



8.12.2023

OKV/1768/10/2022

OKV/1768/10/2022-OKV-7

Ville Tyrväinen

KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 22.6.2022 osoittamassanne kantelussa ja 5.10.2022 toimittamassanne lisäkirjoituksessa Oulun yliopiston yliopistokollegion menettelyä käyttää äänestystapana suljettua lippuäänestystä yliopistokollegion kokouksessa 15.6.2022 asiakohdassa, joka on koskenut tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen vahvistamista sekä vastuuvapauden myöntämistä hallituksen jäsenille ja rehtorille. Viittaatte muun ohella oikeuskanslerin päätökseen 4.10.2022 dnro OKV/2933/10/2021, jossa on käsitelty Oulun yliopiston hallituksen jäsenen virkavastuuta.

Lisäksi olette arvostellut kokouksen pöytäkirjan merkintöjä harhaanjohtaviksi. Pöytäkirjan mukaan yliopiston talousjohtaja oli esitellyt kyseisen asiakohdan, vaikka häntä ei ollut merkitty kokouksessa läsnä olevaksi. Toteatte, että mikäli esittelijä ei sen sijaan ole ollut paikalla ja yliopistokollegion päätökseksi on tullut kokouksessa esitetty vastaesitys, on menettelyssä ollut virhe.

SELVITYS

Oulun yliopiston yliopistokollegio on antanut 28.2.2023 selvityksen.

Selvityksessä on todettu, ettei yliopistolaki sisällä sen 29 §:n lisäksi nimenomaista yliopistokollegion päätöksentekoa koskevaa menettelysäännöstä, joten yliopistokollegiota velvoittavat menettelytavat täydentyvät muutoin hallinnon yleislakien ja yliopiston johtosäännön määräysten mukaisesti (yliopistolaki 28 § ja 30 §). Hallintolaki ei sisällä monijäsenisten toimielinten päätöksentekotapaa määrittävää sääntelyä.

Oulun yliopistossa tapahtumahetkellä voimassa olleen johtosäännön 3 luvun 6 §:ssä säädetään yliopistokollegion kokoonpanosta. Pykälä ei sisällä toimielimen päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Yliopistokollegion kokousten ajankohtana ei myöskään ole ollut voimassa yliopiston rehtorin tarkempia määräyksiä esittelymenettelystä eikä esittelijän tehtävästä.

Yliopistolaki ei sisällä myöskään esimerkiksi kuntalaissa olevaa nimenomaista vaatimusta, jonka perusteella äänestys tulisi toimittaa avoimesti. Tällaista velvollisuutta ei ole asetettu yliopistokollegiolle myöskään yliopiston johtosäännössä. Velvollisuutta julkisen äänestyksen järjestämiseen ei seuraa muualtakaan lainsäädännöstä.

Selvityksen mukaan talousjohtaja vastasi 15.6.2022 pidetyssä kokouksessa asian esittelystä mutta oli estynyt osallistumaan kokoukseen henkilökohtaisesti. Yliopistokollegio teki päätöksen ilman esittelijänä toimineen talousjohtajan läsnäoloa, koska hän oli esitellyt asian suullisesti jo 19.5.2022 järjestetyssä kokouksessa, eikä hänen läsnäoloon katsottu tarpeelliseksi yliopistokollegion pyytämien lisäselvitysten käsittelemiseksi 15.6.2022 pidetyssä kokouksessa. Yliopistokollegiolle toimitetut kirjalliset lisäselvitykset eivät vaikuttaneet hänen 15.6.2022 kokoukseen tekemän päätösesityksen sisältöön tilinpäätöksen vahvistamisen ja vastuuvapauden myöntämisen osalta.

Yliopistokollegion tilinpäätöksen vahvistamista ja vastuuvapauden myöntämisestä tekemä päätös on sisällöltään tyypillisesti joko myönteinen tai kielteinen. Esittelijän vastuulla on kerätä riittävä ja asiasisällöltään oikea asiakirjamateriaali yliopistokollegion päätöksenteon tueksi. Esittelijän vastuu voisi tässä tapauksessa aktualisoitua käytännössä lähinnä virheellisen tai puutteellisen asiakirjamateriaalin esittämisen johdosta. Esittelijä ei voi välttää tästä seuraavaa vastuutaan, vaikka jättäisikin asiassa eriävän mielipiteen.

Yliopisto on ilmoittamansa mukaan valmistellut päivityksiä johtosääntöönsä ja hallituksen työjärjestykseen kantelussanne viittaamanne oikeuskanslerin päätöksen 4.10.2022 OKV/2933/10/2021 perusteella, mutta niitä ei ollut vielä selvitystä annettaessa saatettu voimaan. Tehtävien päivitysten myötä johtosäännössä ja työjärjestyksessä tullaan kuvaamaan esittelymenettelyn vaatimukset aiempaa tarkemmin sekä edellyttämään myös äänestyskantojen merkitsemistä pöytäkirjoihin. Yliopistokollegion käsityksen mukaan muutoksilla tullaan vastaamaan paremmin myös tämän kanteluasian yhteydessä ilmenneisiin huoliin.

VASTINE

Olette antanut selvityksestä vastineenne 9.6.2023.

RATKAISU

Asiaa koskevasta sääntelystä

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

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yliopistolain 3 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksentekooikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

Kantelussa tarkoitettu yliopisto on yliopistolain 1 §:n 2 ja 3 momentissa säädetty julkisoikeudellinen laitos (julkisoikeudellinen yliopisto). Yliopistolain 13 §:n mukaan julkisoikeudellisen yliopiston toimielimiä ovat hallitus, rehtori ja yliopistokollegio. Yliopistolain 22 §:n 4 momentin 6 kohdan mukaan yliopistokollegion tehtävänä on vahvistaa yliopiston tilinpäätös ja toimintakertomus sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallituksen jäsenille ja rehtorille.

Yliopistolain 28 §:n mukaan yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä. Yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan monijäsenisessä hallintoelimessä päätetään asiat äänen enemmistöllä. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

Yliopistolain 30 §:n 1 momentin mukaan yliopistossa sovelletaan hallintolakia (434/2003) niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Pykälän 2 momentin mukaan yliopiston ja ylioppilaskunnan toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Oikeuskirjallisuudessa (Kulla, Heikki – Salminen, Janne: Hallintomenettelyn perusteet, 2021, [Verkkokirjahylly](#) Alma Talent, vaatii käyttöoikeuden) on todettu asiasta muun ohella seuraavaa: ”Julkisen hallintotehtävän hoitaminen tarkoittaa yleensä asianosaisasian käsittelyä ja päättämistä sekä eräissä tilanteissa tosiasiallista toimintaa. Julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin opiskelijavalinnasta päättäminen, opintosuoritusten arviointi, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito. PL 21 §:n mukaisilla hyvän hallinnon takeilla voi olla merkitystä tilanteissa, joissa ei ole välittömästi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.”

Yliopistolain 65 §:n 3 momentin mukaan, jos yliopistokollegio ei myönnä vastuuvapautta hallituksen jäsenelle tai rehtorille, se voi päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta hallituksen

jäsentä tai rehtoria vastaan. Jos yliopistokollegio päättää nostaa vahingonkorvauskanteen hallituksen jäsentä vastaan, se voi samalla päättää hallituksen jäsenen vapauttamisesta tehtävästään.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 3 §:n (907/2019) mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan kyseisessä laissa itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.

Yliopistokollegion selvityksen ohessa toimitetun Oulun yliopiston johtosäännön 1 §:ssä todetaan johtosäännön tavoitteet. Pykälän mukaan johtosäännön tavoitteena on päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys, johtamisen vuorovaikutteisuus ja tavoitteellisuus sekä tutkimuksen, koulutuksen ja niiden tarvitsemien palvelujen korkeatasoisuus. Johtosääntöä sovellettaessa on huomioitava tutkimuksen ja koulutuksen vaatimukset, yliopistoyhteisön jäsenten vaikuttamismahdollisuudet, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus.

Johtosäännön 16 §:ssä on säännökset esittelymenettelystä. Pykälän mukaan yliopiston hallitus, yliopistokollegio, rehtori ja tiedekuntahallitus tekevät päätöksensä esittelystä. Muilta osin esittelymenettelyn käyttämisestä päättää rehtori. Esittelymenettelyä ei noudateta opintosuoritusta arvosteltaessa. Rehtori voi antaa tarkempia määräyksiä esittelymenettelystä ja esittelijän tehtävistä.

Arviointia

Yliopistolaki ei sisällä tarkempia säännöksiä yliopistokollegion esittelymenettelystä tai äänestysmenettelyistä. Tapahtuma-aikana voimassa olleen yliopiston johtosäännön mukaan yliopistokollegio teki päätöksensä esittelystä.

Oikeuskanslerin päätöksessä 28.10.2021 [dnro OKV/364/10/2021](#) (Yliopistokollegion menettely yliopiston hallituksen jäsenten valinnassa) on viitattu oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan yliopistokollegiolla on merkittävä ja suoraan yliopistolaissa säädetty asema yliopiston lakisääteisessä päätöksenteossa. Tämä päätösvalta on hallituksen valintaan ja valvontaan liittyvissä kysymyksissä luonteeltaan yliopiston ylintä päätösvaltaa. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan julkista hallintotehtävää hoitavan ja julkisia varoja käyttävän julkisoikeudellisen laitoksen tärkeimpien lakisääteisten tehtävien toteuttaminen ei lähtökohtaisesti ole hyvän hallinnon vaatimusten ulkopuolella. Edelleen päätöksessä on muun muassa todettu, että hallintolakiin sisältyvien yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen turvaa yliopistokollegiolle yliopistolain 22 §:ssä säädetyn merkittävän lakisääteisen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Kantelussanne ja yliopistokollegion selvityksessä mainitussa oikeuskanslerin päätöksessä 4.10.2022 [dnro OKV/2933/10/2021](#) on käsitelty Oulun yliopiston hallituksen kokousten pöytäkirjaamista ja todettu muun muassa, että julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Oikeuskansleri on todennut hallituksen jäsenten äänestyskantojen ja mahdollisten eriävien mielipiteiden merkitsemisen hallituksen kokouksen pöytäkirjaan olevan olennaista hyvän hallinnon, yliopiston toiminnan avoimuuden ja yleisön tiedonsaantioikeuden kannalta. Käytännössä tämä on toteutettavissa esimerkiksi varsinaiseen pöytäkirjaan liitettävällä äänestyspöytäkirjalla, -luettelolla tai vastaavalla asiakirjalla.

Päätöksessä on todettu, että yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan monijäsenisessä hallintoelimessä päätetään asiat äänten enemmistöllä. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Päätöksen mukaan edellä mainituista säännöksistä seuraa, että hallituksen jäsenten äänestyskantojen ja eriävien mielipiteiden (muun muassa esittelijän osalta) merkitseminen näkyville hallituksen kokouksen pöytäkirjaan tai sen liitteisiin on erittäin keskeistä myös kyseisten henkilöiden vastuiden ja oikeusturvan kannalta. Mikäli hallituksen kokouspöytäkirjasta tai sen liitteistä ei esimerkiksi selvästi ilmene, että hallituksen jäsen on kannattanut jotakin muuta vaihtoehtoa kuin mistä hallitus on lopulta päättänyt, vastaa hallituksen jäsen kyseisestä päätöksestä osana tätä toimielintä. Esittelijä puolestaan vastaa päätöksestä, jonka hän on esitellyt, ellei hänen eriävä mielipiteensä käy ilmi kokouspöytäkirjoista tai sen liitteistä.

Oikeuskansleri on päätöksessään 28.10.2021 [dnro OKV/353/10/2021](#) (Julkisuus ja henkilötietojen suoja yliopistokollegion menettelyssä yliopiston hallituksen jäsenvalinnassa) todennut yliopistolla olevan sisäisen itsehallintonsa puitteissa laaja harkintavalta päättää omista johtosäännöistään sekä yliopistolaissa säädettyjen yliopiston toimielinten kokouksissa noudatettavasta menettelystä. Yliopiston sisäiseen itsehallintoon kuuluvan hallinnon keskeisillä toimilla on kuitenkin oltava riittävät perusteet laissa, ja menettelyiden tulee myös turvata yliopiston itsehallinnon keskeiseen sisältöön kuuluvaa yliopistoyhteisön autonomista päätösvaltaa.

Selvityksessä ilmoitetun mukaan Oulun yliopisto aikoo päivittää johtosääntöään ja hallituksen työjärjestystä kantelussanne viittaamanne oikeuskanslerin päätöksen 4.10.2022 OKV/2933/10/2021 perusteella. Selvityksen mukaan päivitysten myötä niissä tullaan kuvaamaan esittelymenettelyn vaatimukset aiempaa tarkemmin sekä edellyttämään myös äänestyskantojen merkitsemistä pöytäkirjoihin. Yliopistokollegion käsityksen mukaan muutoksilla vastaan myös kantelussanne esiin tuomiinne huoliin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskansleri on suhteellisen hiljattain esittänyt edellä selostetut varsin laajat yliopistojen päätöksentekoa koskevat laillisuusvalvonnalliset arviot, joista kantelussanne viittaamanne Oulun yliopistoa koskeva päätös 4.10.2022 dnro OKV/2933/10/2021 on annettu vasta kantelunne kohteena olevan yliopistokollegion menettelyn jälkeen. Ymmärrän yliopistokollegion selvityksen perusteella, että sen esittelymenettelyä ja äänestyskantojen merkitsemistä pöytäkirjoihin tullaan päivittämään kantelussanne esille otetuissa asioissa oikeuskanslerin mainitussa päätöksessä esitetyn perusteella. En kerrottuun nähden pidä laillisuusvalvonnallisesti aiheellisena ryhtyä arvioimaan kantelussanne arvostelemanne yliopistokollegion menettelyä.

Asia ei anna aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OKV/1768/10/2022-OKV-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: