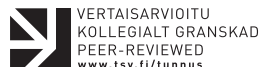


Suomalainen yliopistolaitos – kielellisten oikeuksien villi länsi?*

Jaakko Tiinanen

Tiivistelmä – Suomalaisen oikeusjärjestyksen syvärakenteen osana on kansalliskielten, suomen ja ruotsin, yhtäläinen vahva asema kaikessa julkisessa toiminnassa. Yliopistoilla ja niissä tehtävällä tutkimuksella on keskeinen vaikutus kielten kehitykseen ja elinvoimaan. Kielipolitiikan tutkimuksessa on havaittu, että englannin kieli on alkanut syrjäyttää kansalliskieliä tutkimuksen ja ylimmän opetuksen kentällä. Artikkelissa tarkastellaan Suomen yliopistojen kielisääntelyä lainopillisesta näkökulmasta. Kyseinen sääntely on viitteellistä, epäyhtenäistä ja jättää tulkinnallista tilaa yliopistojen itsehallinnolle. Vaikuttaisi siltä, ettei yliopistojen kielisääntelyn kokonaisuus ei enää turvaa kansalliskielten, suomen ja ruotsin, asemaa ylimmässä opetuksessa ja tutkimuksessa, eikä myöskään huomioi vähemmistökieliä riittävästi.

Asiasanat: yliopistot, kielelliset oikeudet, kansalliskielet, vähemmistökielet, kielipolitiikka



1. Johdanto

Suomessa on käyty vuoden 2010 alusta voimaan tulleen uuden yliopistolain (558/2009, YOL) myötä runsaasti kriittistä keskustelua. Keskustelu on keskittynyt erityisesti syvään hallinnolliseen murrokseen: siihen, että yliopistoista tuli valtion virastojen sijaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöitä ja samalla niin henkilöstön palvelussuhdelaji muuttui julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi kuin rahoitusmallikin muuttui merkittävästi.¹ Oikeusdogmaattisiakin ääniä suomalaisessa yliopisto-oikeudellisessa keskustelussa on kuultu: juuri ennen uuden yliopistolain voimaantuloa ilmestyi kaksi lainopillista yleisesitystä.²

Yliopistot ovat läpeensä kielellisiä instituutioita: tutkimusta tehdään, opetusta annetaan ja yhteiskunnallista vuorovaikutusta käydään kielellä. Johtuen tieteen erityisestä roolista yhteiskunnassa kehkeytyvät uudet käsitteet ja konseptit nimenomaan yliopistoissa: tätä kautta yliopistoissa käytetyllä kielellä voi olla huomattavia vaikutuksia eri kielten käsitteelliselle varannolle. Tämän lisäksi yliopistoilla on keskeinen rooli asiantuntijoiden kouluttajana eri yhteiskuntalämien aloille kaava-arkkitehdeistä tuomareihin ja sosiaalityöntekijöistä opettajiin. Yliopistokoulutuksen kielellä onkin samalla merkittävä välillinen vaikutus siihen, millä kielillä julkishallinnon eri aloilla voidaan toimia ja turvata asiakkaiden kielelliset oikeudet.³

Kansainvälisesti aiheesta on käyty vilkasta keskustelua englannin kielen käytön laajentuessa ja samalla viedessä Euroopassa kasvavassa määrin alaa muilta tieteen kieliltä.⁴ Taustasyysksi on paikannettu EU:n Bologna-prosessi, jonka seurauksena yliopisto-opiskelijoiden liikkuvuus on

* Kiitän Svenska litteratursällskapet i Finlandia tutkimukseni mahdollistamisesta sekä Toomas Kotkasta, Pauli Rautiaista ja anonyymejä vertaisarvioitsijoita hyödyllisestä palautteesta.

1 Esim. Tomperi 2009 ja Heinonen et al. 2016. Oikeustieteellisistä kritiikistä mm. Pohjolainen 2008.

2 Mäenpää 2009 ja Tarmo Miettinen et al. 2009.

3 Tätä kytköstä ja teemaa on ansiokkaasti avattu oikeustieteellistä koulutusta edellyttävien ammattien näkökulmasta Suomen oikeustieteellisen koulutuksen kielivalintoja koskevassa artikkelissa (Suksi 2012).

4 Wilkinson – Gabriëls 2021 ja Hultgren et al. 2014.

merkittävästi lisääntynyt ja kilpailussa menestyäkseen yliopistoissa on kasvavassa määrin siirtynyt opetuskielinä paikallisista tieteen kielistä englannin kieleen.⁵ Kysymyksellä on ollut vaikutuksia korkeakoulutuksen sosiaaliseen saavutettavuuteen: on näyttöä siitä, että englanninkieli-
sestä opetuksesta hyötyvät eniten ylimpiin sosiaaliryhmiin kuuluvat opiskelijat.⁶ Huolta on herättänyt myös episteeminen yksikielisyys: englannin kielen syrjäyttäessä muut kansainväliset tieteen kielet ymmärrys anglofonisen maailman ulkopuolisesta tieteellisestä keskustelusta ka-
toaa.⁷

Suomalaisetkin kielipolitiikan tutkijat ovat antaneet panoksensa keskusteluun.⁸ Lisäksi aiheesta on julkaistu OKM:n selvitys.⁹ Se on myös ollut useana vuonna pinnalla Kielipolitiikan vuosi -julkaisuissa.¹⁰ Kielipolitiikan tutkijoiden tilannekuva on Suomen osalta sama kuin muuallakin Euroopassa: englannin kieli on nopeasti vahvistunut suhteessa kansalliskieliin, suomeen ja erityisesti ruotsiin, ylimmän opetuksen ja tieteen kielenä.¹¹ Merkillepantavaa on ollut muutoksen voimakkuus: Aalto-yliopiston järjestämästä kauppatieteen maisteriopetuksesta jopa lähes 95% annetaan englannin kielellä, ja suomen kielellä järjestettävä opetus painottuu pääaineita tukeviin tietotekniikan ja yritys juridiikan opintoihin.¹² Kyse ei ole vain yhdestä yliopistosta: Helsingin yliopiston maisteriohjelmista jo yli puolet on englanninkielisiä.¹³ Suomessa valitun mallin, jossa englanninkielisten koulutusohjelmien opetus on yksikielisen englanninkielistä, eikä työmarkkinoiden edellyttämä kansalliskielten taito harjaannu opintojen aikana, on katsottu osaltaan vaikeuttavan kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä suomalaisille työmarkkinoille.¹⁴ Englannin kielen käytön trendi näkyy myös muussa yliopisto-organisaatioiden toiminnassa: kasvava osa esimerkiksi Helsingin yliopiston yksiköiden hallinnollisista asiakirjoista ja ohjeista laaditaan vain englannin kielellä.¹⁵

Oikeustieteellisestä näkökulmasta kiinnostavaa on, ettei yliopistojen kielisääntelyssä ole tapahtunut mitään merkillepantavia muutoksia vuonna 2009 säädetyn yliopistolain voimassaoloaikana¹⁶: vaikuttaisikin siltä, että toiminnan merkittävät muutokset ovat tapahtuneet irrallaan lainsäädännöstä. Oikeustieteen tutkijat eivät ole Suomessa vielä tarttuneet aiheeseen.

Oikeustieteilijöiden panoksen puute on heijastunut aiempaan keskusteluun laadullisesti: useissa julkaisuissa oikeustilaa sivutessa oikeuslähteiden keskinäisten suhteiden jäsentäminen jää epäselväksi. OKM:lle toteutettuun tuoreeseen raporttiin on päässyt jopa pujahtamaan oikeusjärjestyksen vallitsevaa sisältöä koskeva suoranainen olennainen asiavirhe: siinä väitettiin kielilakia (423/2003, KieliL) sovelletun yliopistoihin vuoden 2010 alusta voimaan astuneeseen

5 Le Lièvre 2021, s. 97-120 ja Hultgren et al. 2014, s. 4-5.

6 Murphy – Zuaro 2021, s. 168.

7 Kuteeva 2020, s. 38-40.

8 Taina Saarinen on julkaissut aiheesta sekä useita artikkeleita että monografian (2020a). Lisäksi maininnanarvoinen Lindström – Sylvén 2014.

9 Saarikivi – Koskinen 2023.

10 Suomi akateemisena kielenä oli erityisen vahvasti esillä vuoden 2018 julkaisussa (Räsänen 2019, s. 22-26), ja sitä on sivuttu myös vuosien 2019-2022 julkaisuissa.

11 Laitinen et al. 2023, s. 52-59 ja Lindström – Sylvén 2014, s. 161-162.

12 OKV/2967/10/2021, s. 2 ja 9.

13 Saarikivi – Koskinen 2023, s. 57.

14 Saarinen 2020a, s. 105-106.

15 Solin 2022, s. 300-301.

16 Aiemmassa yliopistolainsäädännössä kielisääntelyn määrä on ollut nykyistä suurempi ja lainsäädännön kehityslinjana on ollut vapausasteiden lisääntyminen: artikkelin laajuus ei kuitenkaan mahdollista laajempaa oikeushistoriallista tarkastelua, vaikkakin muutoksia sivutaan jäljempänä siltä osin, kun ne ovat relevantteja nykyisen lainsäädännön tulkinnan kannalta.

YOL:n uudistukseen asti, vaikka tosiasiaa Kielil 3.3 § on sulkenut yliopistot lain yleisen soveltamisalan ulkopuolelle jo silloinkin, kun yliopistot olivat osa valtiota.¹⁷

Tarjoan artikkelissa aiemmasta keskustelusta puuttuneen oikeusdogmaattisen puheenvuoron selvittämällä, millä tavoin voimassa oleva sääntely raamittaa yliopistojen kielellistä toimintaa erityisesti suhteessa kansalliskieliin. Vastatakseni tähän kysymykseen tyydyttävästi käsittelen osakysymyksinä ilmiön sijoittumisen oikeusjärjestykseen, erityisesti suhteessa valtiosääntöön, sekä erittelen yliopistoihin sovellettavan kielisääntelyn eri ulottuvuuksien sisällön ja alan. Lopuksi esitän ajatuksia siitä, miten sääntelyä tulisi jatkossa kirkastaa ja saattaa harmoniaan perusoikeussääntelyn kanssa. Toivoakseni voimassa olevan oikeustilan systemaattinen kuvaus palvelee mahdollisuuksia käydä aiheesta laadukasta tieteiden välistä vuoropuhelua.

Johtuen siitä, että näkökulmani on normatiivinen – oikeutta sisältä päin katsova – rinnastan tarkastelussani täysimääräisesti suomen ja ruotsin kielet, sillä niiden oikeudellinen asema kansalliskielinä on keskenään täysin yhdenvertainen.¹⁸ Empiirisen tutkimuksen näkökulmasta asia näyttäytyisi toisessa valossa: yhtäältä ruotsin kieli on Suomen kontekstissa vähäisemmän puhujamäärän vuoksi haavoittuvampi¹⁹ ja toisaalta ruotsi on muiden pohjoismaisten kielten tapaan myös kansainvälinen tieteen kieli.

2. Sääntelyn rakenne

2.1. Valtiosääntöinen runko

Valtion pääkieli tai -kielet – käytettiinpä niistä sitten nimitystä virallinen kieli tai kansalliskieli – mielletään kuuluviksi valtiosuvereenisuuden ydinalueelle. Tämän seurauksena niihin ei kohdistu kansainvälisoikeudellista sääntelyä, toisin kuin alkuperäiskansaoikeuksiin tai vähemmistökielten suojaan.²⁰ Tämän lisäksi yliopistolaitos on myös sellainen koulutus- ja tiedeinstituutio, jonka toimintaa ja hallinnollista asemaa ei ole lähdetty sääntelemään valtiorajat ylittävästi, vaikka niin valtiosopimuksia²¹ kuin EU-sääntelyä²² onkin esimerkiksi yliopistotutkintojen tunnustamiseen liittyen. Käsittelmäni oikeudellinen kysymys on hyvin puhtaasti kansallinen.

Yliopistojen kielisääntelyn taustalla vaikuttavat kaksi valtiosääntöistä periaatetta. Perustuslain (731/1999, PL) 17.2 §:n mukaisesti julkisen vallan tulee huolehtia kansalliskielten, suomen ja ruotsin, käyttäjien sivistyksellisistä tarpeista yhtäläisten perusteiden mukaan. Määräys on kansalliskieliä koskevalta osaltaan ollut olennaisesti samansisältöinen jo Suomen itsenäisyyden alkuaikojen aikaisesta hallitusmuodosta asti: perusoikeusuudistuksen yhteydessä tapahtunut keskeisin muutos on ollut se, että velvoite kansalliskieliryhmien sivistyksellisten ja

17 Tilanne on itse asiassa ollut tämä jo vuoden 1922 kielilaista (148/1922) lukien, jossa sinäkin yliopistot jätettiin ulkopuolelle.

18 Kahden kansalliskielen järjestelmän taustasta ja systematiikasta ks. laajemmin Suksi 2014.

19 Lindström ja Sylvén (2014) katsovat englannin jo tosiasiaa nouseen kaksikielisessä Helsingin yliopistossa ruotsia merkittävämmäksi.

20 Esimerkiksi Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva peruskirja (SopS 23/1998) ja Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998).

21 Esimerkiksi yleissopimus korkea-asteen koulutusta koskevien tutkintojen tunnustamisesta Euroopan alueella (SopS 10/2004) ja maailmanlaajuinen yleissopimus korkeakoulututkintojen tunnustamisesta (SopS 80/2023).

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta.

yhteiskunnallisten tarpeiden huomioimisesta laajennettiin koko julkiselle vallalle,²³ joka luonnollisesti kattaa myös sittemmin valtionhallinnosta irtautuneen yliopistolaitoksen. Sivistyksellisiä oikeuksia koskevan erityismääräyksen lisäksi yliopistohallinnossa tapahtuvassa hallinnollisessa päätöksenteossa tulee huomioitavaksi oikeus käyttää hallintomenettelyssä omaa kieltä (PL 17.2 § ensimmäinen virke).

Toinen keskeinen valtiosääntöinen periaate on yliopistojen itsehallinto, joka on erikseen nostettu esille PL 123.1 §:ssä ja toteuttaa osaltaan PL 16.3 §:n mukaista tieteen ja ylimmän opetuksen vapautta, joka lukeutuu perusoikeuksiin.²⁴ Keskeisenä aspektina on – tutkimusaiheiden valinnan vapauden ohella – yliopistojen laaja vapaus päättää opetuksensa sisällöstä ja toteutustavasta.²⁵ Itsehallinnosta johtuu muun ohella se, että tietyistä yliopistojen toimintaa koskevista ydinasioista – kuten niiden kielisuhteista – tulee säätää laintasoisesti.²⁶

Merkillepantavaa on, että nämä perustuslain määräykset säätelevät lähtökohtaisesti keskenään eri relaatioita: ensimmäinen jokaisen Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluvan luonnollisen henkilön ja julkisen vallan välistä suhdetta ja toinen puolestaan ennen muuta valtion ja itsehallinnollisen yliopistolaitoksen välistä suhdetta, olkoonkin, että sille voidaan tunnistaa myös yksilöllinen ulottuvuus yksittäisen tieteentekijän ja julkisen vallan välisessä relaatioissa.²⁷

Kahden keskenään jännitteisessä suhteessa olevan perusoikeusmääräyksen välisen tasapainon löytäminen vaatii punnintaa, jota ylimmät laillisuusvalvojatkin ovat ratkaisuisaan toistuvasti tehneet. Tilaa tulkinnalle on ollut omiaan jättämään tavanomaisen lainsäädännön niukuus. Yliopistot on rajattu julkishallinnossa sovellettavien kielellisten oikeuksien yleislakien, niin kielilain (423/2003, Kielil.) kuin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003, KielitaitoL), soveltamisalan ulkopuolelle (Kielil.3.3 § ja KielitaitoL 1.2 §), pois lukien jälkimmäisen tavoiteluontoiset väljät 2-4 § ja 8 §. Vastaavasti yliopistolain oma kielisääntely on sangen viitteellistä. Tehty ratkaisu on erilainen kuin ammattikorkeakoulujen kohdalla: niihin sovelletaan opetus- ja tutkintokieltä koskevaa erityissääntelyä täydentävästi kielilain säännöksiä koko laajuudessaan niiden hoitaessa hallintotehtävää (Kielil.25 §), vaikka niiden kohdalla onkin tehty poikkeus kielitaitolain soveltamisesta (KielitaitoL 1.2 §).

Yksittäisen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun perusteluissa otetaan esille mahdollisuus, että yliopistolain viitteellisen kielisääntelyn tulkinnan tukea voitaisiin hakea kielilain kentältä, koska kielilain yleisperusteluissa on tuotu esille sen sisältävän säännöksen kielellisistä vähimmäisoikeuksista, joita ei tulisi erityislainsäädännössä vähentää.²⁸ Johtuen siitä, että kielilain esitoissa niin suoraan todetaan, että yliopistojen erityisen itsehallinnon takia niitä koskeva kielisääntely tulisi jättää yksinomaan yliopistolainsäädännön varaan,²⁹ en kuitenkaan itse ole taipuvainen yhtymään tulkintaan, vaikka näkisinkin sen kielellisten oikeuksien toteutumista edistävänä.

23 HE 309/1993 vp, s. 20 ja 65.

24 Määräysten keskinäinen yhteys ilmenee esitoista selvästi (HE 309/1993 vp, s. 64-65 ja HE 11/1998 vp, s. 177-178).

25 Tuori 2009.

26 PeVL 3/1997 vp, s. 1-2, ja PeVL 11/2009 vp, s. 2-3. Lailla säätämisen velvoitteista säätöyliopistoissa ks. myös PeVL 18/2009.

27 HE 309/1993, s. 64. Aiheesta lähemmin Miettinen 2001.

28 EOAK/2511/2019, s. 2.

29 HE 92/2002 vp, s. 66.

2.2. Yliopistolain kielisääntely

Yliopistolain kielisääntely jakautuu luontevasti neljään kokonaisuuteen: opetusta koskeviin ja hallintoa koskeviin kielisäännöksiin, henkilöstön kielellisiin kelpoisuusvaatimuksiin sekä vähemmän käytetyn kansalliskielen, ruotsin, asemaa turvaaviin erityissäännöksiin. Käsittelen niitä kaikkia kohta lähemmin. Ennen tätä käyn kuitenkin lyhyesti läpi yliopistojen kielisääntelyn aukkokohtia.

Tutkimuksen teon ja tieteellisen julkaisemisen kielestä ei ole määräyksiä, mitä voidaan pitää tieteen vapauden kannalta perusteltuna.³⁰ Kielilain 35 §:n kaltaista yleistä velvoitetta Suomen kielellisen kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kansalliskielten käytön edistämisestä yliopistoissa ei ole annettu,³¹ eikä myöskään yliopiston toiminnassa käytettävistä työkielistä ole säädetty.³²

Vaikka kotimaisten saamen kielten opetusta ja tutkimusta – joka osin tapahtuu mainituilla kielillä – harjoitetaankin yliopistoissa,³³ eivät yliopistot kuulu saamen kielilain (1086/2003) soveltamisalaan eikä yliopistolain erityiskielisääntelyssä ole huomioitu mitenkään kotimaisia saamen kieliä, vaan ne rinnastuvat ”muihin” kieliin kuin suomeen ja ruotsiin. Käytännössä saamen kielen ja kulttuurin tutkimuksen ja opetuksen erityistehtävä on huomioitu Oulun yliopiston rahoituksessa,³⁴ minkä lisäksi Lapin ja Oulun yliopistoissa on saamenkielentaitoisen henkilökunnan saatavuuden turvaamiseksi tietyillä aloilla otettu käyttöön YOL 36.3 §:n mukaisia kielikiintiöitä saamen kielen taitoisille henkilöille³⁵. Oulun yliopistolla ei ole myöskään mitään sisäistä ohjetta tai linjausta, joka koskisi saamen kielten asemaa yliopiston toiminnassa, eikä saamen kieliä mainita nimeltä kertaakaan yliopiston kielipolitiikassa.³⁶

Sen sijaan viittomakielilain (359/2015, ViittomaKL) soveltamisala kattaa myös yliopistot: julkisoikeudelliset yliopistot itsenäisinä julkisoikeudellisia laitoksina (ViittomaKL 3.2 § ja YOL 1.3 §) ja säätiöyliopistotkin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää (ViittomaKL 3.3 § ja YOL 1.3 §). Näin ollen lain ainoa konkreettinen vaatimus, velvoite edistää suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien kielellisiä oikeuksia (ViittomaKL 3.1 §), koskee myös yliopistoja. Käytännössä viittomakielten edistäminen näkyy lähinnä Jyväskylän yliopiston toteuttamana opetuksena, joka on huomioitu erityistehtävärahoituksessa.³⁷

30 Mäenpää menee jopa niin pitkälle, että toteaa tutkimuksessa käytettävää kieltä olevan ”mahdotonta” säädellä oikeusnormeilla (Mäenpää 2009, s. 333).

31 Olkoonkin, että Helsingin yliopiston osana toimivan (YOL 70 §) Kansalliskirjaston säädetyin tehtäväkentän keskiössä on kirjallisen kulttuuriperinnön säilyttäminen (kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetussa laissa (1433/2007) ja Åbo Akademin osalta säädetään, että sen tulee toiminnassaan ottaa huomioon Suomen kaksikielisyys (YOL 79.1 §).

32 Vrt. Kielil. 26 §:n määräys valtion viranomaisten työkielestä.

33 OKM:n julkaisuja 2021:25, s. 11–12.

34 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Oulun yliopiston välinen sopimus vuosille 2021–24, s. 4.

35 OKM:n julkaisuja 2021:25, s. 54–55, 64.

36 Yliopiston kirjaamosta saatu tieto.

37 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Jyväskylän yliopiston välinen sopimus vuosille 2021–24, s. 6.

3. Opetus- ja tutkintokieli

3.1. Opetus- ja tutkintokielten sääntelyn kokonaisuus

1990-luvun loppupuolelta lähtien Suomen koulutuslainsäädäntö on uusittu rakenteellisesti siten, että kutakin koulutusmuotoa koskevat säännökset on koottu yhdeksi yhtenäiseksi laiksi ja samalla yksityiskohtainen sääntely liittyen yksittäisen koulutusorganisaation hallintoon on jätetty yleislakien ja/tai itsehallinnon varaan: yliopistot, joita koskevia lakeja oli jokaiselle omansa, olivat yksi suurimmista muutoksen kohteista.³⁸ Opetus- ja tutkintokielestä erityislainsäädännössä annettavat määräykset ovat kuitenkin edelleen leimallisia koko suomalaiselle koulutuslainsäädännölle: jo Kielil 4 §:stä ilmenee, että näistä säädetään joka koulutusmuodon osalta erikseen. Terminologisesti perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa säädetään opetuskielestä (perusopetuslain (1998/628, POL) 10 § ja lukiolain (714/2018, LukioL) 14 §), ja tutkintavoitteisten koulutusmuotojen osalta sekä opetus- että tutkintokielestä (ammattillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017, AmmKL) 24 §, ammattikorkeakoululain (932/2014, AmkL) 8.3 § ja YOL 11 §).³⁹ Korkeakoululaitoksen, sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen, erityispiirteenä on erillisestä hallintokielestä erityislainsäädännössä säätäminen, johon palaan jäljempänä.

Lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakoulutuksessa opetus- ja tutkintokielestä määrääminen tapahtuu opetus- ja kulttuuriministeriön antamalla järjestämisluvalla (LukioL 3-4 § ja 14 § sekä AmmKL 22-24 §) tai valtioneuvoston myöntämällä toimiluvalla (AmkL 8 §) – samalla instrumentilla valtio myös määrää ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen tapauksessa, minkä alojen koulutusta kyseinen oppilaitos saa antaa.⁴⁰ Perusopetuksen osalta kunnilla on valta päättää käyttämistään opetuskielistä (POL 4.1 § ja 10 §) huomioiden kansalliskieliryhmien oikeuden omankieliseen opetukseen (POL 4.4 §), mutta kaikki ei-kunnalliset peruskoulut tarvitsevat valtioneuvoston luvan, jossa määrätään opetuskielistä (POL 7 §). Keskeinen ero yliopistojen ja muiden koulutusalan toimijoiden sääntelyssä liittyy yliopistojen erityiseen itsehallintoon, jonka vuoksi yliopistojen kielijaotuksesta tulee säätää lain tasolla.⁴¹

³⁸ Lahtinen – Lankinen 2022, s. 52-54.

³⁹ Taustalla se, ettei perusopetuksessa tai lukiokoulutuksessa tule suoritettavaksi tutkinto vaan oppimäärä (POL 9 § ja LukioL 10 §). Lukiokoulutuksen jälkeen suoritettavan ylioppilastutkinnon tutkintokieleksi on säädetty lukion opetuskieli (ylioppilastutkinnosta annettu laki, 502/2019, 1.2 §), mutta rajoitus ei sanamuotonsa perusteella koske ammatillisen koulutuksen perusteella ylioppilastutkintoa suorittavia.

⁴⁰ Todettakoon, että yliopistojen kohdalla koulutusalojen sääntelyyn käytettävä instrumentti (YOL 7.3 §:n mukainen valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista) ei mahdollista opetuskielten rajaamista.

⁴¹ PeVL 3/1997 vp, s. 1-2 ja PeVL 11/2009, s. 8.

Koulutusmuoto	Laissa mainitut opetus- ja/tai tutkintokielet	Säätelytapa	Kielivalinnoista päättää lain puitteissa	Kaksikielisyys sallittu?
Perusopetus	suomi, ruotsi, saame, viittomakieli, romani, tietyn edellytyksin vieras kieli	Kuntien osalta itsehallinnon varassa (huomioiden kansalliskieliryhmi en tarpeet ja saamelaisten kotiseutualueella saamelaiset), yksityisillä järjestämislupa	Kunta itsehallinnon nojalla tai valtioneuvosto	Ei
Lukiokoulutus	suomi, ruotsi, saame, viittomakieli, romani, tietyn edellytyksin järjestämislain mukainen muu kieli	järjestämislupa	opetus- ja kulttuuriministeriö	Ei ⁴²
Ammatillinen koulutus	Koulutusluvassa määrätään velvoittavasti suomi, ruotsi tai saame – myös kaksikielisyys mahdollista. Määrätyn kielen lisäksi saa antaa toisella kotimaisella kielellä, saamen kielellä, romanikielellä, viittomakielellä tai vieraalla kielellä.	järjestämislupa	opetus- ja kulttuuriministeriö	Kyllä
Ammattikorkeakoulut	Toimiluvassa määrätään joko suomi tai ruotsi. Ammattikorkeakoulu voi päättää, että tämän lisäksi opetus- ja tutkintokielenä käytetään jotain muuta kieltä.	toimilupa (tutkintokielen osalta)	valtioneuvosto (tutkintokielen osalta) ja ammattikorkeakoulu (muun kielen käytön osalta)	Ei
Yliopistot	Tutkintokieli (joko suomi, ruotsi tai suomi ja ruotsi) määrätään suoraan laissa. Lisäksi voi	yliopiston sisäiset normit (esimerkiksi johtosäännöt ja opetussuunnitelma	yliopisto itsehallintonsa nojalla	Kyllä

42 Poikkeuksena poliisiammattikorkeakoulu, jota koskevassa erityislaissa säädetään suomen ja ruotsin asemasta tutkintokielenä (poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain, 1164/2013, 17.1 §).

3.2. Yliopistoja koskevan sääntelyn tarkempi sisältö

Yliopiston opetustoimintaa koskee YOL 11 §, jonka 1 momentissa määrätään kunkin yliopiston opetus- ja tutkintokielenä ja jonka 2 momentissa määritellään mahdollisuus käyttää säädettyjen opetus- ja tutkintokielen lisäksi muutakin kieltä opetus- ja tutkintokielenä sekä opintosuorituksen kielenä. Oikeudellisesti kiinnostavaa on näiden kahden määräyksen suhde: se, missä määrin yliopistojen tulee järjestää opetusta säädettyillä opetus- ja tutkintokielillään. Aikana, jolloin yliopistoista oli säädetty niiden omilla laeilla, opetuskielisäätely oli selvästi seikkaperäisempää: esimerkiksi Helsingin yliopistosta annetussa laissa (854/1991, HYOL) linjattiin, että opettaja antaa opetuksensa aina lähtökohtaisesti suomen kielellä (HYOL 27.2 §:n ensimmäinen virke) – poikkeuksena olivat ruotsinkielistä opetusta varten perustetut opetus-tehtävät (HYOL 27.2 §:n toinen virke), minkä lisäksi opetuksen tarkoituksenmukaisen järjestelyn sitä edellyttäessä opetuskielenä voitiin käyttää vierasta kieltä ja ulkomaalaistaustainen opettaja voitiin oikeuttaa pitämään opetuksensa yksinomaan vieraalla kielellä (HYOL 27.4 §).

Kun yliopistolait 90-luvun lopussa yhdistettiin, valittiin nykyisenkaltaisen viitteellisempi tapa säännellä opetuskieliä: lain esitöiden mukaan tavoitteena oli kuitenkin säilyttää yliopistojen opetus- ja tutkintokielet asiallisesti ennallaan.⁴³ 2000-luvun lainsäädäntömuutokset ovat liittyneet ennen muuta tutkintokielen vapautumiseen opetuskielten rinnalla: vuoden 1998 yliopistolain (645/1997, VYOL) 9.3 § antoi yliopistoille vapauden käyttää lakisääteisen tutkintokielen ohella muita opetuksen ja opintosuoritusten kieliä. Vuonna 2004 tehdyllä 9 §:n muutoksella (715/2004) vapautta muiden kielten käyttöön ulotettiin valtioneuvoston asetuksella asetettavissa raameissa myös tutkintokielisiin (uusi 9.3 §) ja nykyisen YOL 11.2 §:n mukaisesti myös muut tutkintokielet ovat vastaavalla tavalla yliopiston harkinnassa kuin opetuksen ja opintosuoritustenkin kielet. Tämän ohella 1998 yliopistolain (645/1997, VYOL) 9.3 §:n ja nykyisen YOL 11.2 §:n erona on sana ”lisäksi” nykyisen sanatarkan muotoilun kuuluessa ”Yliopisto voi päättää *lisäksi* muun kielen kuin opetus- ja tutkintokielenä käyttämisestä opetuksessa ja opintosuorituksissa.” Esitöiden perusteella lisäyksellä ei vaikuteta tavoitellun erityistä sisällöllistä muutosta,⁴⁴ joskin apulaisoikeuskansleri on tulkinnut muutoksen entisestään korostavan sitä, että opintojen tulee olla suoritettavissa lakisääteisillä tutkintokielillä.⁴⁵

Olli Mäenpää on tulkinnut säännöstä tuoreeltaan lain säätämisen jälkeen julkaistussa teoksessaan niin, että yliopistojen tulee turvata perustutkintojen suoritettavuus ja opetus virallisilla opetus- ja tutkintokielillä.⁴⁶ Kannanotto on perusteluiltaan valitettavan niukka, eikä Mäenpää tarkemmin avaa tulkintansa perusteita, kuten sitä, miksi hän rajaa sen koskemaan vain perustutkintoja, vaikka yliopistolain opetus- ja tutkintokieltä koskevat määräykset tulevat sovellettaviksi myös jatkotutkintoihin taikka sitä, tulisiko kaikki perustutkinnot pystyä suorittamaan lakisääteisillä tutkintokielillä. Hän ei myöskään viittaa tältä osin lain sanamuodon ohella mihinkään muihin lähteisiin.

⁴³ HE 263/1996 vp, s. 12.

⁴⁴ HE 7/2009 vp, s. 58.

⁴⁵ OKV/1001/1/2009, s. 4.

⁴⁶ Mäenpää 2009, s. 332.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet opetuskieltä koskevan säännöksen tulkintaan useasti kantaa. Vuosien 2010–2023 aikana ylimmät laillisuusvalvojat ovat käsitelleet 14 opetuskieltä koskevaa kanteluasiain, joista oikeuskanslerinvirastossa on käsitelty 13 ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa yksi.⁴⁷ Kahdeksan on johtanut täysimittaiseen tutkimiseen ja varsinaisen päätöksen antamiseen: tällöin seurauksena useimmissa tapauksissa ollut huomion kiinnittäminen lain noudattamiseen (5/8), ja lopuissakin saatetaan yliopiston tietoon käsitys oikeasta lain tulkinnasta. Ratkaisuiden perusteluissa näkyy lainsäädännön viitteellisyys ja esitöiden niukkuus: YOL 11 §:n sanamuodon ohella nojataan PL 16 ja 17 §:ään, yllä kuvattuihin Mäenpään oikeuskirjallisuudessa esittämiin näkemyksiin sekä vähäisessä määrin myös reaaliin ja oikeushistoriallisiin argumentteihin.

Kantavana punaisena lankana ratkaisukäytännössä on ollut yliopistojen autonomian kunnioittaminen: sellaiseen yliopiston akateemisen harkintaan ulottuvaan arviointiin, jossa olisi otettu kantaa säädetyillä tutkintokieliillä annettavan opetuksen tarkkaan määrään tai toteutustapaan, ei olla yhdessäkään ratkaisussa lähdetty. Toistuvana linjana on kuitenkin ollut se, ettei vieraiden kielten käyttö saa laajuudeltaan syrjäyttää kansalliskielten käyttöä sekä se, että opiskelijoiden oikeudet käyttää virallisia opetus- ja tutkintokielinä vieraskielisessä opetuksessa tulee määritellä ja niistä tulee tiedottaa selkeästi.⁴⁸ Vuonna 2023 annetussa uusimmassa, jo vuonna 2014 samasta asiasta moitteita osakseen saanutta Aalto-yliopistoa koskien annetussa, ratkaisussa ilmaistiin nimenomaisesti, että yliopistolain mukaan suomenkieliseen koulutukseen otetulla opiskelijalla on oltava halutessaan mahdollisuus suorittaa sekä kandidaatin että maisterin tutkinnot siten, että valtaosa opetuksesta on tarjolla suomeksi – kaikkien tiettyyn tutkintoon johtavien koulutusohjelmien tai pääaineiden osalta opetuksen ei kuitenkaan tarvitsisi välttämättä olla tarjolla pääosin suomen kielellä.⁴⁹ Kyseinen ratkaisu koski tutkintokieleltään yksikielistä Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulua:⁵⁰ on kuitenkin niin kansalliskielten yleisen yhdenvertaisuuden (PL 17 §) kuin YOL 11 §:n sanamuodonkin perusteella ilmeistä, että vastaavasti tutkintokieleltään ruotsinkielisissä yliopistoissa opintojen on oltava suoritettavissa siten, että pääosa opetuksesta on tarjolla ruotsin kielellä.

Käytännössä tämän linjauksen laajemman soveltamisen kannalta haasteelliseksi osoittautuu se, mitä lopulta tulee pitää yhtenä tutkintona. Ratkaisua tarkastellen vaikuttaa siltä, että Aalto-yliopiston kohdalla tarkasteltavana tutkintona olisi ollut kauppatieteen maisterin tutkinto, ja linjaus soveltunee sellaisenaan oikeus- ja lääketieteen kaltaisille aloille. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa on entisen Filosofisen tiedekunnan perintönä edelleen mahdollista suorittaa filosofian maisterin tutkinto pääaineena niin suomen kieli tai estetiikka kuin tilastotiede tai kemiakin: suppeasti tulkiten vaatimus täyttyisi, mikäli yksikin näistä ohjelmista olisi tarjolla pääosin suomenkielisen ja toinen pääosin ruotsinkielisen opetuksen kera. Kansalliskie-

47 Kyseistä kantelua ei otettu laajemmin tutkittavaksi.

48 Tämä on todettu niin apulaisoikeuskanslerin asioissa OKV/1001/1/2009, OKV/727/2013 ja OKV/136/1/2013 antamissa ratkaisuissa.

49 OKV/2967/10/2021, s. 10.

50 Aalto-yliopiston perustamisen yhteydessä opetus- ja tutkintokielet säilytettiin samoina kuin sen edeltäjäyliopistoissa (YOL 11.1 §): tämän seurauksena Teknillisen korkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun opetuksen opetus- ja tutkintokielet ovat suomi ja ruotsi entisen Kauppakorkeakoulun opetus- ja tutkintokielen ollessa yksinomaan suomi (VYOL 9.1 §). Perustuslakivaliokunta asetti tämän kirjaamisen lakiin edellytykseksi yliopistolain käsittelemiselle tavanomaisessa lainsäätämisyksityksessä (PeVL 11/2009, s. 4 ja 8).

liryhmien sivistyksellisten oikeuksien turvaamisen kannalta tällaista yleistä tulkintaa ei voitane pitää mahdollisena. Yksi mahdollinen tulkinta on sitoa tutkinnon tarkastelu tässä yhteydessä yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) liitteen (viimeisin versio VNA 1295/2019 ohessa) mukaiseen koulutusvastuujaoitteluun, joka on oppiarvotasoa tarkempi erotellessaan toisistaan mm. humanistiset ja luonnontieteelliset alat.

Oikeustilaa on myös selkiyttänyt se, millaista argumentaatiota ratkaisuisissa on päämäärätietoisesti torjuttu. Ensinnäkään sille, että muissa Suomen yliopistoissa yhä olisi mahdollista opiskella samaa alaa kansalliskielillä, ei voida antaa merkitystä arvioitaessa yhden yliopiston opetuskielilinjauksia vaan jokaisen yliopiston tulee turvata opetus lakisääteisillä tutkintokieliin.⁵¹ Samoin on linjattu, ettei jatko-opintoja voida tarkastella irrallaan yliopistolain kielisääntelyn vaatimuksissa, vaan yliopistojen tulee huolehtia myös tohtoriopintojen suoritettavuudesta lakisääteisillä tutkintokieliin.⁵²

Kiinnostava erityiskysymys liittyy siihen, missä määrin vieraskieliseen opetukseen osallistuvilla opiskelijoilla on oikeus käyttää lakisääteisiä opetus- ja tutkintokieliä opintosuoritustensa kielenä. Tähän liittyen ei ole muodostunut ylimpien laillisuusvalvojien käytäntöä, koska asiaan liittyvät kantelut olivat sen verran pistemäisiä eikä ratkaisuisakaan ole lähdetty asiaa laajemmin linjaamaan. Tulkinnallinen tila on synnyttänyt variaatiota yliopistojen linjauksiin: Oulun yliopistossa opiskelijalla on subjektiivinen oikeus käyttää arvioitavassa opintosuorituksessa opetuskielestä riippumatta suomen kieltä, lukuun ottamatta vieraan kielen opintoja,⁵³ kun taas Lappeenrannan-Lahden teknillisessä yliopistossa vierailla kielillä opetettavien kurssien suoritukset pitää tehdä opetuskielellä.⁵⁴ Eräänlaista välimallia edustaa Helsingin yliopisto, jossa lakisääteisten opetus- ja tutkintokielten suomen ja ruotsin käyttäminen opintosuorituksissa on sallittua ”ellei kuulusteltavan aineen laatu tai opetuksen luonne edellytä muuta”.⁵⁵

4. Hallintokieli

4.1. Mikä on hallintokieli?

Yliopiston hallintotoimintaa koskevaan kielisääntelyyn lukeutuvat yliopistolain 35.2 §, jossa määrätään kullekin yliopistolle hallintokieli ja yliopistolain 35.3 §, jossa määritellään jokaiselle oikeus käyttää omassa hallintoasiassaan suomea tai ruotsia sekä saada toimituskirjat kyseisellä kielellä. Merkillepantavaa on, että kaksikielisille yliopistoille – Helsingin yliopistolle, Taideyliopistolle ja Aalto-yliopistolle – on määrätty hallintokieleksi vain suomi, poikkeuksena Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Social- och kommunalhögskolan, jonka hallintokielenä on ruotsi.

51 OKV/727/2013, s. 4 ja OKV/136/1/2013, s. 5.

52 OKV/1437/1/2018, s. 2-5. Kyseisen ratkaisu annettiin koskien yksikielistä Turun yliopistoa ja siksi siinä puhutaan vain suomen kielestä: katson kuitenkin edellä kuvatuin perustein ilmeiseksi, että sama linja soveltuu molempiin kansalliskieliin.

53 Oulun yliopiston koulutuksen johtosääntö, hyväksytty hallituksessa 24.2.2022, 18.2 §.

54 Lappeenrannan-Lahden teknillisen yliopiston tutkintosääntö, vararehtori hyväksynyt 15.6.2023, 4 §. Kurssin opettajalla on mahdollisuus antaa tehdä suoritukset myös suomen kielellä, muttei velvollisuutta.

55 Helsingin yliopiston tutkinto- ja oikeusturvajohtosääntö, yliopiston hallitus hyväksynyt alun perin 15.4.2015 ja viimeisimmin muutoksien 26.4.2023, 32 §. Helsingin yliopiston erityispiirteensä on, että mikäli oikeus vastaamiseen suomeksi tai ruotsiksi syntyy, on myös oikeus saada tehtävät ao. kielellä.

Hallintokielelle ei ole olemassa legaalimääritelmää, mistä syystä sen merkityksen kattavuuteen liittyy väistämättä jonkin verran tulkinnallista avoimuutta.⁵⁶ Se esiintyy lainsäädännössä vain ja ainoastaan yliopisto- ja ammattikorkeakoululakien yhteydessä.⁵⁷ Koska termillä hallintokieli korvattiin vanhan yliopistolain 17 §:n termi virkakieli ilman, että lain esitöissä annettaisiin ymmärtää tällä tarkoitettua aikaansaada sisällöllistä muutosta, hallintokielen sisältöä ymmärrettäessä voidaan käyttää virkakielelle annettua merkitystä. Virkakieli oli vanhan kielilain (148/1922, VKieliL) myötä läpi Suomen kielilainsäädännön vakiintunut termi, josta luovuttiin vasta nykyisen KieliL myötä: ensin yleislaissa ja pikkuhiljaa vaiheittain erityislainsäädännössä.

Virkakieli oli viranomaisen sisäisen toiminnan ja päätöksenteon kieli: sillä oletusarvoisesti kokoustettiin, pidettiin monijäsenisten toimielinten pöytäkirjaa ja viestittiin sisäisesti. Virkakielestä oli syytä erottaa yksilöasiassa käytettävä käsittelykieli, joka saattoi useissa tapauksessa olla asianosaisen kieli, vaikkei kyseinen kieli olisikaan ollut viranomaisen pääasiallinen virkakieli.⁵⁸ Uudessa kielilaissa virkakielen käsite on korvattu termillä ”työkieli”.⁵⁹ Esitöiden niukkuuden vuoksi epäselväksi jää,⁶⁰ miksi yliopistolain säätämisen yhteydessä päädyttiin poikkeamaan tästä termivalinnasta: mahdollisesti taustalla on ollut tarkoitus korostaa yliopistojen vapautta määritellä itse kielensä muissa tilanteissa kuin hallintotehtäviä hoidettaessa.

Edellä esitettyä taustaa vasten vaikuttaa ilmeiseltä, että yliopistoilla on lainsäädännön puitteissa käytännössä huomattava valta määritellä ne päivittäiset työkielensä, joita käytetään muuten kuin hallintotoiminnassa. Hallintoiminnan ala on kuitenkin syytä ymmärtää laajasti: sen on katsottava kattavan opinto-oikeuksien myöntämisen ja sisäisiä normeja koskevan päätöksenteon ohella myös esimerkiksi henkilökunnan rekrytointiin liittyvän prosessin.⁶¹

4.2. Miten muut kielet suhtautuvat hallintokieleen?

Tätä taustaa vasten keskeistä on, että hallintokielellä on itsehallinnollisessa organisaatiossa – kuten yliopistossa – keskeinen funktio yhteisöllisen itsehallinnon toteutumisen välineenä: mikäli yliopistoyhteisön jäsen haluaa vaikuttaa tai ottaa osaa päätöksentekoon liittyen esimerkiksi talousarvioon, opetussuunnitelmaan ja sisäisiin normeihin, on lain turvaama mahdollisuus tähän käytännössä vain hallintokielellä. Yliopistohallinnon lähtökohtaista yksikielisyyttä korostaa entisestään se, että toisin kuin on laita monijäsenisten toimielinten kohdalla valtion viranomaisissa sekä kaksikielisissä kunnissa ja hyvinvointialueilla (KieliL 28 §), ei kaksikielisenkään yliopiston monijäsenisen toimielimen jäsenellä ole lakisääteistä oikeutta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, yliopiston hallintoelinten kokouksissa. Sellainen tilanne, jossa

56 Sekavuutta lisää osaltaan se, että termillä on ollut ennen muuta kielipoliittista käyttöä: haluttaessa vahvistaa kuntien elävää kaksikielisyyttä on mm. puhuttu ”kahden hallintokielen mallista” ja julkaistu empiriseen oikeustutkimukseen perustunut selvitys (Henriksson 2012).

57 Lisäksi termi ”förvaltningspråk” esiintyy valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunnasta annetussa valtioneuvoston (1037/2000) asetuksen ruotsinkielisessä versiossa: tässä yhteydessä merkitys on kuitenkin erilainen, ja sillä viitataan laajemmin hallinnollisen ruotsin kielen edistämiseen.

58 HE 92/2002 vp, s. 33–34.

59 HE 92/2002 vp, s. 94.

60 Esitöiden niukkuus on tältä osin ominaista niin YOL:n esitöille (HE 7/2009 vp, s. 66) kuin AmKL:n esitöillekin (HE 26/2004 vp, s. 34).

61 Tällaiseen tulkintaan on päädyttävä EOAK 20/2/09, 523/2/09 ja 1337/2/09, s. 2 perusteella. Ratkaisu on analoginen kunta-sektorin työsuhteisen tehtävän valintaprosessin ymmärryksen kanssa, ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 602–603.

toimielimeen valittu kaksikielisen yliopistoyhteisön ruotsinkielinen jäsen joutuu osallistumaan päätöksentekoon suomenkielisten aineistojen pohjalta ilman mahdollisuutta ilmaista keskustelussa kantaansa äidinkiellään, on sinänsä lainmukainen. Yksilöasiassa hallinnon asiakkaana jokaisella toki on oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, mutta ylivoimainen valtaosa yksilön asemaan keskeisesti vaikuttavista päätöksistä on luonteeltaan muita kuin yksilöpäätöksiä.

Yliopistoilla on mahdollisuus itsehallintonsa puitteissa tarjota lakisääteistä parempaakin kielellisten oikeuksien suojaa. Kaksikielisistä yliopistoista Taideyliopisto⁶² tai Aalto-yliopisto eivät ole johtosäännöissään linjanneet, että ruotsinkielisillä yliopistoyhteisön jäsenillä olisi oikeuksia osallistua yliopiston hallintoon ruotsin kielellä: molemmat johtosäännöt kuitenkin sallivat toimielimen harkinnan mukaan muunkin kuin suomen kielen käytön, joskin Aalto-yliopistossa tämä on mahdollista vain ”kansainvälisen toiminnan ja kansainvälisen henkilökunnan palveluiden ja osallistamisen edellytysten järjestämiseksi”.⁶³ Sen sijaan Helsingin yliopisto on linjannut, että sen hallintoelinten jäsenillä on oikeus käyttää kokouksissa niin halutessaan suomen tai ruotsin kieltä.⁶⁴ Vielä huomattavasti pidemmälle Helsingissä on menty englanninkielisten yliopistoyhteisön jäsenten kielellisten oikeuksien ja tarpeiden huomioinnista: yliopiston toimielinten kielellisiä käytäntöjä valmistellut työryhmä on ehdottanut kaikkien yliopiston toimielinten siirtymistä siihen, että kokousaineistot laaditaan kyseisen toimielimen hallintokiellellä sekä englanniksi,⁶⁵ ja suositus on toteutettu laajasti läpi yliopiston. Sen sijaan sitä, että kokousasiakirjat olisivat jossakin laajuudessa saatavilla sillä kansalliskielellä, joka ei ole kyseisen toimielimen hallintokieli, ei ole nähty tarpeelliseksi: nykyisellään tiedekuntaneuvostoon valitulla Ahvenanmaalla peruskoulunsa ja lukionsa käyneellä opiskelijaedustajalla ei olekaan samanlaista mahdollisuutta saada esityslistaa jollakin sujuvasti hallitsemallaan kielellä kuin brittiläisellä vierailevalla tutkijalla.

Taustalla on tunnistettavissa Helsingin yliopiston kieliperiaatteisiin auki kirjattu kielitaitonormi ”Lähtökohtana on, että suomenkieliset ymmärtävät ruotsia ja ruotsinkieliset suomea ja kaikki englantia, vaikka eivät aina puhukaan ko. kieltä sujuvasti”.⁶⁶ Lähtökohdalle ei ole löydetävissä minkäänlaista tukea Suomen kielisääntelystä: paitsi, että kansalliskielten erityisasema suhteessa kaikkiin muihin kieliin on eksplikoitu niin perustuslaissa, kielilaissa, yliopistolaissa kuin lukuisissa muissakin erityislaeissa,⁶⁷ ei englannin kielen erityisasemalle suhteessa muihin vieraisiin kieliin ole paikannettavissa normitukea. Kaikilla koulujärjestelmän tasoilla – niin perusopetuksessa⁶⁸, lukiokoulutuksessa⁶⁹ kuin yliopistoissakin⁷⁰ – säädetään velvoitteesta

62 Taideyliopiston johtosääntö, hyväksytty yliopiston hallituksessa 16.12.2021, 7 §.

63 Aalto-yliopiston johtosääntö, hyväksytty yliopiston hallituksessa 26.11.2019, 3.2 §.

64 Helsingin yliopiston johtosääntö, yliopiston hallitus on hyväksynyt alun perin 15.4.2015 ja viimeisimmät muutokset 26.1.2022, 16 §.

65 Helsingin yliopiston toimielinten kielikäytännöt -työryhmän loppuraportti 1.4.2022.

66 Helsingin yliopiston kieliperiaatteet, rehtorin päätös 25.9.2014, s. 7. Ottaen huomioon, että kyseinen kielitaitolinjaus ei vaikuta asiakirjan lähiluvulla perustuvan mihinkään selvitykseen vaan kielipoliittiseen lähtökohdanasetantaan, on sitä syytä pitää luonteeltaan normatiivisena kannanottona.

67 Vuonna 2014 kansalliskieltä koskevia lakeja ja asetuksia oli yhteensä yli 200 (Suksi 2014, s. 332).

68 Perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisia tavoitteita ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 6-8 §.

69 Lukiolaissa tarkoitettun koulutuksen yleisistä valtakunnallisia tavoitteita ja tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (942/2014) 9-11 §.

70 Yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6.2 §.

vähintään yhden vieraan kielen taidon hankkimiseen linjaamatta millään tavoin, että juuri englannin tulisi jollakin tavoin lukeutua opittaviin vieraisiin kieliin.

Voidaan perustellusti kysyä, kuuluuko yliopiston itsehallintoon niin laaja vapaus päättää hallintokielestään, että tämä voi tosiasiallisesti syrjäyttää yliopiston hallintotoiminnasta sellaisia henkilöitä, jotka eivät hallitse jotakin tiettyä vierasta kieltä. Asiasta on olemassa vain kaksi ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa aikavälillä 2009–2023. Ensimmäinen koski rekrytointia: siinä oikeusasiamies linjasi, että yliopiston rekrytointi-ilmoitukset tulee aina julkaista myös yliopiston hallintokielellä: pelkän englannin kielen käyttö ei ole hyväksyttävää sillä perusteella, että tehtävässä menestyminen edellyttäisi englannin kielen taitoa.⁷¹ Toisessa tapauksessa oikeusasiamies katsoi, että tutkintokieliltään kaksikielinen yliopisto menetteli virheellisesti, kun se käytti verkkosivuillaan tohtoriopinto-oikeuden hakulomakkeen teknisestä virheestä tiedottaessaan ajallisesti ensin suomea, sitten englantia ja vasta lopuksi ruotsia – suomen ja ruotsin kielten käytön tulisi olla keskenään tasapuolista ja vierasta kieltä, englantia, käyttää vasta niiden jälkeen.⁷² Tämän lisäksi menettely, jossa hakijoille viestittiin virheestä vain englanniksi kansalliskielet sivuuttaen, oli lainvastainen.⁷³ Yliopisto perusteli pitäneensä englannin kieltä kaikkien hakijoiden ymmärtämänä kielenä, mutta vastaanottajien oletettu vieraan kielen taito ei ollut lainmukainen peruste olla käyttämättä kansalliskieliä.

Tämän lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on ollut vireillä kolme yliopiston hallintokieltä koskenutta kanteluasiaa, jotka eivät antaneet aihetta jatkotoimenpiteisiin johtuen siitä, että yliopisto oli itse korjannut menettelyään kantelun tultua vireille. Yksi koski tilannetta, jossa yliopisto oli kuullut menettelytapaohjeen uudistamisessa yliopistoyhteisöä vain englanniksi⁷⁴ (kanteluasian tultua vireille yliopisto käänsi asiakirjan suomeksi ja aloitti kuulemisen uudelleen), toinen tapausta, jossa kaksikielinen yliopisto ei ollut tiedottanut suomen- ja ruotsinkielisille opiskelijoille, että näillä on mahdollisuus saada ohjausta omalla kielellään⁷⁵ sekä kolmas tilannetta, jossa yliopisto oli lähettänyt ilmoitusviestin teknisen virheen takia englanniksi henkilölle, joka oli ilmoittanut asiointikielekseen kansalliskielen.⁷⁶

Kullekin yliopistolle määrätyn yhden hallintokielen voidaan katsoa edustavan eräänlaista hallinnollista *lingua francaa* – koko yliopistoyhteisön jakamaa kieltä, jolla itsehallintoa harjoitetaan. Oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulleiden kanteluiden ja lähemmässä tarkastelussa olleiden Helsingin yliopiston kielten käyttöä koskevien sisäisten normien perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että ainakin joidenkin yliopistojen reaalisesti sisäiseksi *lingua francaksi* olisi vakiintunut lainsäätäjän tahdosta riippumatta englannin kieli. Empiirisessä tutkimuksessa on havaittu, että merkittävä osa Helsingin yliopiston hallinnollisista dokumenteista tuotetaan jo nykyisellään vain englanniksi ilman, että niitä edes käännettäisiin hallintokielelle.⁷⁷

71 EOAK 20/2/09, 523/2/09 ja 1337/2/09.

72 EOAK/2511/2019, s. 5–6.

73 EOAK/2511/2019, s. 6.

74 EOAK/7506/2020.

75 EOAK/7626/2021.

76 EOAK/3410/2021.

77 Solin 2022, s. 300–301.

5. Kielelliset kelpoisuusvaatimukset

YOL pitää sisällään henkilöstön kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia. Laintasoisia säännöksiä on ainoastaan Åbo Akademin osalta: sen henkilökunnalta edellytetään erinomaista ruotsin kielen taitoa ja suomen kielen ymmärtämisen taitoa (YOL 78.1 §) sekä opiskelijoilta ruotsinkielisiin yliopisto-opintoihin riittävää ruotsin kielen taitoa (YOL 79 §) – molempiin liittyen yliopistolle on tietyissä rajoissa säädetty mahdollisuus päättää poikkeuksista. Kaikkien muiden yliopistojen, myös Suomen toisen yksikielisen ruotsinkielisen yliopiston Svenska Handelshögskolanin, henkilöstön kielitaidosta säädetään YOL 35.1 §:n nojalla asetuksella: yliopistoista annettussa valtioneuvoston asetuksessa (770/2009, YOA) edellytetään, että opetus- ja tutkimushenkilökuntaan kuuluvan on hallittava se kieli – suomi tai ruotsi – jolla hänen on annettava opetusta (YOA 1.1 §), minkä lisäksi kaksikielisten yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilökunnalta edellytetään myös vähintään tyydyttävää sen kansalliskielen, jolla hän ei anna opetusta, taitoa, ellei yliopisto johtosäännön perusteella myönnä tästä vapautusta (YOA 1.2 §).

Åbo Akademin henkilökunnan kielitaitovaatimus muistuttaa muuta julkishallinnon kielisääntelyä vastatessaan asiallisesti yksikielisen valtion viranomaisen henkilöstön kielitaitovaatimuksia (KielitaitoL 6.1 §) ja yksikielisen kirkon viranomaisen henkilöstön kielitaitovaatimuksia (kirkkojärjestyksen (657/2023) 4.1 §). YOA 1.1 §:n huomattavasti väljempi vaatimus ei sekään toki ole aivan ainutlaatuinen: vastaavaa sääntelyä ”riittävästä opetuskielen taidosta” käytetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998, OpetKelpA) kansalaisopistojen ja taideoppilaitosten rehtoreiden (OpetKelpA 3.2 §), vieraskielistä opetusta antavien peruskoulujen opettajien (OpetKelpA 9.2 §) sekä muiden lukiokoulutuksen (OpetKelpA 12 §) ja ammatillisen koulutuksen opettajien (OpetKelpA 17 §) kuin äidin-kielenopettajien kohdalla.⁷⁸ Sitä, mistä syystä Åbo Akademin henkilöstölle on päätetty asettaa kaikkia muita yliopistoja tiukempi kielitaitovaatimus, voitaneen perustella ennen muuta vaikiintuneella oikeustilalla: hallituksen esityksen perusteluissa esille nostetaan Åbo Akademin lakisääteinen (YOL 76.1 §) erityistehtävä maan ainoana ruotsinkielisenä monialaisena yliopistona.⁷⁹ Nykyoikeustilasta käsin on oikeussystemaattisesti hankala ymmärtää, mikseivät muiden ruotsinkielistä opetusta antavien yliopistojen – ennen muuta täysin ruotsinkielisen Handelshögskolanin – opiskelijat olisi yhtä perustellusti oikeutettuja kielellisiä oikeuksia turvaaviin kelpoisuusvaatimuksiin.

Oman juonteensa kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevaan sääntelyyn muodostaa laaja poikkeuksen myöntämismahdollisuus, johon YOA 1.2 § antaa mahdollisuuden, kunhan määräys vapauttamisesta vain annetaan yliopiston johtosäännössä. Esimerkiksi Helsingin yliopiston johtosäännön 32.4 §⁸⁰ linjaa, että kielellisestä kelpoisuusvaatimuksesta voidaan ilman hakemusta vapauttaa niin kaikki ulkomaalaiset, ei-syntyperäiset Suomen kansalaiset kuin nekin, jotka eivät ole saaneet koulusivistystään suomen tai ruotsin kielellä – ja myös Turun yliopiston johtosääntö 29.2 §⁸¹ mahdollistaa tämän ei-syntyperäisten kansalaisten ja ulkomaa-

⁷⁸ Erona on, ettei näistä kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista voida myöntää erivapautta oppilaitoksen itsensä toimesta vaan päätösvalta on AVI:lla tai OPH:lla. Erivapaussääntely on kelpoisuusasetuksen sijaan kunkin koulutusmuodon lainsäädännössä: esim. perusopetuslain (1998/628) 37.2 §:ssä ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998).

⁷⁹ HE 7/2009 vp, s. 79–80.

⁸⁰ Helsingin yliopiston johtosääntö, 26.1.2022 tehdyin muutoksin voimaan tullut versio.

⁸¹ Turun yliopiston johtosääntö, 16.12.2022 tehdyin muutoksin voimaan tullut versio.

laisten osalta. Näin ollen yliopistojen on käytännössä mahdollista laajasti sivuuttaa määräys rekrytoinneissaan.

Johtuen siitä, että yliopisto-organisaatioiden johdon kielitaidosta ei ole säädetty, yliopisto voi itsehallintonsa nojalla päättää vapaasti näiden tehtävien kielitaitovaatimuksista. Kanneltaan siitä, että kaksikielisen yliopiston erillisenä laitoksena toimivan kielikeskuksen johtajalta edellytettiin sujuvaa englannin kielen taitoa muttei lainkaan yliopiston hallinto- tai tutkinto-kielten taitoa, kantelijalle vastattiin oikeusasiamiehen toimeksiannosta, ettei kantelu anna ai-
hetta epäillä lainvastaista menettelyä, koska tällaisen tehtävän kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty.⁸²

6. Ruotsin kielen erityiset suojaäännökset

Neljännän kategorian muodostavat sellaiset erityisäännökset, joilla pyritään turvaamaan vähemmän käytetyn kansalliskielen, ruotsin, asemaa. Laajana, kaikkia ruotsin- ja kaksikielisiä yliopistoja koskevana määräyksenä on tavoiteluontoinen YOL 12 §, jossa niille asetetaan kansallinen vastuu ruotsin kieltä taitavien henkilöiden kouluttamisesta, ja kaksikielisten yliopistojen kannalta tärkeä YOL 36.3 §, joka mahdollistaa eri valintaperusteiden soveltamisen kielitaidon perusteella oikeasuhteisessa laajuudessa. Johtuen siitä, että YOL 36.3 §:n soveltaminen on ollut lukuisia kertoja ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavana, sen tulkintadoktriini on huomattavan vakiintunut.

Lisäksi voidaan mainita YOL 92 §, jossa kaikki tutkintokielenään ruotsia käyttävät yliopistot veloitetaan nimeämään edustajansa ruotsinkielistä korkea-asteen koulutusta koordinoivaan neuvottelukuntaan. Tämän lisäksi Helsingin yliopistoa koskien on määräys ruotsinkielisten oppitui-
lien vähimmäismäärästä, ruotsinkielisen opetuksen yhteensovittamisesta vastaavasta lautakunnasta, jolle ei kuitenkaan ole vahvistettu suoranaista päätösvaltaa, ja siitä, että rehtoraatissa tulee olla yksi ruotsinkielisen oppitui-
lin haltija (YOL 28 §). Åbo Akademiä koskee määräys (YOL 76 §) ruotsinkielisen väestön koulutus- ja tutkimustarpeiden tyydyttämisestä sekä maan kaksikielisyyden huomioonottamisesta. Tämän erityispainotuksen on havaittu heijastuneen jopa henkilökunnan ammatilliseen itseymmärrykseen: siinä, missä Suomen monia-
laisimman kaksikielisen yliopiston Helsingin yliopiston henkilökunta ei priorisoinut kansalliskielikysymystä kovin korkealle, Åbo Akademin henkilökunta kokee sen hyvin olennaiseksi.⁸³

7. Rahoitussääntely yliopistojen toimintakielten kannalta⁸⁴

Kaikki yliopistoihin kohdistuva ohjaus ei ole luonteeltaan pelkkää normiohjausta.⁸⁵ yliopistolain 49 §:n mukainen yliopistojen rahoitusjärjestelmä on aivan keskeinen keino, jonka avulla opetus- ja kulttuuriministeriö pystyy suuntaamaan yliopistojen toimintaa haluamaansa suuntaan. Perusrahoituksen kriteereistä säädetään lain tasolla niin viitteellisesti (”toiminnan laajuus,

⁸² EOAK/1426/2022.

⁸³ Saarinen 2020b, s. 103–104.

⁸⁴ Tarkastelu tapahtunut artikkelikäsitteilykirjoituksen kirjoitusajankohdan, alkukevään 2024, tilanteessa.

⁸⁵ Yliopistojen ohjausjärjestelmästä laajemmin ks. Miettinen – Muukkonen – Myrsky – Pohjolainen 2009, s. 66–89.

laatu ja vaikuttavuus sekä koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet”), että ministeriölle jää huomattava harkintavaltia sovellettavista kriteereistä ja niiden keskinäisistä painoarvoista. Perusrahoituksen opetus- ja tutkimuskriteereistä, joiden mukaan määräytyy 76 % perusrahoituksesta, säädetään karkealla otsikkotasolla YOA 6 §:ssa ja tarkemmin painoarvojen kera erillisellä asetuksella (Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, 119/2019, YORahA⁸⁶). Merkillepantavaa on, että yksikään näistä kriteereistä ei ole eksplisiittisesti sitoutunut kieleen: vaikka opetuksen järjestäminen molemmilla kansalliskielillä onkin resurssi-intensiivisempää kuin sen järjestäminen vain toisella kansalliskielellä, perusrahoitusmalli ei mitenkään huomioi tätä kustannuseroa, vaikka se huomioikin kattavasti alojen väliset kustannuserot (YORahA 1 §), eikä myöskään esimerkiksi julkaisemiseen ruotsin kielellä kannusteta (YORahA 2 §).

Yliopistorahoituksen suuri trendi on ollut tieteellisten julkaisujen painoarvon kasvattaminen: vuonna 2010 niiden perusteella jaettiin 1,7 % yliopistojen perusrahoituksesta,⁸⁷ kun nykyisin painoarvo on ollut peräti 14 %⁸⁸. Keskeinen kriteeri julkaisujen painoarvojen määrittelyssä on Tieteellisten seurain valtuuskunnan ylläpitämä julkaisufoorumien tasoluokitusjärjestelmä, jonka mukaan tietyn julkaisun painoarvo voi vaihdella nelikymmenkertaisesti: ylimpään tasoluokkaan (3) luokitetun julkaisun painokerroin on 4 ja kokonaan luokittelemattoman julkaisun 0,1 (YORahA 2.3 §). Lähempi tutustuminen mainittuun luokitteluun osoittaa, ettei yhdelläkään tieteenalalla – edes suomen tai ruotsin kielen tutkimuksessa, joissa globaali valtiakieli on kiistatta suomi/ruotsi – ole myönnetty ylintä luokitusta yhdellekään suomen- tai ruotsinkieliselle tieteelliselle julkaisulle – sen sijaan tämä luokitus on myönnetty yhteensä 1 261 englanninkieliselle julkaisulle.⁸⁹ Syntyykin vaikutelma, että rahoitusjärjestelmä on omiaan suosimaan julkaisemista muilla kuin kansallisilla kielillä. Empiirinen tutkimus on osoittanut, että nykyinen rahoitusjärjestelmä on vähentänyt humanistis-yhteiskuntatieteellisten alojen tutkijoiden keskuudessa niin julkaisemista kotimaisilla kielillä kuin myös monografiamuodossa.⁹⁰

Tämä on omiaan tuottamaan tutkijalle tietyn eettisen jännitteen julkaisukieltä valitessa: kirjoittaessani lainopillista tutkimusartikkeliä suomalaisten yliopistojen kielisääntelystä, voin valitsemalla kieleksi suomen ansaita Helsingin yliopistolle enintään 3 rahoituspistettä saadessani artikkelini julkaistuksi jommassakummassa korkeimmin luokitetussa suomenkielisessä oikeustieteellisessä aikakauskirjassa, Lakimiehessä tai Oikeudessa – sen sijaan, jos julkaisisin artikkelini ruotsiksi, voisin ansaita vain enintään yhden pisteen, koska korkeimmin luokiteltu ruotsinkielinen oikeustieteellinen aikakauskirja JFT on arvioitu vain tasolle 1.⁹¹ Luopumalla suomalaisesta aiheesta ja julkaisemalla sen sijaan yhdysvaltalaisesta yliopistokielisääntelyä koskevan artikkelin esimerkiksi Yale Law Journalissa, voisin ansaita kotiyliopistolleni peräti 4 pistettä.

⁸⁶ Olen huomionut myös ne kyseisen asetuksen muutokset, jotka annettu yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 1 §:n ja liitteen muuttamisesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1129/2020) avulla.

⁸⁷ Seuri – Vartiainen 2018, s. 111.

⁸⁸ YORahA liite 1.

⁸⁹ <https://jfp.csc.fi/>, luettu 28.2.2024. Kaikki mainitut englanninkieliset julkaisut eivät ole pelkästään globaaleihin teemoihin profiloituneita, vaan mukana on myös suurten englanninkielisten maiden kansallisiin tutkimusaiheisiin liittyen julkaisevia.

⁹⁰ Mathies et al 2020.

⁹¹ Todettakoon, ettei yhdellekään ruotsinkieliselle julkaisulle ole vahvistettu tämän korkeampaa tasoluokkaa.

Lienee selvää, että vaikka eri julkaisujen julkaisukynnyksen korkeudella onkin luonnollisesti eroa ja näin ollen eri foorumeilla julkaistujen artikkeleiden keskimääräinen taso vaihtelee, ei ole sinänsä estettä julkaista ruotsiksi yhtä laadukasta lainopillista tutkimusta kuin suomeksikin, eikä ole myöskään estettä julkaista yhtä laadukasta tutkimusta Suomen oikeudesta kuin Yhdysvaltain oikeudesta. Tutkimusrahoituksen elementeistä myös ulkomainen rahoitus, jonka määrän pohjalta määräytyy tällä hetkellä 6 % kansallisesta perusrahoituksesta, voi osaltaan ohjata vieraskieliseen julkaisemiseen – tosin johtuen siitä, että kategoriaan sisältyy myös pohjoismainen rahoitus, se saattaa osaltaan kannustaa myös julkaisemiseen pohjoismaisilla kielillä (YORahA 2 § ja Liite 1).⁹²

Toinen kielinäkökulmasta merkillepantava rahoitusjärjestelmän elementti on YOA 7 §:n mukainen strateginen ja erityistehtävärahoitus, jota jaetaan ministeriön melko vapaasti määrittämien painopisteiden mukaan. Käytännössä keskeinen rooli myönnössä on yliopistojen ja OKM:n solmimilla sopimuksilla (YOL 48.1 §): merkillepantavaa on, että siltä osin kuin yliopisto ja ministeriö eivät pääse neuvotteluissa yksimielisyyteen, rahoituksen pohjana olevat tavoitteet sanelee ministeriö (YOL 48.2 §).

Tämän rahoituskokonaisuuden kokonaispainoarvo on tällä hetkellä 24 % koko yliopistojen perusrahoituksesta (YOA 5 §), joskin valmisteilla on sen pienentäminen 19 %:iin.⁹³ Tämän kokonaisuuden alla on kaksi eri rahoitusmuotoa: 9 % painoarvolla myönnettävä rahoitus yliopistojen valtakunnallisiin erityistehtäviin ja 15 % painoarvolla niiden strategiseen uudistumiseen. Erityistehtävärahoituksella katetaan monenlaisia verrattain pysyväisluonteisia tehtäviä Kansalliskirjaston, yliopistollisen eläinsairaalan ja Svenska social- och kommunalhögskolanin ylläpitämisestä⁹⁴ edempänä mainittuihin saamen kielten ja suomalaisen viittomakielten tutkimukseen ja opetukseen⁹⁵. Strategisen uudistumisen rahoituksella puolestaan tuetaan kirjavaa joukkoa erilaisia yliopistojen strategisia toimenpiteitä: Helsingin yliopiston osalta seurantaindikaattoreiksi tavoitteina on sovittu kaudelle 2021–24 muun ohella ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuuden kasvattaminen niin professorikunnasta (tavoite 18,2 % vuonna 2024) kuin maisteriopiskelijoistakin (tavoite 10 % vuonna 2024).⁹⁶

Tämän ministeriön ”käsiohjausrahoitukseen” vaikutus suhteessa kansalliskielten asemaan yliopistokoulutuksessa vaikuttaisi olevan käytännössä kahdenlainen: osana erityistehtävärahoitusta on kyllä huomioitu ruotsin kielen ja kotoperäisten vähemmistökielten asemaa, mutta toisaalta strategisten kansainvälistymistavoitteiden osalta osa tavoitemäärittämisistä on sellaisia, jotka voivat lisätä painopistettä kansalliskielten sivuuttamiselle – esimerkiksi ulkomaalaistaustaisten professoreiden määrän kasvattaminen yhdessä sen kanssa, että yliopistoissa vaikuttaa olevan tapana varsin matalalla kynnyksellä vapauttaa heidät opetus- ja hallintokielen taitoa

⁹² Sinänsä kiinnostava kansainvälisen tutkimusrahoituksen jakokriteerien kokonaisuus rajautuu tämän artikkelin kysymyksenasettelun ulkopuolelle.

⁹³ Luonnos 23.1.2024 asetukseksi yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, julkaistu <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bfffe1b1-711e-422b-be4c-2bab54655038>, luettu 27.2.2024. Aikomuksena on pienentää strategisen uudistumisen rahoitusosuutta ja säilyttää erityistehtävärahoituksen taso ennallaan.

⁹⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Helsingin yliopiston välinen sopimus liitteineen vuosille 2021–24, s. 4 ja 20–24 (Kansalliskirjaston osalta).

⁹⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Oulun yliopiston välinen sopimus vuosille 2021–24, s. 4 ja Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Jyväskylän yliopiston välinen sopimus vuosille 2021–24, s. 6.

⁹⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Helsingin yliopiston välinen sopimus liitteineen vuosille 2021–24, s. 3.

koskevista vaatimuksista, voi olla omiaan johtamaan lakisääteisten tutkinto- ja hallintokielen käyttöalan kapeutumiseen. Sitäkään, että ruotsinkielisen yliopistokoulutuksen aiheuttamia li-
säkustannuksia ei ole huomioitu asetustasolla vaan ne on jätetty ministeriön kokonaisharkin-
nan varaan, ei voitane pitää varauksettoman tyydyttävänä ratkaisuna.

8. Lopuksi

Suomen yliopistojen kielisäätelyn kokonaisuus jättää tulkitsijalleen erittäin paljon vapaus-
asteita. Taustalla on niin yliopistojen rajaaminen kielellisten oikeuksien yleislainsäädännön ul-
kopuolelle, avainkäsitteiden – kuten opetus- ja tutkintokielen – määritelmien puuttuminen
kuin myös muulle oikeusjärjestykselle vieraan termin, hallintokielen, käyttäminen. Ratkaisu
toteuttaa erittäin laajasti yliopistojen itsehallintoa. Samalla se kuitenkin jättää kansalliskieliryh-
mien jäsenten kielellisten oikeuksien toteutumisen pitkälti kunkin yliopiston hyväntahtoisuu-
den varaan. Siltäkään osin kuin valtiovallalla on ollut pyrkimyksiä rahoitusohjauksen keinoin
vaikuttaa yliopistojen kielellisiin ratkaisuihin, ei ole ollut havaittavissa erityisen johdonmukai-
sia pyrkimyksiä edistää kansalliskielten käyttöä tutkimuksessa ja ylimmässä opetuksessa.

Niin empiirisen kielipolitiikan tutkimuksen tulosten kuin kanteluiden tapahtumankuvaus-
tenkin perusteella monien yliopistojen reaalin kielitodellisuus on erkaantunut kauas lainsää-
dännön taustalta vaikuttavasta kansalliskielidualismista. Käytännössä vieras kieli, englanti, on
lainsäätäjän tahdosta riippumatta muodostunut kaksikielisissä yliopistoissa ruotsia tärkeäm-
mäksi tieteen ja ylimmän opetuksen kieleksi, ja myös suomen kielen asema on paikoitellen
jäänyt sitä heikommaksi.

Nähdäkseni nykyinen oikeustila ei enää perustuslain 17.2 §:ssä edellytetyllä tavalla turvaa
suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä oikeuksia. Yliopistojen kouluttaessa laajasti
asiantuntijoita julkisen vallan palvelukseen ja tieteen luodessa eri hallinnon aloille uutta rele-
vanttia käsitteistöä tilanne voi välillisesti vaikeuttaa myös hallinnon asiakkaiden kielellisten oi-
keuksien turvaamista.

Yliopistolainsäädännön kielisäätelyn avainkäsitteiden avaaminen määritelmien edistäisi
merkittävästi säätelyn selkeyttä. Samassa yhteydessä olisi mahdollista myös kirkastaa laillisuus-
valvontakäytännössä ilmi tulleita tulkinnanvaraisuuksia, kuten sitä, missä laajuudessa lainsää-
täjä on tarkoittanut lakisääteisiä opetus- ja tutkintokieliä vähintään käytettävän suhteessa vie-
raisiin kieliin, sekä sitä, missä kaikissa käyttöyhteyksissä laissa säädettyä hallintokieltä tulisi aina-
kin käyttää. Yksi vaihtoehto selkeyttämiseen olisi toimia yliopistolainsäädännössä samoin kuin
kirkkolainsäädännössä eli viitata erityislainsäädännössä soveltuvalta osin kielellisten oikeuksi-
en yleislakiin kielilakiin.

Erityisen itsehallinnon omaavan evankelis-luterilaisen kirkon (PL 76 §)⁹⁷ osalta (KielilL 3.3
§) kielisäätely on jätetty tapahtuvaksi erityislainsäädännön keinoin. Tässä on kuitenkin hyö-
dynnetty viittausta: kirkkolain (652/2023, KirkkoL) 2:7:n mukaisesti kielilaki tulee sovelletta-
vaksi hyvin laajasti kirkon viranomaisiin, mikä lisäksi kirkon erityiskielisäätely (KirkkoL 2:5-

⁹⁷ Ojanen – Scheinin 2020. Ulkoisesti tarkastellen määräys käsittelee vain kirkon hallintomuodosta säättämistä, mutta se luo val-
tiosäätöiset edellytykset kirkkolain (1054/1993) erityiselle säätämisyksitykselle, jossa kirkolliskokouksella on suuri rooli.

10) linjaa seurakuntien ja kirkon alue- sekä keskushallinnon kielellisestä toiminnasta pitkälti samoin kuin on laita kuntien ja valtionhallinnon kohdalla. Tämän lisäksi kirkkojärjestyksen (657/2023, KirkkoJ) 3 ja 4 §:n virkojen kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia koskeva sääntely vastaa pääasiallisesti kielitaitolain 6.1 §:n valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä.

Analogioita silmällä pitäen on toki syytä huomata kirkkolain erityisasema: koska sen muuttamiseen on de facto valtuus vain kirkon oman hallintoelimen, kirkolliskokouksen, päätöksellä (KirkkoL 1:5), se on tosiasiaa kirkon itsehallinnon käyttämisen tulos. Näin ollen KirkkoL:n kunnianhimoinen kielisääntely on ennemmin itsehallinnon käyttämisen tulos kuin rajoitus. Merkillepantavaa kuitenkin on, ettei julkiselle vallalle – edes evankelis-luterilaisen kirkon tapauksessa – ole säädetty erillistä velvoitetta uskonnonharjoittamiseen liittyvien kielellisten oikeuksien turvaamiseen vrt. sivistyksellisten oikeuksien, joihin ylin opetus selkeästi kuuluu, turvaamiseen.

Käytännön mahdollisuuksia kielellisten oikeuksien toteuttamiseen yliopisto-organisaatioissa rajaa kasvavassa määrin se, ettei yllä kuvatuksi yliopistoihin kohdistu – Åbo Akademit lukuun ottamatta – lainkaan lain tasoista kielellistä kelpoisuusvaatimussääntelyä. Siltä osin kuin asetustasoista sääntelyä on, se on viitteellistä ja poikkeamisen edellytykset on asetettu huomattavan matalalle. Tilanteessa, jossa ulkomaalaistaustaisen osuus opetus- ja tutkimushenkilökunnassa kasvaa huomattavan nopeasti ja samanaikaisesti heidät on tavanomaista vapauttaa kokonaan opetus-, tutkinto- ja hallintokielen taidosta, mahdollisuudet tosiasiaa turvata toiminta säädettyillä kielillä voivat heiketä. Yliopistojen itsehallinnon kannalta parempi ratkaisu lienee kuitenkin ennemmin säädellä kielellisiä palveluvelvoitteita riittävän yksityiskohtaisesti, jolloin yliopistot voivat asettaa kielelliset kelpoisuusvaatimukset niitä vasten, kuin asettaa lain-tasoisia kelpoisuusvaatimuksia – vastaavalla tavalla toimitaan nykyisin myös kuntien kanssa.

Vain hyvin vähäisessä määrin yliopistojen itsehallintoa rajoittava keino vahvistaa kielellisten oikeuksien suojaa olisi sisällyttää yliopistolakiin kielilain 35 §:n kaltainen tavoitesäännös, jolla asetettaisiin niille kaikkia muita viranomaisia vastaava velvoite Suomen kielellisen kulttuuriperinnön vaalimiseen. Toinen keino olisi kehittää yliopistojen rahoitusjärjestelmää siihen suuntaan, että se kannustaisi niin tieteelliseen julkaisemiseen kuin monipuoliseen opetuksen järjestämiseenkin englannin kielen ohella myös kansalliskielillä. Nämä kaksi kytkeytyvät elimellisesti toisiinsa, koska käytännössä laadukkaan tutkimukseen perustuvan yliopisto-opetuksen antaminen sellaisella kielellä, jolla ei enää julkaista tutkimusta ja pidetä sitä kautta yllä ajantasaista termistöä, ei ole mahdollista.

Harkinnanarvoista olisi myös perustuslain 17.3 §:ssä mainittujen vähemmistökielten huomioiminen jollakin tavalla yliopistolainsäädännössä – esimerkiksi siten, että Oulun yliopistolle annettu kotimaisten saamen kielten sekä Jyväskylän yliopistolle annettu suomalaisen viittomakielen tutkimuksen ja opetuksen erityistehtävä nostettaisiin lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolle. Nykyisellään nämä erityistehtävät – samoin kuin ruotsinkieliseen opetukseen liittyvien erityistehtävien lisärahoitus – ovat puhtaasti ministeriön hallituskausi kerrallaan harjoittaman harkinnan varassa.

Yksilöiden oikeuksiinpääsyn näkökulmasta yliopistojenkin kohdalla on havaittavissa kielellisten oikeuksien klassinen kipupiste eli tehokkaiden oikeusturvakeinojen puute.⁹⁸ Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa havaittujen epäkohtien tehosteeksi ei ole mahdollista asettaa uhkasakkoa tai muutakaan hallinnollista pakkokeinoja, ja tapauksissa, joissa on kyse suuren itsehallinnollisen organisaation laajamittaisesta laiminlyönnistä, on rikosoikeudellisen virkavastuunkin realisoituminen kaukaa haettua. Johtuen siitä, että vastaavia ongelmia on havaittavissa myös muualla julkishallinnossa määräyksiltään selkeästi yksiselitteisemmän KieliL:n soveltamisalallakin,⁹⁹ on kuitenkin todennäköistä, ettei pelkkä yliopistolain kielimääräysten selkeyttäminen täysin ratkaise tätä ongelmaa.

Abstract in English

FINNISH UNIVERSITIES – WILD WEST OF LINGUISTIC RIGHTS?

Universities and the research conducted in them have a central impact on the development and vitality of languages. In language policy research, it has been observed that English has begun to replace the national languages in the field of research and higher education. The article examines the language regulation in Finnish universities from a doctrinal legal perspective. This regulation is indicative, inconsistent and leaves interpretive space for university autonomy. The language regulation of universities no longer secures the position of the two national languages, Finnish and Swedish, in higher education and research.

Keywords: universities, linguistic rights, national languages, minority languages, language policy

Lähteet

KIRJALLISUUS

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Talentum 2015.

Heinonen, Visa – Kekkonen, Jukka – Lehto, Veli-Pekka – Patoma, ki, Heikki, Uusi yliopistolaki 2020. Into Kustannus 2016.

Henriksson, Linnéa, Kaksi hallintokieltä. Kuntaliitto 2012.

Hultgren, Anna Kristina – Gredersen, Fran – Thøgersen, Jacob (toim.), English in Nordic universities: Ideologies and practices. John Benjamins Publishing Company 2014.

Hultgren, Anna Kristina – Gredersen, Fran – Thøgersen, Jacob, Introduction, s. 1-25 teoksessa Hultgren, Anna Kristina – Gredersen, Fran – Thøgersen, Jacob (toim.), English in Nordic universities: Ideologies and practices. John Benjamins Publishing Company 2014.

Kuteeva, Maria, If Not English, Then What? Unpacking Language Hierarchies, s. 27-55 teoksessa Kuteeva, Maria – Kaufhold, K. – Hynninen, Niina (toim.) Language Perceptions and Practices in Multilingual Universities. Palgrave Macmillan 2020.

Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo, Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma 2022.

Laitinen, Mikko – Leppänen, Sirpa – Rautionaho, Paula – Backman, Sara, Englanti Suomen kansalliskielten rinnalla: Kohti joustavaa monikielisyyttä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:59.

Le Lièvre, Françoise, An ambivalent picture: The Englishization of higher education in France, s. 97-120 teoksessa Wilkinson – Gabriëls 2021.

⁹⁸ Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin Aalto-yliopistolle vuonna 2014 antamat moitteet eivät johtaneet tunnistettujen epäkohtien korjaamiseen vuoteen 2023 mennessä. Ongelmasta laajemmin mm. Henriksson 2012, s. 40.

⁹⁹ Sarja 2015, s. 50.

- Lindström, Jan – Sylvén, Jenny, Local majority and minority languages and English in the university : The University of Helsinki in a Nordic comparison, s. 147-164 teoksessa Hultgren – Gredersen – Thøgersen 2014.
- Mathies, Charles – Kivistö, Jussi – Birnbaum, Matthew, Following the money? Performance-based funding and the changing publication patterns of Finnish academics. *Higher Education*, 2020, 79(1), s. 21-37.
- Murphy, Amanda – Zuaro, Beatrice, Internationalization vs Englishization in Italian higher education, s. 163-188 teoksessa Wilkinson – Gabriëls 2021.
- Miettinen, Tarmo, Tieteen vapaus: julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Kauppakaari 2001.
- Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo, Uusi yliopistolainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 2009.
- Mäenpää, Olli, Yliopistolaki. WSOYpro 2009.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, III/7. Uskonnon ja omantunnon vapaus/Kirkko ja valtio/Kirkon itsehallinto teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet. WSOYpro, päivittyvä verkkoaineisto, päivitetty viimeksi 6.10.2020.
- Pohjolainen, Teuvo, Yliopistojen organisoiminen ja perustuslaki teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja nro 20, 2008, s. 127–141.
- Räsänen, Matti, Kielipoliitiikan vuosi 2018. Kotus 2019.
- Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen kehittämistyöryhmän raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:25.
- Saarikivi, Janne – Koskinen, Jani, Monikielistä sivistystä vai englanninkielisiä ratkaisuja? Selvitys yliopistojen kielivalinnoista. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 24/2023.
- Saari, Taina, Higher Education, Language and New Nationalism in Finland. Springer 2020. (Saari 2020a)
- Saari, Taina, Tensions on Finnish Constitutional Bilingualism in Neo-nationalist Times: Constructions of Swedish in Monolingual and Bilingual Contexts, s. 85-111 teoksessa Kuteeva, Maria – Kaufhold, K. – Hynninen, Niina (toim.) Language Perceptions and Practices in Multilingual Universities. Palgrave Macmillan, 2020. (Saari 2020b)
- Sarja, Mikko, Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Edilex 2015/32.
- Seuri, Allan – Vartiainen, Hannu, Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys, s. 100-131 aikakausjulkaisussa Kansantaloudellinen aikakauskirja – 114. vsk. – 1/2018, s. 111.
- Solin, Anna, Määräyspatteristo vai krumeluuriteksti – kielipoliittiset dokumentit yliopistojen hallintoehkilöistön näkökulmasta, s. 288-306 julkaisussa Seppälä, Tanja – Lesonen, Sirkku – Ikkonen, Päivi – D'hondt, Sigurd (toim.), Kieli, muutos ja yhteiskunta – Language, Change and Society: AFinLAN vuosikirja 2022.
- Suksi, Markku, Implementing Linguistic Rights in Finland through Legal Education in Finnish and Swedish, s. 101-132 teoksessa Xabier Arzo (toim.), Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalisation. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- Suksi, Markku, Kahden kansalliskielen järjestelmä: tausta ja rakenteet. Oikeus 3/2014, s. 332–345.
- Tomperi, Tuukka (toim.), Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta. Vastapaino 2009.
- Tuori, Kaarlo, III/12 Sivistykselliset oikeudet/Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, teoksessa Hallberg, Pekka et al., Perusoikeudet. WSOYpro, päivittyvä verkkoaineisto, päivitetty viimeksi 1.8.2009.
- Wilkinson, M. Robert – Gabriëls, René (toim.), The Englishization of Higher Education in Europe. Amsterdam University Press 2021.

VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT

- HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 263/1996 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaansäätöä.
- HE 11/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 92/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

HE 26/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta.

PeVL 3/1997 vp, Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi 263/1996 vp.

PeVL 11/2009, Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 7/2009 vp.

PeVL 18/2009, Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 7/2009 vp.

LAAILLISUUSVALVONTARATKAISUT

EOAK 20/2/09, 523/2/09 ja 1337/2/09, Eduskunnan oikeusasiamiehen yhteinen päätös, annettu 26.8.2011.

EOAK/2511/2019, Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös, annettu 9.10.2020.

EOAK/7506/2020, Esittelijäneuvoksen vastaus kantelijalle, 21.10.2021.

EOAK/3410/2021, Esittelijäneuvoksen vastaus kantelijalle asiassa, 10.5.2022.

EOAK/7626/2021, Esittelijäneuvoksen vastaus kantelijalle, 18.5.2022.

EOAK/1426/2022, Esittelijäneuvoksen vastaus kantelijalle, 29.3.2022.

OKV/1001/1/2009, Apulaisoikeuskanslerin päätös, annettu 25.11.2010.

OKV/136/1/2013, Apulaisoikeuskanslerin päätös, annettu 12.11.2013.

OKV/1437/1/2018, Apulaisoikeuskanslerin päätös asiassa, annettu 3.10.2019.

OKV/727/2013 Apulaisoikeuskanslerin päätös, annettu 12.11.2013.

OKV/2967/10/2021, Apulaisoikeuskanslerin päätös, annettu 5.5.2023.