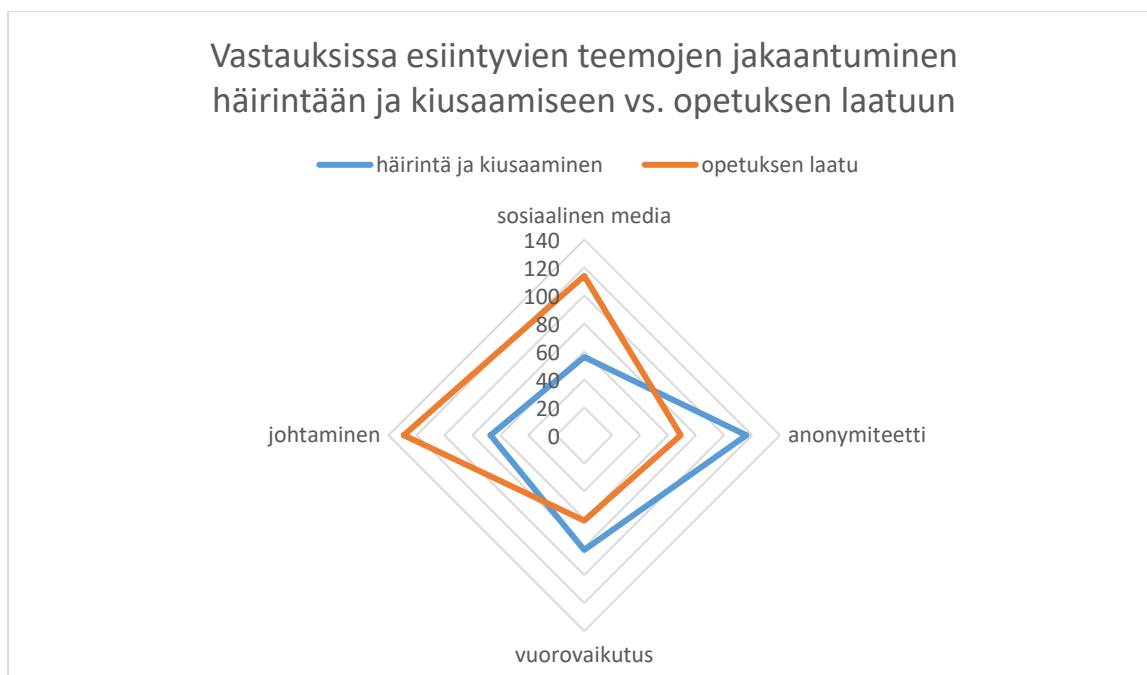
Kuviossa 1 variaatio ilmentää asenteita: ilmoituskanavan hyödyt ja mahdollisuudet (sininen) vs. ilmoituskanavan riskit ja uhat (oranssi). Kuvioista nähdään, että positiivisissa tarinoissa yleinen teema on yliopiston johtaminen, jossa ilmoituskanava on opiskelijoiden näkökulmasta opetuksen kehittämisen keskeinen väline. Anonymiteettiä koskevat maininnat ovat aivan yhtä yleisiä niin positiivisissa kuin negatiivisissakin tarinoissa. Anonymiteetti on opiskelijoiden mielestä välttämätöntä epäkohdista ilmoitettaessa, mutta he ymmärtävät myös sen haittavaikutukset: väärinkäytökset sekä vaikeuden puuttua vakaviin ongelmiin. Sosiaaliseen mediaan liittyvät maininnat ovat selvästi yleisempiä negatiivisissa tarinoissa. Opiskelijat pitävät anonyymien ilmoitusten julkaisemista ja niiden kommentoimista ilmoitusjärjestelmän

itsestään selvänä osana, mutta tunnistavat myös tästä seuraavat lieveilmiöt: kiusaamisen lisääntymisen, juoruamisen ja ”trollaamisen” eli perusteettomat ja mahdollisesti massoitain tehtäillut ilmoitukset. Vuorovaikutukseen liittyvät maininnat jakaantuvat asennevariaatioissa tasaisesti: positiiviset tarinat kertovat opiskelijoiden ja henkilökunnan välisen tai opiskelijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen lisääntymisestä, negatiiviset taas vuorovaikutuksen puutteesta. Vuorovaikutuksessa itsessään opiskelijat eivät näe negatiivisia piirteitä.



Kuvio 1. Vastauksissa esiintyvien positiivisten ja negatiivisten mainintojen painotukset teemoittain.

Kuviossa 2 variaatio ilmentää kehyskertomuksen teemaa: häirintä ja kiusaaminen (sininen) vs. opetuksen laatu (oranssi). Kuvio osoittaa sosiaaliseen mediaan ja johtamiseen liittyvien mainintojen painottuvan selvästi opetuksen laatuongelmista ilmoittamiseen. Anonymiteetti on sen sijaan erityisesti kiusaamiseen ja häirintään liittyvään ilmoittamiseen kytkeytyvä teema. Opetuksen laatuun liittyen opiskelijat pohtivat ilmoituksen anonymiteetin vaikutuksia, eivät niinkään anonymiteetin merkitystä itsessään. Itse asiassa suurin osa vastaajista näkee, ettei opetuksen laatuun liittyviä epäkohtia ole lainkaan mahdollista tuoda esiin omalla nimellään.



Kuvio 2. Vastauksissa esiintyvien häirintään ja kiusaamiseen vs. opetuksen laatuun liittyvien mainintojen painotukset teemoittain.

5. Johtopäätökset ja keskustelu

5.1. Anonyymit ilmoittajajärjestelmät opiskelijan oikeusturvaa täydentämässä?

Edellä olemme esittäneet, että opiskelijan oikeusturvaan ja oikeuden saatavuuteen jää katvealueita tarkastelemillamme kysymysalueilla: epäasialliseen kohteluun sekä opetuksen laatuun liittyvissä konflikteissa. Oikeuden saatavuuden haasteita esiintyy tyypillisesti asiaryhmissä, joissa oikeudellinen haaste voi olla rakenteellinen ja kohdistuu usein myös koko ryhmään (esimerkiksi syrjintä), jotka ovat vaikeita oikeusjärjestelmän ratkaistaviksi (esimerkiksi kiusaaminen) tai joissa uhrin tavalla heikommassa tai haavoittuvassa asemassa ja heidän kykynsä käyttää normaaleja oikeussuojakeinoja ovat rajalliset (esimerkiksi lapset, vammaiset, henkilöt epätasapainoisissa valtasuhteissa).⁶³ Empiirisen aineistomme ja tutkimuskirjallisuuden perusteella kiusaamiseen, häirintään ja opetuksen laatuksymyksiin liittyy valtasuhteita, joiden vuoksi asian saattaminen yliopiston sisäisiin tai ulkoisiin prosesseihin omalla nimellä voi olla haastavaa. Anonymiteetti kehitettävissä kanavissa näyttäytyikin opiskelijoiden vastauksissa hyvin tärkeänä. Tämä edellyttää kuitenkin myös anonyymiin ilmoittamiseen liittyvien haasteiden tunnistamista.

Anonymiteetin kautta yksi keskeinen kysymys pilliinpuhaltamisessa liittyy välitetyn tiedon laatuun. Myös opiskelijavastauksissa tuotiin esille tiedon laatuhaasteet ja järjestelmien väärinkäytön mahdollisuus anonyymeissa järjestelmissä. Organisatorisella tasolla kysymys on myös siitä, että vain aitojen ilmoitusten perusteella organisaatio kehittyy. Tähän viittaa myös

⁶³ Ks. esim. Letto-Vanamo 2017, s. 234–235.

opiskelijoiden huoli siitä, että ilmoitusten perusteella voidaan kohdistaa huomiota ja muutoksia asioihin, jotka suurimman osan mielestä saattavat olla hyvin. Ilmoituskanavan ohella keskeinen kysymys on ilmoitusten käsittely ja siihen liittyvä yliopiston velvollisuus selvittää asia. Opiskelijat nostivat esille, että ilmoittajalta tulisi kysyä lisätietoja tiedon luotettavuuden varmistamiseksi. He tosin myös tunnistivat resurssihaasteet.

Anonymiteetin ohella johtaminen nousi yhdeksi yläteemaksi empiirisessä aineistossamme. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on korostettu, että organisaation keskustelukulttuurin taso vaikuttaa siihen, tuodaanko epäkohtia tyypillisesti esille sisäisen raportoinnin kautta.⁶⁴ On myös katsottu, että mitä korkeammassa asemassa väärinkäytösten tekijä on, sitä vähemmän uskotaan sisäiseen ilmiäntojarjestelmään.⁶⁵ Ei siis ole yksiselitteistä, että olemassa olevaa anonymia ilmiäntajakanava hyödynnetään. Sisäisten kanavien on oltava luotettavia ja tehokkaita, jotta ilmiäntajat uskaltavat niitä käyttämään. Esimerkiksi tietoturva vaatimusten on täytyttävä ja tehokkuusvaatimus merkitsee myös ennen kaikkea sitä, että ilmoitusten tulee johtaa toimiin. Pelkkä ilmoituskanavan kehittäminen ei riitä, vaan etukäteen tulee luoda myös toimintamalli siihen, kuinka toimia, jos ilmoituksissa tuodaan esiin esimerkiksi yksittäisen opettajan tai opiskelijan epäasiallinen toiminta.

Ilmiäntajakanavien etu, vaikkapa verrattuna ylimmille lainvalvojille osoitettuihin kanteluihin, on niiden nopeus ja mahdollisuus puuttua epäkohtiin, jotka ilmenevät juridiikan reuna-alueilla. Jos organisaatiossa on tahtoa, ilmoitusten perusteella voidaan korjata epäkohtia nopeastikin. Ilmiäntajakanavien avulla voidaan myös puuttua sellaisiin epäkohtiin, joista on vaikea puhua omalla nimellä. Usein tällaisissa asioissa valvontavälineeksi jäisi muutoin vain media. Organisaation näkökulmasta sisäinen ilmiäntajajärjestelmä on kuitenkin median hyödyntämistä lievempi puuttumiskeino. Juridisesta näkökulmastakin ohjataan siihen suuntaan, että sisäiset kanavat tulisi hyödyntää ensin⁶⁶. Jos ilmoittaja ei luota ilmoittajakanavaan esimerkiksi tietoturvasyistä, hän hyödyntää todennäköisesti edelleen mieluummin mediaa. Edellä mainitut näkökohdat vaikuttavat siten vahvasti siihen, saadaanko ilmiäntajakanavista kehitettyä tehokkaita opiskelijan oikeusturvaa täydentäviä väyliä.

5.2. Opetuksen laatu ja opettajan korostunut rooli

Julkisten palveluiden laatuun ja oikeusturvaan liittyvät haasteet on tunnistettu esimerkiksi asiakkaansuojalain valmistelussa.⁶⁷ Empiirinen aineistomme kartoitti juuri opintonsa aloittaneiden tutkinto-opiskelijoiden näkemyksiä laatuhaasteista ilmoittamisesta. Vastauksista ilmenee, että opetuksen laatu kysymykset kohdentuvat opiskelijoiden hahmottamina korostetusti opettajan ja opiskelijan väliseen relaatioon. Tässä aineistossa opiskelijat eivät myöskään hahmota opetuksen laatuun liittyviä ongelmia sisällöllisinä, tutkimusperusteisuuden kriteerin kautta arvioitavina ongelmina. Aineiston perusteella opiskelijoille laatua edustaa yksittäisen opettajan pedagoginen toiminta, ja konfliktit laadun osalta näyttäytyvät tällä

⁶⁴ Skivenes – Trygstad 2010, s. 1091 ja Kaptein 2011, s. 516, 518–520, 527.

⁶⁵ Callahan – Dworkin 1994, s. 165–166.

⁶⁶ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Guja v. Moldova 12.2.2008 ja Heinisch v. Germany 21.7.2011 sekä Viinamäki ym. 2020, s. 55.

⁶⁷ Oikeusministeriö 2020, s. 46.

konkreettisella yksilötasolla, eivät niinkään organisaatiotasolla. Tähän suhteeseen liittyy myös opettajan valta-asema ja pelko ilmoittamisen negatiivisista vaikutuksista opiskelijan omiin opintoihin. Toisaalta anonyymin ilmiantajajärjestelmän kautta opiskelijat näkevät mahdollisuuden vaikuttaa nopeasti suoraan mahdollisiin laatuhaasteisiin, koska opettajilla on niin suuri päätösvalta niistä asioista, jotka ovat opiskelijoille merkityksellisiä. Yliopiston päätöksentekuelinten rooli opetuksen laadun kehittämisessä puolestaan ei joko ole tuttua tai sitä ei koeta merkityksellisenä. Tässä tulee ottaa kuitenkin huomioon, että aineistossamme vastaajat olivat vasta opintonsa alkuvaiheessa olevia opiskelijoita.

Edellä mainittu on kiinnostava havainto, koska voitaisiin ajatella, että käytössä olevien jälkikäteisten oikeusturvakeinojen rajallisuus korostaisi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista eli opiskelijoiden osallisuusmahdollisuuksia opetussuunnitelmaa koskevaan päätöksentekoon. Perinteistä näkemystä opiskelijoiden osallisuudesta päätöksentekoon ravistelevat kuitenkin yliopiston muuttuvat roolit ja tehtävät. Yliopiston opiskelija-asiakkaiden rooliin ei välttämättä istu osallisuus yliopistoyhteisössä tapahtuvaan päätöksentekoon⁶⁸, eikä ylioppilaskunnan jäsenyyteen sidottua osallisuutta yliopiston päätöksentekuelimissä ole edes turvattu kaikkien koulutusmuotojen opiskelijoille.

Opetuksen menetelmiin, sisältöihin ja opetusjärjestelyihin liittyviin opiskelijoiden oikeusturvaodotuksiin vastaaminen näyttäisikin tarkastelumme perusteella olevan haasteellista vähäisten oikeusturvakeinojen ja toiminnan luonteen (tosiasiallinen hallintotoiminta) sekä yliopiston itsehallinnon ja opettajien ylimmän opetuksen vapauden vuoksi. Edellä mainittuihin havaintoihin pohjautuen, whistleblower-järjestelmä voisi tarjota toimivan ratkaisun laatuksymyksissä opiskelijan oikeusturvaodotusten näkökulmasta.

5.3. Yhteisöllisyys ja vuorovaikutus ilmiantajajärjestelmissä

Empiirisessä asetelmassamme opiskelijoille ei annettu tietoja siitä, millainen ilmiantajajärjestelmä olisi, jotta vastaajat saattoivat tuoda näkemyksiään esille ilman ennakkoletuksia. Suurin osa vastaajista näkeekin ilmiantajajärjestelmän sosiaalisena medianana, jossa myös muut opiskelijat ja henkilökunta pääsevät tarkastelemaan ”ilmiantoja”. Tämä interaktiivisuus nostaa esiin hyöty- ja haittanäkökulmia, joita whistleblowing-kanaviin tyypillisesti ei liity, koska niissä ei ole tarkoitus synnyttää vuorovaikutusta ryhmän sisällä, vaan saattaa epäkohta organisaation tietoon. Vastauksista on kuitenkin syytä nostaa keskusteluun yhteisöllisyys. Yksilötason lisäksi olisi selvästi tärkeää, että esimerkiksi perinteisesti yksilötason ongelmana nähtyä häirintää käsiteltäisiin organisaatiossa myös yhteisötason ongelmana.⁶⁹ Niin organisaation kehittämisen kuin yksilöiden (esim. häirintää luokassa sivustaseuranneiden) osalta jonkinlainen vuorovaikutus tai yhteisölliset toimenpiteet olisivat tärkeitä prosessin myöhemmissä vaiheissa. Ilmoitusvaiheeseen ne eivät välttämättä sovellu.

⁶⁸ Ks. Hallberg ym. 2021, s. 80–81, jossa vaikutusmahdollisuudet yliopiston päätöksentekoon jäivät viimeiselle sijalle opiskelumotivaatioon vaikuttavien tekijöiden joukossa. Toisaalta selvityksen mukaan vaikuttamismahdollisuudet konkretisoivat tutkinto-opiskelijoille yliopistoyhteisön jäsenyyttä, jolloin ero koulumaiseen oppilasrooliin tai pelkkään asiakkuuteen muodostuu merkitykselliseksi.

⁶⁹ Heikkinen 2011, s. 180–181, 178.

Suuren osallistujajoukon interaktiivisuus ilmiantajajärjestelmän ominaisuutena on empiirisen aineistommeikin valossa ongelmallista. Tällaisiin anonyymeihin, laajemman osallistujajoukon vuorovaikutteisiin sovelluksiin ei ole juridista velvoitetta, eikä niitä ole mielletty whistleblowing-järjestelmien ominaispiirteiksi. Koska ne kuitenkin nousivat voimakkaasti esille opiskelijoiden vastauksissa, on syytä nostaa esille muutama juridinen huomio tästä näkökulmasta. Työntajalla on ensinnäkin työturvallisuuslain 1 §:n mukaan velvollisuus ennaltaehkäistä työterveyshaittoja. Terveys käsittää tässä myös henkisen terveyden. Sosiaalista mediaa hyödyntävä sovellus voisi työnantajan järjestämänä olla vastoin tätä tavoitetta, kun otetaan huomioon myös opiskelijoiden vastauksissa esittämät huolet siitä, että yksittäisiin opettajiin voisi kohdistua trollausta ja perusteettomia väitteitä. Ilmoituksia olisi mahdotonta rajata etukäteen ja opetushenkilökunnan yksityiselämän suojan kannalta kaikenlaisten kommenttien mahdollistaminen, niin että suuri joukko näkee ne, on myös arveluttavaa.

6. Lopuksi

Whistleblowing-järjestelmät ovat ennen kaikkea organisaation valvonnan välineitä, joiden kautta kehitetään organisaatiota ja tuodaan esille yleiseen etuun liittyviä epäkohtia. Niiden rooli ei perinteisesti liity yksilön oikeuksien edistämiseen, eivätkä ne voi korvata oikeusturvakeinoja tai opiskelijan oikeusaseman muotoavaa lainsäädäntöä. Niiden kautta voidaan kuitenkin tukea ja täydentää oikeuden saatavuutta erityisesti juridisten kysymysten reuna-alueilla. Näemme tällaiset mahdollisuudet erityisesti laatukysymyksissä.

Ilmiantajakanavilla ei voi kuitenkaan paikata selkeitä oikeusturva-aukkoja. Ilmiantajakanavien rinnalla on pohdittava myös sitä, millaisin lainsäädäntönormein yliopistojen puuttumista esimerkiksi kiusaamiseen ja häirintään sekä velvoitetta ohjata uhri avun piiriin, voitaisiin täsmällisemmin ohjata. Sääntely on muita oppilaitoksia löyhempää, mutta erityisesti tässä epäasiallisen kohtelun asiaryhmässä väljää sääntelyä ei voida perustella yliopiston autonomialla, koska esimerkiksi syrjinnän kieltö (PL 6.2 §) ja oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7.1 §) ovat perus- ja ihmisoikeuksien ydinaluetta. Viime kädessä valtio on vastuussa siitä, että se esimerkiksi lainsäädäntötoimin turvaa perus- ja ihmisoikeuksien konkreettista toteutumista.

Lähteet

Aaltonen, Milla – Heino, Päivi – Villa, Susan, Riitelemine on pienelle ihmiselle raskasta. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013. (Aaltonen ym. 2013)

AOA 24.10.2001 dnro 1830/4/99.

AOA 17.12.2012 dnro 4401/4/10.

AOA 16.7.2019, dnro 526/2018.

AOA 16.11.2018 dnro 3959/2017.

Apaza, Carmen R. – Chang, Yongjin, What makes whistleblowing effective. *Public Integrity* 13(2) 2011, s. 113–129.

Apaza, Carmen R. – Chang, Yongjin, Effective Whistleblowing Conceptual Framework, s. 1–10 teoksessa Carmen R. Paza – Yongjin Chang (toim.), *What makes Effective Whistleblowing: Global Comparative Studies from the Public and Private Sector*. Palgrave Macmillan 2020.

Ashton, Jeanette, 15 Years of Whistleblowing Protection Under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger? *Industrial law journal* 44(1) 2015, s. 29–52.

Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas – Kiiskinen, Hanna – Kortteinen, Juhani – Lavapuro, Juha – Nieminen, Liisa – Ylhäinen, Marjo, *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Alma Talent 2019. (Anttila ym. 2019)

Callahan, Elletta Sangrey – Dworkin, Terry Morehead, Who blows the whistle to the media, and why: organizational characteristics of media whistleblower. *American Business Law Journal* 32(2) 1994, s. 151–184.

Dasgupta, Siddhartha – Kesharwani, Ankit, Whistleblowing: A Survey of Literature. *The IUP Journal of Corporate Governance*, IX (4), 1–15, 2010.

EOA 20.11.2019 dnro 2719/2018.

Eklund, Mia, Förslaget till visselblåsardirektiv – några observationer, särskilt i ljuset av arbetstagarens integritetsskydd. *JFT* 6/2018 s. 393–436.

Eskola, Jari – Sanna Karayilan – Terhi Kaski – Tiina Lehtola – Tiina Mäenpää – Oshie Nishimura-Sahi – Anu-Maarit Oede – Mari Rantanen – Sirkku Saarinen – Päivi Toivikko – Marianna Valtonen – Anna Wallin, *Eläytymismenetelmä 2017: Ohjeita ja kokemuksia menetelmästä kiinnostuneille*. Teoksessa Eskola ym. (toim.), *Eläytymismenetelmä 2017: Perusteema ja 11 muunnelmaa*, s. 266–293. Tampere University Press 2017. (Eskola ym. 2017)

Hakalehto-Wainio, Suvianna, *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. 2. painos. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Hallberg, Pekka – Pohjolainen, Teuvo – Letto-Vanamo, Pia – Peltola, Maija S. – Kivistö, Jussi, *Yliopistoautonomia 2021*. Selvitysryhmän raportti Opetus- ja kulttuuriministeriölle. Saatavissa osoitteessa <https://minedu.fi/documents/1410845/4154572/Yliopistoautonomia+1.3.2021.pdf/1dc10e06-e151-492c-5849-af3c51bcec09/Yliopistoautonomia+1.3.2021.pdf?t=1614614739981> (luettu 22.9.2021) (Hallberg ym. 2021)

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

HE 12/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta.

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 164/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 66/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 39/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 73/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta

HE 84/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 40 §:n sekä ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Heikkinen, Mervi, Tapaustutkimus yliopiston tasa-arvopolitiikasta: Seksuaalinen häirintä. Aikuiskasvatus 3/2011, s. 174–183.

Heinonen, Visa – Kekkonen, Jukka – Lehto, Veli-Pekka – Patomäki, Heikki, Uusi yliopistolaki 2020. Into 2016. (Heinonen 2016 ym.)

Henningsen, Mary Lyn – Valde, Kathleen S.– Denbow, Jessica, Academic Misconduct: A Goals-Plans-Action Approach to Peer Confrontation and Whistle-Blowing. Communication Education, 62(2) 2013, s. 148–168. <https://doi.org/10.1080/03634523.2012.752509> (Henningsen ym. 2013)

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje (2013). Saatavissa osoitteessa https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf (luettu 8.10.2021).

Kauppinen, Ilkka – Kaidesoja, Tuukka, A Shift Towards Academic Capitalism in Finland. Higher education policy 27(5) 2014, s. 23–41.

Kaptein, Muel, From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture on organizations on employee responses to observed wrongdoing. Journal of Business Ethics 98(3) 2011, s. 513–530.

Keravuori-Rusanen, Marietta (2008), Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

Koivisto, Ida, Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? Lakimies 6/2013, s. 1032–1054.

Kosonen, Jonna – Miettinen, Tarmo – Sutela, Marja – Turtiainen, Matti, Ammattikorkeakoululaki. Kauppakamari 2015. (Kosonen ym. 2015)

Kosonen, Jonna – Mäntylä, Niina, Koronakevään opiskelijavalinnat – Yliopistojen autonomian rajat ja yhdenvertaisuuden moniulotteisuus. Edilex 14.9.2020.

Korkeakoulujen auditointikäsikirja 2019–2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi 2019.

Koulutuksen arviointisuunnitelma 2020–2023. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus 2021. Saatavissa osoitteessa https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/04/KARVI_arviointisuunnitelma-2020-2023_paivitetty_2021.pdf (luettu 21.8.2021).

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Alma 2021.

Kuusela, Hanna – Harju, Auli – Kaleva, Veera – Mäkelä, Maria – Poutanen, Mikko – Raipola, Juha – Tervasmaki, Tuomas – Tomperi, Tuukka, Kenen yliopisto? Tampereen yliopiston henkilöstön näkemyksiä yliopistojen johtamisjärjestelmistä ja itsehallinnosta. 2. Korjattu ja uudistettu painos. Tampereen yliopisto 2019. (Kuusela 2019 ym.)

Johanson, Jan-Erik – Vakkuri, Jarmo, Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life. Milton: Routledge 2018.

Letto-Vanamo, Pia, Access to justice – concept with many meanings. JFT 2–4/2017 s. 233–241.

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Miettinen, Tarmo, Tieteen vapaus. Kauppakaari 2001.

Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo, Uusi yliopistolainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 2009. (Miettinen ym. 2009).

Mäenpää, Olli, Yliopistolaki. WSOYpro 2009.

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma 2017.

Narikka, Jouko – Nurmi, Erkki, Uudet yliopistot ja uudistuvat ammattikorkeakoulut. Tietosanoma 2013.

Neuvonen, Riku, Piliinpuhaltajien asema Suomessa. Teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.), Viestinnän muuttuva sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopisto 2017, s. 241–254.

Oikeusministeriö (2020). Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:3.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016). Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Loppuraportti 30.6.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30.

Pekkola, Elias – Pinheiro, Rómulo Miguel – Geschwind, Lars – Siekkinen, Taru – Carvalho, Teresa – Pulkkinen, Kirsi, Nested hybridity and value definition in public higher education: a conceptual view. Teoksessa Vakkuri, Jarmo – Jan-Erik Johanson (toim.), Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives. Milton: Taylor and Francis 2020, s. 59–80.

PeVL 70/2002 vp – HE 205/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 28/2004 vp – HE 168/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisikoulutuksesta sekä laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisilain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2009 vp – HE 7/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2012 vp – HE 44/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 31/2013 vp – HE 92/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 23/2016 vp – HE 66/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

PeVL 22/2017 vp – HE 39/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 43/2017 vp – HE 73/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta.

SiVM 4/2005 vp – HE 12/2005 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle yliopistolain muuttamisesta.

SiVM 5/2009 vp – HE 7/2009 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Pajukoski, Marja, Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.), Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2010, s. 20–41.

Rikander, Henri – Silvennoinen, Elisa, Lähestymiskiellon soveltaminen oppilaitoksessa. Edilex 23.6.2021.

Salminen, Ari – Heiskanen, Lauri, Whistleblowing, Piliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja: Selvityksiä ja raportteja 192. Vaasan yliopisto 2013.

Siekinen Taru, The changing relationship between the academic profession and universities in Finnish higher education. Springer 2020.

Skivenes, Marit – Trygsta, Sissel C, When whistle-blowing works: the Norwegian case. Human Relations 63(7) 2010, s. 1071–1097.

Schmidt, Chris Bonau, Exploration of mechanisms used for organizational learning related to whistleblowing claims in institution of higher education at the state and the institution. University of Pecs 2017.

Suviranta, Outi, Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? Lakimies 2/2005, s. 195–213.

Tuori, Kaarlo, Sivistykselliset oikeudet, s. 605–629 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2011.

Turun HaO 29.1.2008 t 08/0057/3

Ursin, Jani, Korkeakoulujen laadunvarmistus, 224–240. Teoksessa Vuokko Kohtamäki, Elias Pekkola – Jussi Kivistö (toim.), Korkeakouluhallinto. 2. uudistettu painos. Gaudeamus 2020.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedote 6.4.2017: Opiskelijalle hyvitystä häirinnästä – opettajalta oppitunnilla loukkaavia kommentteja. Saatavissa osoitteessa <https://syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutettu-edisti-sovintoa-syrjintatapauksessa-> (luettu 23.9.2021).

Yle 14.10.2020. Sibelius-Akatemian kivinen tie seksuaalisen häirinnän kitkemisessä. Saatavissa osoitteessa <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/10/14/sibelius-akatemian-kivinen-tie-seksuaalisen-hairinnan-kitkemisessa> (luettu 22.5.2021).

Viinämäki, Olli-Pekka – Mäntylä, Niina – Jokipii, Annukka, s, 49–68, Whistleblowing in Finland. Teoksessa Carmen R. Paza – Chang, Yongjin (Toim.), What makes Effective Whistleblowing: Global Comparative Studies from the Public and Private Sector. Palgrave Macmillan 2020. (Viinämäki ym. 2020)

Äimälä, Markus – Kärkkäinen, Mika, Työsopimuslaki. Talentum Media Oy 2017.