



ASIA Hyvän hallinnon takeet

KANTELU

Oikeuskanslerille 3.6.2011 osoittamassaan kirjoituksessa A on arvostellut yliopiston kanslerin päätöstä, jolla kansleri päätti olla myöntämättä A:lle kunnallispolitiikan, erityisesti kuntajohdattamisen dosentin arvoa.

A:n mukaan päätöksessä on muotovirheitä. Päätöksestä puuttuu päivämäärä, siinä mainittu liite, maininta muutoksenhakumenettelystä sekä tieto lisätietojen antajista. Päätöksen päivämäärän 4.3.2011 A on saanut myöhemmin pyynnöstään tietää yliopiston lakimies B:ltä.

Päätöksessä ei myöskään ole esitetty riittäviä perusteluja sille, miksi kansleri ei hyväksynyt tiedekunnan tekemää esitystä dosentin arvon myöntämisestä. Siinä sivuutetaan kahden asiantuntijan ja tiedekuntaneuvoston kanta ja asiassa jää näin ollen epäselväksi, mihin kanslerin arvio perustuu. A:n mukaan päätös myös näyttää perustuvan sellaisiin ohjeisiin, joita on uudistettu kesken hakuprosessin. A:n mukaan on kyseenalaista, voidaanko uudistettuja ohjeita ylipääntään soveltaa hänen asiaansa. Ainakin häntä olisi hakijana asian käsittelyn aikana tullut vähintäänkin informoida uusista ohjeista.

Asian käsittelyssä ei myöskään noudatettu hyvää hallintotapaa. Päätöksenteko viivästyi, päätöstä edeltävä ja sen jälkeinen informointi A:lle sekä kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnalle on ollut puutteellista.

SELVITYS

Yliopiston rehtori on 28.3.2012 antanut selvityksen, johon on liitetty kansleri C:n selvitys 26.3.2012.

VASTINE

A on antanut vastineen 20.11.2012.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

15.12.2009

A haki kunnallispolitiikan, erityisesti kuntajohtamisen dosentuuria yliopistosta.

19.1.2010

Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan tiedekuntaneuvosto käsitteli hakemusta ja päätti pyytää kahta asiantuntijaa antamaan lausuntonsa A:n tieteellisestä pätevyydestä.

26.10.2010 ja 25.4.2010 annettujen asiantuntijalausuntojen mukaan A:ta oli pidettävä tieteellisesti pätevänä dosentin arvon saamiseen.

7.12.2010

Yhdyskuntatieteiden laitoksen laitosneuvosto hyväksyi A:n opetusnäytteen arvolauseella ”hyvä”.

16.12.2010

Tiedekuntaneuvosto päätti 1) todeta, että A täyttää dosentin arvon myöntämislle säädetyt edellytykset ja 2) esittää kanslerille, että A:lle myönnetään kunnallispolitiikan, erityisesti kuntajohtamisen dosentin arvo johtamistieteiden yksikköön.

8.3.2011

A sai tiedoksi kanslerin asiassa tekemän ratkaisun.

10.3.2011

A pyysi sähköpostitse kanslerilta tarkempia perusteluja tämän tekemälle ratkaisulle.

15.3.2011

Yliopiston lakimies B vastasi työmatkalla olleen kanslerin pyynnöstä A:n sähköpostiin kanslerilta puhelimitse saamiensa tietojen pohjalta.

16.3.2011

A vastasi B:n viestiin.

17.3.2011

B vastasi A:lle.

Selostus saadusta selvityksestä

Selvityksen mukaan kansleri päättää dosentin arvon myöntämisestä yliopiston tieteenalayksiköiden (9 kpl) johtokuntien tekemien esitysten perusteella. Hakijoiden tieteellisen pätevyyden arvioinnissa käytetään yliopiston ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuolisen asiantuntijan yksikön esitystä puoltava lausunto on edellytys dosentin arvon myöntämiselle, jollei lausunnon pyytämistä ole pidetty ilmeisen tarpeettomana. Asiantuntijalausunnot ovat kanslerin päätöksenteon tukena. Kansleri ei päätöksenteossaan ole sidottu yksikön esitykseen eikä asiantuntijoiden lausuntoihin, koska kansleri käyttää harkintaansa ja tekee päätöksensä koko yliopiston näkökulmasta.

Kansleri valvoo, että dosentin arvon myöntämisessä tieteenalojen ominaislaatu huomioon ottaen noudatetaan yhtenäisiä perusteita koko yliopistossa, mitä tulee hakijoiden tieteelliseen pätevyYTEEN, julkaisuaktiviteettiin, julkaisufoorumeihin, muuhun tieteellisesti/taiteellisesti aktiiviseen toimintaan, kansainvälisyyteen, yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen jne. Tämän lisäksi - riippuen siitä, mitä ao. yksikkö korostaa hakijan meriittinä yksilön kannalta - dosentin on tuotava yksikköön sen tarvitsemaa tieteellisesti korkeatasoiseksi arvioitua erityisresurssia tai -osaamista taikka omata tiettyä, yliopiston ja yksilön kannalta olennaista itseisarvoa, vaikkei ko. henkilö yksikön käytännön toimintaan osallistuisikaan. Näin ollen dosentti ei ole arvo, jonka saamiseen henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus. Kanslerin antama päätös ei ole lopullinen, joten hakija voi hakea ja yliopiston yksikkö esittää dosentin arvoa uudelleen myöhemmässä vaiheessa. Henkilö, jolle dosentin arvo myönnetään, saa tästä erillisen myöntökirjan sekä otteen kanslerin päätöksestä asiassa. Päätös yksikön esityksen palauttamisesta annetaan yksikölle ja tiedoksi hakijalle.

A:n tapauksessa kansleri on palauttanut esityksen johtamiskorkeakoululle toimenpiteitä varten. Ennen palauttamispäätöksen tekemistä kansleri on käytänteidensä mukaisesti ollut asiasta yhteydessä yksikön johtajaan ja perustellut esityksen palauttamisen, minkä päätöksen johtaja on todennut ja hyväksynyt. Palauttamispäätöksen perusteluna on viitattu kanslerin dosentin arvon myöntämisestä antamaan ohjeeseen 27.1.2011, jonka mukaan esityksen tekijän tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei dosentin arvoa haeta liian varhaisessa vaiheessa, jolloin tieteellinen julkaisu toiminta ei ole vielä dosenttuuriin riittävää. Selvityksessä on todettu, että kansleri ei yliopiston useat ja erilaiset tieteenalat ja dosenttihakemusten määrä huomioon ottaen voi yksittäisen hakemuksen kohdalla perustella päätöstään sillä yksityiskohtaisuudella ja tarkkuudella, jota A omassa asiassaan on ilmeisesti odottanut.

Selvitykseen on liitetty jäljennökset selvityksessä mainituista kanslerin ohjeista.

Asian arviointia

Kanslerin perusteluvollisuus

Yliopistolain (558/2009) 89 §:n mukaan yliopisto voi hakemuksesta myöntää dosentin arvon henkilölle, jolla on perusteelliset tiedot omalta alaltaan, julkaisuilla tai muulla tavoin osoitettu kyky itsenäiseen tutkimustyöhön tai taiteelliseen työhön sekä hyvä opetustaito.

Laissa ei ole säännöksiä dosentin arvon myöntämismenettelystä. Noudatettavasta menettelystä on määrätty yliopiston johtosäännössä. Yliopiston 18.10.2010 hyväksytyn johtosäännön 18 §:n mukaan kansleri päättää dosentin arvon myöntämisestä tieteenalayksikön johtokunnan esityksestä. Kansleri on 14.1.2010 antanut dosentin arvon myöntämisestä ohjeen D40/101.02/2010, jota on 27.1.2011 uudistettu ohjeella D121/101.02/2011.

Onko kyseessä hallintoasia

Yliopistolain 30 §:n 1 momentin mukaan yliopistossa sovelletaan hallintolakia (434/2003) sen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan muun muassa yksityisten henkilöiden oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkiseen hallintotehtävään liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan hallintolaki on kaksijakoinen. Lakiin on sisällytetty asianmukaista ja tehokasta viranomaistoimintaa koskevat vähimmäisvaatimukset (hyvän hallinnon perusteet). Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti. Lisäksi laissa säädetään sellaisista hallintoasiassa noudatettavista menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa. Menettelyllisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä sovelletaan ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä.

Hallintolaissa ei ole määritelty hallintoasian käsitettä. Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin.

Mäenpään mukaan (Olli Mäenpää: Yliopistolaki, Olli Mäenpää ja WSOYPRO 2009, s. 306-309) yliopiston toiminnassa julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää lähinnä yliopiston lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Niihin sisältyy sekä hallinnollisten päätösten tekoa että tosiasiallista hallintotoimintaa. Mäenpään mukaan on jossain määrin tulkinnanvaraista, sovelletaanko hallintolakia myös sellaiseen yliopiston hallinnolliseen toimintaan, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tukea sen julkisten hallintotehtävien hoitamista ja luoda sille edellytyksiä. Tällaista yliopiston sisäistä toimintaa on erityisesti muun muassa henkilöstöhallinto. Lähtökohdiana on perusteltua pitää, että yliopiston sisäinen hallintotoiminta ei ainakaan kokonaan ja kategorisesti jää hallintolain soveltamisen ulkopuolelle. Vaikka henkilöstön valintaan liittyvä päätöksenteko ei ole varsinaisesti hallintoasian käsittelyä, voidaan perustuslain 21 §:n takaa-aman oikeusturvan toteuttamisen edellyttävän muun muassa hallinnon oikeus- ja menettelyperiaatteiden noudattamista. Etenkin asianosaisen kuulemista ja päätösten riittävää perustelua voidaan pitää keskeisinä menettelyvaatimuksina myös henkilöstöhallinnossa.

Yliopistolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) mukaan perustuslaissa turvattu tutkimuksen ja opetuksen vapaus sekä yliopistojen itsehallinto edellyttävät, että yliopisto käyttää itsenäistä päätöksentekovaltaa ilman, että valtion muut toimielimet käyttävät ratkaisuvalltaa yliopistolle kuuluvissa asioissa. Lailla määritelty yliopistojen itsehallinto merkitsee yliopiston itsenäistä päätöksentekoa organisaation järjestäytymisen, opetuksen ja tutkimuksen ja koko henkilöstön valinnan osalta ilman, että valtion muut toimielimet käyttäisivät ratkaisuvalltaa yliopistolle kuuluvissa asioissa. Yliopistolla on oikeus päättää sisäiseen hallintoonsa kuuluvista asioista valtion keskushallinnon puuttumatta niihin. Itsehallinto edellyttää tiettyä irrallisuutta ja riippumattomuutta valtion ohjaus- ja valvontasuhteista. Yliopistolla tulee olla myös ratkaiseva asema opettajiensa ja tutkijoidensa tehtäviin ottamisessa.

Edellä mainitussa teoksessa s. 186-187 Mäenpää toteaa, että professorin tehtävään valinnasta tehtyyn päätökseen ei ole mahdollista hakea muutosta, koska valintapäätös ei sisällä ratkaisua hallintoasiassa. Mikäli katsotaan, että valittavaksi esitetty ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, ei ole myöskään edellytyksiä tehdä valintapäätöstä. Tällöin asia voidaan palauttaa uuteen valmisteluun tai päättää, että ketään ei valita tehtävään.

Vaikka dosentin arvon myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on hallintoasiaa määrittäviä elementtejä, katson edellä esitetyn pääosin tukevan sitä tulkintaa, että dosentin arvon myöntämisessä ei ole kyse hallintolain tarkoittamasta hallintoasiasta. Asian käsittelyssä ei siten ole

ollut sovellettava sitä menettelyä, joka hallintolaissa on hallintoasian käsittelylle säädetty. Tällainen menettelysäännös on muun muassa hallintolain 45 §:n perusteluvelvollisuus.

Hyvästä hallinnosta ja perusteluvelvollisuudesta

Oikeusturvaa koskevassa perustuslain 21 §:ssä on määritelty ne perusvaatimukset, joita viranomaisten on toimivaltaansa kuuluvia asioita käsitellessään noudatettava. Kyseisen säännöksen takaamasta hyvästä hallinnosta on säädetty tarkemmin hallintolaissa (434/2003).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Käsittelyn ja päätösten tasapuolisuus ja asianmukaisuus on arvioitavissa pitkälti juuri perustelujen kautta. Yleisellä tasolla perustelut liittyvät keskeisesti myös harkintaan siitä, kannattaako päätökseen hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n jokaiselle takaama oikeusturva ja hyvä hallinto edellyttävät muidenkin kuin hallintolain tarkoittamien hallintopäätösten tapauskohtaisesti riittävää perustelemista. Perustelujen riittävyttä arvioitaessa on punnittava sitä, toteuttavatko ne perustuslain takaamaa yksilön oikeusturvaa ja viranomaisen noudatettavaksi säädettyä hyvää hallintoa.

Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta dosentin arvon saamiseen eikä kanslerin päätökseen voi hakea muutosta. Perustelut eivät siten ole olleet tarpeen A:n muutoksenhakua koskevaan harkintaan. Asiakirjojen mukaan kansleri antaa päätöksensä dosenttia esittäneelle tiedekuntaneuvostolle eikä dosentuuria hakeneelle henkilölle, jolle annettu ratkaisu menee ainoastaan tiedoksi. Tällöin on ajateltavissa, että myös ratkaisun perustelut on pääosin suunnattu päätöksen vastaanottajataholle. Kansleri on perusteluinaan viitannut antamiinsa ohjeisiin ja selvityksensä mukaan myös erikseen perustellut asian palauttamista asianomaisen yksikön johtajalle.

Kanslerin tiedekuntaneuvoston toimintaa ohjaavan tavoitteen kannalta esitettyjä perusteluja voidaan pitää riittävinä, joskin niukkoina.

Vaikka kanslerin päätöksen vastaanottajataho on tiedekuntaneuvosto, päätöksessä on kuitenkin kyse A:n edusta ja se on siten perusteluineen merkityksellisin juuri hänelle.

Kanslerin päätös on perustunut hänen arvioonsa A:n tieteellisen pätevyyden riittävydestä. Ennen kansleria tätä seikkaa ovat arvioineet yliopiston ulkopuoliset asiantuntijat sekä tiedekuntaneuvosto, jotka ovat arviossaan tulleet yksimielisesti siihen lopputulokseen, että A:n tieteelliset näytöt ovat dosentin arvoon riittäviä. Tämä vahvasti asiantuntijuudelle perustuva asian valmistelu on omiaan luomaan odotuksia siitä, että kansleri vastoin asiantuntijalausuntoja hakemuksen hylätessään perustelee päätöksensä myös dosentuuria hakeneen henkilön ja koko tiedeyhteisön tarpeita vastaavasti. Se, että päätökseen ei saa hakea muutosta, osaltaan vain korostaa tarvetta perustelujen kattavuuteen ja läpinäkyvyyteen. Riittämättömiksi koetut perustelut jättävät kysymyksiä muun muassa siitä, missä suhteessa kyseiset tieteelliset näytöt ovat eronneet hyväksytyksi tulleiden hakemusten näytöistä eivätkä anna perusteita mahdollisen uuden hakemuksen tekemistä koskevaan harkintaan.

Kanslerin päätöksestä ei ilmene, mitkä konkreettiset seikat ovat johtaneet siihen, että kansleri ei vastoin asiantuntijoiden käsitystä ole pitänyt A:n tieteellisiä ansioita dosentin arvoon riittävinä. Esitetyt perustelut eivät siten ole olleet riittäviä A:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta.

Kanslerin ohjeet ja niiden muuttaminen

Kanslerin antamien ohjeiden sisällön perusteella ne on suunnattu dosentuuriesityksiä tekeville tiedekuntaneuvostoille. A:n tekemän hakemuksen aikaan voimassa olleita ohjeita 14.1.2010 on uudistettu 27.1.2011 annetuilla ohjeilla. Ohjeet eivät ole uudistuksella sisällöllisesti muuttuneet tavalla, jolla olisi merkitystä A:n hakemuksen ratkaisemiselle. Katson, että yliopistolla ei ole A:n hakemuksen vireillä ollessa ollut velvollisuutta informoida A:ta ohjeiden uudistamisesta.

Uudistettu ohje on mainittu kanslerin päätöksen liitteenä. Kanslerin antamien ohjeiden mukaan kyseinen ohje on annettava kullekin hakijalle hänen omasta tiedekuntayksiköstään. Tästä huolimatta katson, että koska ohje on mainittu A:n saaman päätöksen liitteenä, se olisi tullut hänelle myös toimittaa.

Täsmällinen kielenkäyttö ja vastausvelvollisuus

Hyvän hallinnon mukainen asianmukainen asiankäsittely edellyttää, että asiat käsitellään viivytyksettä. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Myös vastaamisen on tapahduttava ilman tarpeetonta viivytyksiä.

Asiakirjojen mukaan kauppa- ja hallintotieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto on tehnyt kanslerille 16.12.2010 esityksen dosentin arvon myöntämisestä A:lle. Kansleri on tehnyt asiassa päätöksen 4.3.2011 eli vajaan kolmen kuukauden kuluttua. Kansleri on pahoitellut asian viipymistä.

Asiakirjojen mukaan A on, saatuaan tiedoksi kanslerin päätöksen, käynyt ratkaisusta sähköpostitse keskustelua lakimies B:n kanssa. B on vastannut viesteihin kanslerin työmatkan vuoksi ja osittain kanslerilta puhelimitse saamiensa ohjeiden perusteella. Viestissään 16.3.2011 B:lle A on kirjoittanut olettavansa, ”että kansleri vielä työmatkansa jälkeen vastaa asiaan yksityiskohdaisemmin”. Vastausviestissään 17.3.2011 B on ilmoittanut palaavansa asiaan keskusteltuaan kanslerin kanssa. A:n mukaan tämän jälkeen yliopistolta ei kuitenkaan ole otettu häneen mitään yhteyttä.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä.

B:n viesti asiaan palaamisesta ei ole yksiselitteinen. Katson A:n voineen jäädä kanslerin puolesta kirjoittaneen B:n viestin perusteella siihen käsitykseen, että yliopistolta otetaan häneen yhteyttä sen jälkeen, kun kansleri on palannut työmatkalta 1.4.2011. Tällaista A:n viestissään edellyttämää yhteydenottoa ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän yliopiston huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon perusteita.

Palautan päätökseni ohessa A:lle hänen kantelunsa liitteet.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila