



Julkisuus ja henkilötietojen suoja yliopistokollegion menettelyssä yliopiston hallituksen jäsenvalinnassa

KANTELU

Yliopiston professorina ja yliopistokollegion jäsenenä toimiva kantelija on oikeuskanslerille 8.2.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut yliopistokollegion sekä yliopiston hallintojohtajan ja lakimiehen toimintaa. Kantelijan mukaan yliopistoissa on viime vuosina alettu noudattaa yhä läpinäkymättömämpiä hallintokäytäntöjä. Kantelija tuo esille esimerkkinä yliopistokollegion prosessin, jonka kuluessa valitaan ulkoiset jäsenet yliopiston hallitukseen toimikaudelle, joka alkaa 1.1.2022.

Yliopistokollegion kokouksessa 13.1.2021 esityslistalla oli ollut keskusteluasiana ”Yliopistokollegion valmisteluryhmän evästämisen; keskustellaan yliopistoyhteisön ulkopuolisten hallituksen jäsenten valinnasta evästykseksi valmisteluryhmän työhön”. Asiassa ei ollut varsinaisesti keskusteltu vaan järjestetty koeäänestys, jossa laajalta listalta oli valittu lyhyelle listalle 10 henkilöä. Kantelijan mukaan asian käsittely oli järjestetty tällä tavoin nimenomaisena tarkoituksena estää pöytäkirjamerkintä ja siten julkisuus. Kollegion jäseniä myös yritettiin velvoittaa pitämään asia omana tietonaan. Kollegion sihteerin lähettämässä luottamuksellisessa sähköpostissa, jossa olivat mukana yliopiston lakimies ja hallintojohtaja, kantelijaa oli opastettu koeäänestystuloksen olevan julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, joka ei kuulu asiakirjajulkisuuden piiriin. Lisäksi koeäänestystuloksen todettiin olevan henkilötietoja sisältävä asiakirja, jota saa käsitellä vain henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Kantelija katsoo prosessin salailun olevan julkisuuslain vastaista.

SELVITYS

Yliopiston rehtori on 30.6.2021 antanut lausunnon asiassa. Lausuntoon on oheistettu yliopiston yliopistokollegion 17.6.2021 antama selvitys, kollegion kokouksen pöytäkirjat 17.6.2021 ja 13.1.2021, yliopiston lakimiehen 21.6.2021 antama selvitys ja siihen liitetty kollegion sihteerin kollegion jäsenille 19.1.2021 lähettämä sähköpostiviesti, yliopiston hallintojohtajan 18.6.2021 antama selvitys sekä yliopiston 15.2.2021 antama päätös professori B:n (ei kantelija) yliopistolle tekemään tietopyyntöön.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

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

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Yliopistolain (558/2009) 3 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

Yliopistolain 4 §:n mukaan yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat.

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. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin on hallitus.

Yliopistolain (558/2009) 30 §:n 2 momentin mukaan yliopiston toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n (907/2019) mukaan tässä 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.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan *viranomaisilla* tarkoitetaan tässä laissa itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan *asiakirjalla* tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti: - - -

6) pöytäkirja, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista.

*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suoje-
lusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin
95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan
henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tietojen minimointia eli käsiteltävien henkilötietojen
tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin
tarkoituksiin, joissa tietoja käsitellään.*

Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklan sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja koskevan säännöksen 2 kohdan perusteella rekisterinpitäjän on muun muassa toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta.

Tietosuojalain (1050/2018) 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 44-46) mukaan lain 1 §:ssä säädettäisiin julkisuusperiaatteesta. Säännös ja sen sijoittaminen lain ensimmäiseksi pykäläksi ilmentää pyrkimystä vahvistaa julkisuusperiaatetta keskeisenä julkishallinnon periaatteena Suomessa. Laissa säädettävien tietojensaantioikeuksien avulla edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta. Viranomaistoiminnan avoimuus merkitsee, että viranomainen suorittaa tehtävänsä julkisesti: kaikilla on mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleensä ja erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät. Pykälässä toistetaan tuolloin hallitusmuodossa säädetty viranomaisten asiakirjoihin kohdistuvan tiedonsaantioikeuden peruslähtökohta: viranomaisen asiakirjat ovat yleensä julkisia. Lakiehdotuksen 2 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, vaikka julkisuus onkin pääsääntö viranomaistoiminnassa, se ei voi olla poikkeukseton. Yhteiskunnassa on monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata. Näillä eduilla on vaihtelevan kiinteä yhteys perusoikeuksiin.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 47-48) mukaan lain 3 §:ään ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittelevä säännös. Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on perinteisesti pidetty viranomaisten toiminnan valvontaa. Ehdotuksen mukaan säännösten tarkoituksena olisikin antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. Demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 53-57) 5 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa määriteltäisiin asiakirja. Ehdotuksen mukaan asiakirjan

käsite olisi kattava. Se kattaa sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat. Pykälän 4 momentti koskisi sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuuluisi lain soveltamisalaan. Momentin mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina. Merkittävä osa momentissa tarkoitettusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida. Asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistolain soveltamisala vastaa lakiehdotuksen soveltamisalaa. Arkistointia on arkistolain mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Arkistotoimelta edellytetään myös, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimusta tiedon lähteinä. Viranomaisen ja muun arkistonmuodostajan on arkistolain 8 §:n mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 65) 10 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että usein salassapitovelvollisuus koskee vain osaa asiakirjasta. Pykälän mukaan tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se voi tapahtua niin, että salassa pidettävä osa ei tule tietoon. Tämä edellyttää, että asiakirjan salassa pidettävä osa on selvästi eroteltavissa julkisesta osasta ja että asiakirja on salassa pidettävien osien peittämisen jälkeenkin sellainen, että asiakirjan sisältö on ymmärrettävissä oikein. Siten esimerkiksi yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa kopio poistamalla asianosaisen nimi ja muut tunnistetiedot tai korvaamalla ne symboleilla.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 83) mukaan ehdotetun lain 23 §:ssä tarkoitettu vaihtolovelvollisuuden sääntely voidaan nähdä ensisijaisesti julkisuusperiaatteen toteuttamiseen keskeisesti vaikuttavana kysymyksenä ja siten osana julkisuuslainsäädäntöä. Vaihtolovelvollisuus ja asiakirjasalaisuus liittyvät olennaisella tavalla toisiinsa.

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp, s. 62) hallintomenettelyä koskevan säännöksen (lakiehdotuksessa 27 §; hallintomenettely ja julkisuus) perusteluissa todetaan, että huolimatta valtiosta erillisestä oikeushenkilöasemasta, tulisi yliopiston julkista hallintotehtävää hoitaessaan noudattaa hallintolain säännöksiä. Yliopiston toimintaan sovellettaisiin, mitä julkisuuslaissa säädetään viranomaisesta. Täten siihen, mitkä asiakirjat yliopistoissa ovat julkisia ja mitkä asiakirjat esimerkiksi liikesalaisuuksina ovat salaisia, ei esitetä muutoksia huolimatta yliopistojen oikeudellisen aseman muuttumisesta.

2 Yliopiston ja yliopistokollegion selvitykset

2.1 Yliopistokollegion selvitys

Yliopisto on 15.2.2021 antanut professori B:lle (ei kantelija) valituskelpoisen päätöksen koskien yliopistokollegion koeäänestykseen liittyvän asiakirjan julkisuutta. Yliopistokollegio viittaa yliopiston päätöksessä esitettyihin seuraaviin perusteluihin.

Yliopistokollegiolle asetettiin kokouksessa 29.5.2018 valmisteluryhmä valmistelemaan kollegion kokouksissa kaudella 2018-2022 käsiteltäviä asioita, muun muassa ulkopuolisten jäsenten valintaa hallituksen toimikaudelle 1.1.2022-31.12.2025. Yliopistokollegion keskustelutilaisuudessa 6.11.2020 keskusteltiin yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaprosessista, valmisteluryhmän roolista sekä mahdollisista ulkopuolisiksi jäseniksi soveltuvista henkilöistä. Asiaa käsiteltiin kokouksissa 8.12.2020 ja 13.1.2021, ja käydyn keskustelun pohjalta valtuutettiin 13.1.2021 pidetyssä kokouksessa yliopistokollegion valmisteluryhmä valmistelemaan 18.2.2021 kokoukseen hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaa. Lyhytlistalle valikoituneet 10 ehdokasta yliopistokollegio haastatteli 15.2.2021.

Yliopistokollegio käsitteli kokouksessaan 13.1.2021 päätösasiana 5 §, Yliopiston hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsentenvalintaprosessista päättäminen ja teki asiassa seuraavan päätöksen:

”Valtuutetaan yliopistokollegion valmisteluryhmä valmistelemaan keskustelutilaisuudessa ja tässä kokouksessa asiakohdissa 5 ja 6 käydyn keskustelun ja mahdollisen koeäänestyksen pohjalta yliopistokollegion 18.2.2021 kokoukseen hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaa. Tavoitteena on 10 ehdokasta lyhytlistalle lopulliseen päätöksentekoon.”

Yliopistokollegio käsitteli samassa kokouksessa keskusteluasiana 6 §, Yliopistokollegion valmisteluryhmän evästäminen, josta pöytäkirjaan on tehty seuraava merkintä:

”Keskusteltiin yliopistoyhteisön ulkopuolisten hallituksen jäsenten valinnasta evästykseksi valmisteluryhmäntyöhön. Keskustelun aikana kollegio päätti evästää valmisteluryhmää järjestämään kuulemistilaisuus tai -tilaisuuksia kymmenelle kärkiehdokkaalle. Yliopistokollegion valmisteluryhmä kerää kysymyksiä kuulemistilaisuuteen e-lomakkeella.”

Yliopiston toimielinten kokouksista pidetään päätöspöytäkirjaa, johon ei merkitä keskustelun kulkua. Ehdokkaaksi ulkopuoliseksi jäseneksi ei voi ilmoittautua eikä asettua, vaan yliopistokollegiolla on toimivalta päättää itse, ketkä ehdokkaat collegio valitsee harkittavaksi ja haastattavaksi. Ehdokkaiden kuuleminen ja päätös ulkopuolisten jäsenten valinnasta ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, kuten myös näiden ehdokkaiden luettelo sekä äänestyksen äänestysluettelo. Yliopistokollegion alustava keskustelu ehdokkaiksi harkittavista käydään sitä vastoin luottamuksellisesti yliopistokollegion jäsenten kesken kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttämiseksi. Koeäänestyksen tulos ei ole collegiota sitova, ja se on tarkoitettu collegion valmistelun sisäiseksi työkaluksi antamaan suuntaa siitä, ketkä henkilöt ovat collegion jäsenten mielestä kannatettavia ehdokkaita siinä määrin, että heihin voidaan ottaa yhteyttä haastattelua varten. Keskustelussa annetun evästyksen nojalla valmisteluryhmä on valmistellut asiaa ja eniten kannatusta saaneisiin ehdokkaaksi harkittaviin on otettu yhteyttä ja tiedusteltu, ovatko he käytettävissä ehdokkaiksi. Myöntävästi vastanneet oli kutsuttu ehdokkaina yliopistokollegion kuulemiseen 15.2.2021 ja päätös ulkopuolisten jäsenten valinnasta tehtiin yliopistokollegion kokouksessa 18.2.2021. Yliopistokollegio viittaa julkisuuslain 5 §:n 4 momentin säännökseen.

Arkistolain 8 §:n nojalla laaditussa yliopiston arkistonmuodostussuunnitelmassa (AMS) ei ole määräyksiä keskusteluasioiden yhteydessä syntyneiden asiakirjojen liittamisestä yliopiston arkistoon. Keskustelun sisältöä kuvaava asiakirja on näitä neuvotteluja varten laadittu asiakirja, joka julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti ei kuulu lain soveltamisalaan. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan ei voida katsoa soveltuvan yliopistokollegion käymään keskusteluun mahdollisista jäsenehdokkaista eikä koeäänestystulokseen, sillä kyseessä ei ole julkisuuslain nojalla julkinen viranomaisasiakirja.

2.3 Yliopiston lakimiehen selvitys

Ulkopuoliseksi jäseneksi ei ole ehdolleasetumis- tai ilmoittautumismenettelyä, vaan collegio kutsuu sopiviksi katsomansa henkilöt ehdokkaiksi. Collegion jäsenten on voitava käydä luottamuksellista keskustelua niistä henkilöistä, joiden ehdokkaaksi kutsumista harkitaan. Keskustelussa selvitetään muun muassa, onko ehdokas kelpoinen, onko hän käytettävissä tehtävään (esimerkiksi ei ole toisen yliopiston hallituksen jäsen), mitkä hänen ansionsa ovat ja onko hänellä kannatusta. Tällaista keskustelua käydään collegion kokouksissa, ja luonnollisesti myös collegion ryhmät (professorit, muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö, opiskelijat) käyvät keskustelua keskenään ja yksittäiset jäsenet keskenään. Yliopiston toimielimissä pidetään päätöspöytäkirjaa, joten kokouksissa käydyin keskustelun kulkua ei merkitä pöytäkirjaan.

Sekä 13.1.2021 kokouksen esityslistasta että pöytäkirjasta ilmenee, että ehdokkaiksi harkittavista on keskusteltu ja keskustelun osana on mahdollinen koeäänestys. Oikeudellisesti koeäänestys on osa asiasta käytävää keskustelua. Sen tarkoituksena on selvittää, keillä ehdokkaiksi harkittavista on eniten kannatusta. Kollegio on itse päättänyt, että ulkopuolisten jäsenten valintaa valmistellaan tällä tavalla (kokouksen 13.1.2021 ptk, 5 § Yliopiston hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaprosessista päättäminen). Kuten pöytäkirjasta ilmenee, sekä esittelijän esitys että kannatettu vastaesitys sisälsivät asian valmistelun keskustelemalla ja mahdollisella koeäänestyksellä. Kantelija on asiakohdasta päätettäessä kannattanut vastaesitystä ja siis myös koeäänestyksen pitämistä.

Koeäänestys on hallinnossa yleisesti käytetty menettelytapa, kun halutaan selvittää alustavasti päätöksentekoon osallistuvien kantaa jatkovalmistelua varten tai päätöksenteon pohjaksi. Se, että koeäänestyksestä ylipäänsä jäi asiakirjajälki, johtui siitä satunnaisesta seikasta, että kyseinen kokous jouduttiin koronapandemian vuoksi pitämään etäkokouksena. Näin ollen koeäänestys fyysisin lipuin ja koeäänestystuloksen suullinen ilmoittaminen ei ollut mahdollista ja koeäänestyksen tulos piti lähettää kokouksen osallistujille sähköpostitse. Tällaisen toimielimessä käydyn valmisteleavan keskustelun sisältöä kuvaavat asiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Yliopiston arkistonmuodostussuunnitelma (AMS) ei sisällä määräyksiä tällaisten asiakirjojen arkistoinnista, joten kyseisten asiakirjojen on katsottava olevan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella.

Yliopistokollegion alustavaa keskustelua ehdokkaiksi harkittavista on käyty luottamuksellisesti yliopistokollegion jäsenten kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttämiseksi. Mikäli tällaista keskustelua koskevat asiakirjat olisivat julkisia, se vähentäisi sellaisten ehdokkaiksi harkittavien ottamista keskusteluun, joiden kannatuksesta tai kiinnostuksesta tehtävään ei ole tietoa. Myös tietosuojan kannalta on pidettävä asianmukaisena, että ehdokkaiksi harkittujen mutta keskustelun kuluessa karsiutuneiden henkilöllisyys pysyy vain kollegion tiedossa. Asiakirjoissa ei ollut kyse julkisen vallan käyttämisestä kuten esimerkiksi tapauksen KHO 2019:169 asiakirjoissa, koska kollegion valmistelevassa keskustelussa ja koeäänestyksessä nimenomaisesti kartoitettiin laajaa ehdokkaaksi harkittavien joukkoa, josta suurin osa keskustelun kuluessa karsiutui. Ehdokkaiksi kutsuttujen nimet ovat luonnollisesti julkisia ja ne ovat olleet liitteenä kollegion kokouksen 18.2.2021 pöytäkirjassa. Koska edellä kuvatuin perustein keskustelua ml. koeäänestys koskevat asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ei sovelleta näihin asiakirjoihin muuten kuin salassapidon osalta.

Professori B (ei kantelija) on tehnyt koeäänestykseen liittyvistä asiakirjoista asiakirjapyyntö, johon yliopiston rehtori on antanut valituskelpoisen hallintopäätöksen. Hallinto-oikeuden ilmoittaman mukaan päätöksestä ei ole valitettu, vaan se on lainvoimainen. Asiassa on noudatettu julkisuuslain menettelysäännöksiä.

Yliopiston lakimiehen mukaan kollegion jäsenille 19.1.2021 lähetetyssä sähköpostiviestissä on annettu kollegion jäsenille ohjeistusta keskusteluun ja koeäänestykseen liittyvien asiakirjojen ja niiden sisältämien henkilötietojen käsittelystä edellä selostettujen linjausten mukaisesti. Viesti on lakimiehen luonnosteleva.

2.4 Yliopistokollegion jäsenille 19.1.2021 lähetetty sähköpostiviesti

Yliopistokollegion sihteeri on 19.1.2021 lähettänyt kollegion jäsenille seuraavan sisältöisen sähköpostiviestin:

Hyvä yliopistokollegio!

Toimitan liitteenä ke 13.1. pidetyn koeäänestyksen tarkistetun tuloksen. Koeäänestystulos on oikeudellisesti JulKL 5 § 4 mom tarkoitettu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, joka ei kuulu asiakirjajulkisuuden piiriin. Tiedon antamisesta asiakirjasta kollegion ulkopuolelle päättää JulKL nojalla yliopisto. Lisäksi koeäänestystulos on henkilötietoja sisältävä asiakirja, jota saa käsitellä vain henkilötietojen suojaava koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Viestin aihekenttään on kirjoitettu LUOTTAMUKSELLINEN: Koeäänestyksen tulos 13.1.2021. Viesti on lähetetty kopiona tiedoksi yliopiston hallintojohtajalle ja lakimiehelle.

2.5 Yliopiston hallintojohtajan selvitys

Hallintojohtajan mukaan kollegion sihteerin kollegion jäsenille 19.1.2021 lähettämässä sähköpostiviestissä toimitettiin tiedoksi 13.1.2021 suoritettuna koeäänestyksen tulos ja muistutettiin kollegion jäseniä siitä, että kyse on kollegion sisäistä työskentelyä varten laaditusta asiakirjasta, joka ei kuulu asiakirjajulkisuuden piiriin. Viesti oli lähetetty salattuna sähköpostiviestinä, joka vanhenee 30 päivässä. Viestin tiedoksi-kentässä olivat myös asian esittelijä ja yliopiston lakimies sekä hallintojohtaja kutsuttuna asiantuntijana. Viestin tarkoitus oli puheenjohtajan toiveesta varmistaa, että kollegion jäsenet, myös ne, jotka eivät olleet tilaisuudessa läsnä, ymmärtävät koeäänestyksen olleen osa kollegion sisäistä keskustelua ja siten sisällöltään luottamuksellinen. Koeäänestys oli suoritettu kollegion kokouksessa esityslistaan ja pöytäkirjaan merkityssä keskusteluasiassa. Kollegio evästi asiakohdassa omaa sisäistä valmisteluryhmäänsä yliopistoyhteisöön kuulumattomien henkilöiden valinnassa. Kollegion sihteerin lähettämän viestin on muotoillut yliopiston lakimies varmistamaan keskeneräisen asian keskustelun luottamuksellisuuden. Kollegion puheenjohtajalla ja sihteerillä sekä hallintojohtajalla oli mahdollisuus kommentoida luonnosta ennen kuin sihteeri lähetti sen kollegion jäsenille.

Kokouksen 13.1.2021 kohta 6, otsikoltaan Yliopistokollegion valmisteluryhmän evästämisen ei ollut päätös- vaan keskusteluasia. Keskustelun aikana kollegio päätti evästää valmisteluryhmää järjestämään kuulemistilaisuus tai -tilaisuuksia kymmenelle kärkiehdokkaalle. Mahdollisia nimiä oli koottu jo pidemmän aikaa. Prosessissa tarkoitus oli pitää matalaa kynnyistä siihen, että kollegion jäsenet voivat ehdottaa ja ideoida henkilöitä, joiden alustavaa kiinnostusta osallistua koko valintaprosessiin voidaan kysyä. Tällainen vaihe mahdollisten kiinnostuneiden keräämisessä on tyypillistä monijäsenisen elimen sisäistä keskustelua. Sisäinen keskustelu mahdollistaa luottamuksellisen ajatuksenvaihdon eikä tieto mahdollisista harkittavista henkilöistä tule muiden samaa prosessia käyvien yliopistojen tietoisuuteen. Koronan johdosta yliopistokollegion ei ole ollut mahdollista kokoontua fyysisesti, minkä vuoksi sähköpostiviestinnän merkitys toimielinten sisäisessä työskentelyssä on korostunut.

Varsinaisessa etäkokouksessa 13.1.2021 evästys oli anonyymeilla e-lomakkeilla toteutettu koeäänestys, jotta kollegion 50 jäsenen erilaisista mielipiteistä saatiin varmistettua laajaa kannatusta nauttavia henkilöitä. Koeäänestyksen tavoitteena oli paikantaa valittaviin nähden kaksinkertainen määrä henkilöitä, joita lähestyttäisiin ja kysyttäisiin kiinnostusta tehtävään. Kollegion valmisteluryhmälle jäi myös mahdollisuus täydentää listaa, mikäli osa henkilöistä kieltäytyisi. Näin myös tapahtui, ja valmisteluryhmä täydensi kuultavaksi kutsuttavia henkilöitä. Tämä korostaa tilanteen hienotunteisuuden vaadetta. Keskustelulla, koeäänestyksillä ja tunnustelulla varmistetaan se, että esiin nousseet henkilöt myös itse haluavat olla mukana valintaprosessissa. Lomakemenettelyä käytettiin myös kollegion haastatteluun osallistuneiden henkilöiden kysymysideoiden keräämiseen. Kollegio, kuten monet yliopiston monijäseniset toimielimet, on aiemminkin käyttänyt koeäänestystä ennen varsinaista päätöksentekoa saadakseen yleiskuvan asiasta. Koronasta johtuvien kokoontumisrajoitusten vuoksi kollegio ei voinut hyödyntää aiempien vuosien tapaan fyysisiä kokoontumisia ja epävirallisia tapaamisia kokousten välillä tai kokouksen yhteydessä. Koeäänestys oli siten erittäin tärkeässä osassa alkuvaiheen keskustelua ja ajatustenvaihtoa.

Koeäänestyksen käyttäminen on yliopistossa yleistä silloin kun monijäsenisellä elimellä on käsiteltävänä asia, jossa on paljon erilaisia mielipiteitä. Yliopiston päätöksenteossa koeäänestykset ovat osa toimielimen sisäistä keskustelua, eikä niiden tulosta kirjata pöytäkirjaan. Koeäänestys suoritetaan kokouksessa puheenjohtajan ehdottamana yleensä käsiäänestyksenä tai toimielimen niin halutessa lippuäänin. Yliopiston kollegiossa on 50 jäsentä ja hallitukseen oltiin valitsemassa kaikkiaan 5 henkilöä. Koeäänestystä päätettiin käyttää kokouksessa. Koeäänestys auttoi kollegion jäseniä arvioimaan, millaiset henkilöt voisivat saada lopullisessa päätöksenteossa laajan kannatuksen. Vain sellaisia henkilöitä sitten puheenjohtaja lähestyi ja kysyi heidän kiinnostustaan tehtävään ja halukkuutta olla mukana prosessissa. Yleensä koeäänestyksen tulos todetaan suullisesti kokouksessa, jotta jäsenet voivat sen yhdessä todeta. Mahdolliset koeäänestyslapput hävitetään kokouksen jälkeen. Tällä kerralla kollegion evästys koeäänestyksenä

toteutettiin koronan johdosta sähköisellä lomakkeella puoltoäänimenettelyllä. Koeäänestyksen tulos on työläs laskea ja tarkistaa, minkä takia puheenjohtaja totesi koeäänestyksen tuloksen toimitettavan kollegiolle erillisellä suojatulla sähköpostilla. Tuloksen laskivat kollegion sihteeri ja asian esittelijä, ja laskentaa valvoi hallintojohtaja. Koska kyse ei ollut virallisesta ääntenlaskennasta, ei kollegio asettanut erillisiä ääntenlaskijoita kuten myöhemmin varsinaisessa äänestyksessä. Mikäli kyseessä olisi ollut varsinainen äänestys, olisi tämä merkitty pöytäkirjaan ja tulos kirjattu ja äänestysluettelo liitetty pöytäkirjan osaksi.

Hallintojohtajan mukaan kyseessä on vaalin sijaan toimielimen päätösasia ja tämän päätöksen asian keskusteluvaihe. Varsinainen asia on ollut tuossa vaiheessa keskeneräinen ja kyseessä on ollut esityslistan mukaisesti valmistelun evästys keskusteluasiana. Keskustelun osana on toteutettu koeäänestys, joka on jäänyt käydyn keskustelun tavoin kollegion omaksi sisäiseksi keskusteluksi. Käytyä keskustelua sen enempää kuin sen osana suoritettua koeäänestystä ei ole kirjattu kokouksen pöytäkirjaan. Koeäänestystulos on lähetetty salattuna sähköpostina, jotta kollegion jäsenet voivat saada etäkokouksen vuoksi evästyksen tietoonsa.

2.6 Yliopistokollegion kokouksen pöytäkirjat 13.1.2021 ja 17.6.2021

Kollegion kokouksessa 13.1.2021 on pöytäkirjan mukaan käsitelty **esittelijän esitystä**: ”Valtuutetaan yliopistokollegion valmisteluryhmä valmistelemaan keskustelutilaisuudessa ja tässä kokouksessa asiakohdissa 5 ja 6 käydyn keskustelun ja mahdollisen koeäänestyksen pohjalta yliopistokollegion 18.2.2021 kokoukseen hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaa. Tavoitteena on 10 ehdokasta lyhytlistalle lopulliseen päätöksentekoon.”

Kokouksessa on käsitelty professori C:n kannatettua **vastaesitystä**: ”Yliopistokollegio osallistuu kokonaisuutena päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin. Ensin jatketaan keskustelua ehdokkaista. Seuraavaksi järjestetään koeäänestys ja valitaan kymmenen henkilöä lyhyelle listalle. Talven 2021 aikana järjestetään kuulemistilaisuus tai -tilaisuuksia, joissa ehdokkaat voivat esittäytyä ja kollegio voi kysellä heidän kantojaan ja näkemyksiään yliopiston kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tämän jälkeen tehdään valinta käyttämällä laissa edellytettyä ja johtosäännössä täsmennettyä suhteellista vaalitapaa.”

Kollegio on kokouksessaan 13.1.2021 päättänyt asian äänin 25–19 esittelijän esityksen mukaisesti.

Kokouksessa 17.6.2021 yliopistokollegion jäsenenä toimiva kantelija ei ole osallistunut oman kantelunsa käsittelyyn. Kollegio on todennut äänin 10–30, että kollegion puheenjohtaja ei ole esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn. Kollegio on päättänyt antaa kantelun johdosta edellä kohdassa 2.1 mainitun selvityksen.

2.7 Yliopiston rehtorin lausunto

Yliopistokollegion kantelun johdosta antamaa selvitystä on käsitelty ja se on hyväksytty yliopistokollegion kokouksessa 17.6.2021. Sekä lakimiehen että hallintojohtajan menettelyssä on noudatettu voimassa olevaa lainsäädäntöä ja yliopiston johtosääntöjä, samoin kuin asianmukaisesti esimerkiksi koeäänestyksen suhteen noudatettu yliopistossa vakiintuneita käytäntöjä. Lakimies ja hallintojohtaja eivät ole toimineet asiassa virheellisesti tai hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti.

3 Kantelijan vastine

Yliopistokollegio on edustuksellinen demokraattinen elin, jonka toimintaan pätevät pääosin samat periaatteet kuin esimerkiksi kunnanvaltuustojen tai eduskunnan toimintaan. Myös valtuustojen ja eduskunnan toimintaa säätelee laki. Julkisuuslain tarkoituksena on yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tässä tapauksessa kyse on siis yliopistoyhteisöistä ja sen jäsenistä eli tiedekuntiin ja muihin osiin järjestäytyneistä yliopistolaisista, joita yliopistokollegio edustaa lain määräämällä tavalla.

Yliopistokollegion tärkeimmät tehtävät ja valtaoikeudet liittyvät yliopiston hallituksen ulkopuolisten jäsenten ja kanslerin valintaan. Yliopiston hallitus puolestaan käyttää valtaa kaikissa yliopiston toiminnan kannalta keskeisissä asioissa. Se päättää myös varojen käytöstä ja on vastuussa yliopiston johtosäännöstä. Jotta avoimuus voisi toteutua, ja jotta yliopistoyhteisöllä olisi mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä yliopistossa ja omia oikeuksiaan ja etujaan, yhteisön ja sen kaikkien jäsenten täytyy voida muodostaa vapaasti mielipiteensä sellaisesta keskeisestä kysymyksestä kuin hallitusjäsenten valinta. Valvonta edellyttää avoimuutta. Jos sellainen keskeinen elin kuin yliopistokollegio ei noudata julkisuuslakia lain tarkoittamalla tavalla, niin ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset ovat negatiivisia. Yhtäältä tämä liittyy yliopistokollegion rooliin edustuksellisenä elimenä. Tili- ja vastuuvollisuuden toteutumisen edellyttää tietoa. Jotta yliopistoyhteisön jäsenillä voi olla edes jonkinlainen käsitys siitä mitä heidän edustajansa kollegiossa ovat päättäneet, heillä pitää olla tietoa ainakin siitä mitä esityksiä on tehty ja mistä vaihtoehtojen joukosta valinta tehdään.

Julkisuuslain ja yliopistolain perusteella yliopistoyhteisön jäsenillä pitää olla myös mahdollisuus muodostaa vapaasti mielipiteensä ja keskustella *ex ante* siitä, ketkä ulkopuoliset hallituksen jäsenet voisivat parhaiten käyttää hallitukselle annettua valtaa ja keiden valinta palvelisi parhaiten heidän oikeuksiensa ja etujensa valvontaa. Jos yliopistokollegio salaa kaikki mahdolliset valintaprosessin osat ja vaiheet – mukaan lukien hallitukseen ehdotetut ja ehdolla olevat henki-

löt – lopputulosta lukuun ottamatta, joka kerrotaan edustettaville *ex post* ja ilman mitään selityksiä tai perusteluja, se ei noudata julkisuuslain historiallista tarkoitusta. Julkisuusperiaate on myös tieteen tärkein periaate.

On saivartelua väittää, että koeäänestyksen tulos ei ole kollegiota sitova. Koeäänestyksen seurauksena suurin osa ehdokkaista tosiasiallisesti karsittiin pois, eikä heidän ehdokkuuteensa enää palattu. Asian käsittely oli järjestetty näin nimenomaisesti tarkoituksena estää pöytäkirjamerkintä ja siten julkisuus, vaikka prosessi olisi ollut helppo järjestää toisin, ja vaikka salailun negatiivisista vaikutuksista käytettiin puheenvuoroja. Jos kultakin hallitusehdokkaaksi esitetyltä henkilöltä oltaisiin alun perin kysytty suostumus tehtävään, mikä on normaali käytäntö useissa konteksteissa, ja jos heille olisi tehty selväksi prosessin julkinen luonne, salailuun ei olisi ollut eikä olisi mitään aihetta. Tiedeinstituution ytimessä oleviin periaatteisiin kuuluvat julkisuus, tasaveroisuuteen perustuva vertaisarviointi sekä vapaa keskustelu ja kritiikki. Asialla on siis laaja konteksti, mikä on syytä ottaa julkisuuslain tulkinnassa huomioon.

4 Arviointi

4.1 Asian tutkittavaksi ottaminen ja arvioinnin rajaaminen

Aluksi totean, että vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti tutki kantelua, jos käytettävissä vielä on säännönmukainen oikeusturvakeino. Yliopistokollegio on antamassaan selvityksessä tuonut esille, että professori B (ei kantelija) on tehnyt koeäänestykseen liittyvistä asiakirjoista asiakirjapyyntö, johon yliopisto on antanut valituskelpoisen hallintopäätöksen 15.2.2021. Päätöksestä ei ole valitettu hallinto-oikeuteen.

Katson, että toisen kantelijan (professori B) tekemään tietopyyntöön annettu yliopiston lainvoimaiseksi jäänyt päätös ei ole esteenä sille, ettenkö voisi ottaa tutkittavakseni nyt käsillä olevaa kantelua, jossa myös arvostellaan laajemmin yliopiston hallituksen ulkoisten jäsenten valintaprosessia julkisuuslainsäädännön näkökulmasta. Totean kuitenkin samalla, että julkisuuslain soveltamisen jälkikäteinen laillisuuskontrolli tapahtuu perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti ensisijaisesti riippumattomissa tuomioistuimissa, tässä tapauksessa hallinto-oikeudessa. Oikeuskansleri ei ylimpänä laillisuusvalvojana yleensä tutki asiaa, joka olisi voitu saattaa tai voidaan uuden asiakirjapyyntö jälkeen saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Näin ollen en tässä asiassa tutki yliopiston asiakirjapyyntö johdosta tekemän päätöksen laillisuutta vaan rajaan laillisuusvalvonnallisen arviointini julkisuuslainsäädännön noudattamiseen yliopistokollegion menettelyssä.

4.2 Yhteenveto yliopiston ja yliopistokollegion selvityksestä

Yliopistokollegion, yliopiston hallintojohtajan ja yliopiston lakimiehen toimittaman selvityksen mukaan hallituksen ulkopuolisen jäsenen valintaa koskeva prosessi on ollut vaalin sijaan toimitelimen päätösasia. Kyseessä on ollut keskeneräisen asian keskusteluvaihe ja valmistelun evästys keskusteluasiana yliopistokollegion kokouksessa 13.1.2021. Keskustelun osana on toteutettu koeäänestys. Käytyä keskustelua sen enempää kuin sen osana suoritettua koeäänestystä ei ole kirjattu kollegion kokouksen pöytäkirjaan. Se, että koeäänestyksestä on ylipäänsä jäänyt asiakirjajälki, on johtunut siitä, että kyseinen kokous jouduttiin koronapandemian vuoksi pitämään etäkokouksena, ja koeäänestys fyysisin lipuin ja koeäänestystuloksen suullinen ilmoittaminen ei ollut mahdollista. Yliopiston arkistonmuodostussuunnitelmassa ei ole määräyksiä keskusteluasioiden yhteydessä syntyneiden asiakirjojen liittämistä yliopiston arkistoon. Keskustelun sisältöä kuvaava asiakirja on näitä neuvotteluja varten laadittu asiakirja. Koeäänestys toteutettiin sähköisellä lomakkeella puoltoäänimenettelyllä. Koeäänestyksen tulos lähetettiin kokouksen osallistujille salattuna sähköpostina, jotta kollegion jäsenet voivat saada etäkokouksen vuoksi evästyksen tietoonsa. Yliopiston lakimiehen luonnostelevan viestin tarkoitus on ollut puheenjohtajan toiveesta varmistaa, että kollegion jäsenet, myös ne, jotka eivät olleet kokouksessa 13.1.2021 läsnä, ymmärtävät koeäänestyksen olleen osa kollegion sisäistä keskustelua ja siten sisällöltään luottamuksellinen.

4.3 Julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön soveltamisesta yliopistokollegion menettelyyn

4.3.1 Julkisuuslain soveltamisesta

Julkisuuslakia sovelletaan kirjallisiin asiakirjoihin ja sähköisiin tallenteisiin. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu lain 5 §:ssä määriteltyyn viranomaisen asiakirjaan. Viranomaisen asiakirjan määritelmä rajoittaa siten tiedonsaantia. Yliopistokollegio on katsonut hallituksen ulkoisen jäsenen valintaa koskeviin keskusteluihin liittyvien asiakirjojen ja koeäänestystuloksen olevan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädettyjä viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Oikeuskirjallisuuden mukaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetyn rajoituksen tavoitteena on lähinnä viranomaisen sisäisen mielipiteen ja viestinnän turvaaminen. Sisäistä työskentelyä on viranomaisen toiminta, joka luo puitteita ja perustaa viranomaiselle määriteltyjä tehtäviä toteuttavalle toiminnalle ja muuten tukee sitä. Tyypillisiä sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat muun ohessa päätöksentekoa valmistelevien henkilöiden väliset alustavat ja epäviralliset kommentit, niihin verrattavat tiedotteet ja sähköpostiviestit. Niihin kuuluvat myös pelkästään viraston

sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat sekä tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, joilla ei ole välitöntä vaikutusta asian sisältöön. Oikeuskäytännössä sisäisen työskentelyn käsitettä on tulkittu verraten suppeasti. Vaikka sisäisen työskentelyn asiakirjat yleensä jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, tarkoituksena ei ole kaventaa sen paremmin valmistelun julkisuutta kuin mahdollisuutta saada tietoja viranomaisen perusteluvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Mikäli sisäisessä työskentelyssä laadittu asiakirja liittyy kiinteästi päätöksenteon valmisteluun tai merkittävään suunnitelmaan, sitä ei yleensä voida pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana. Julkisuuslakia sovelletaan sisäisen työskentelyn asiakirjoihin myös siltä osin, kuin ne muuten sisältävät tietoja, jotka arkistolain mukaan on liitettävä arkistoon. Julkisuuslain soveltamisen kannalta ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, onko asiakirja tosiasiallisesti arkistoitu. Sisäistä työskentelyä varten laadittuun asiakirjaan sovelletaan siis julkisuuslakia, jos sen arkistointi on tarpeen tai julkisuuden turvaamiseksi, oikeusturvaan liittyvistä syistä tai tutkimuksellisista syistä. Samalla arkistointivelvoite merkitsee, että vain tietosisällöltään vähämerkityksellinen osa sisäisen työskentelyn asiakirjoista voi pysyä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella.¹

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjan käsitettä on tulkittu oikeuskäytännössä muun ohessa seuraavasti:

KHO:2019:169:

Kaupunki oli kaupunginjohtajan valintaa koskevassa menettelyssä käyttänyt apunaan rekrytointiyritystä. Yrityksen edustaja oli laatinut ja toimittanut kaupungille eräitä asiakirjoja, joissa oli arvioitu niitä henkilöitä, joihin hän oli kaupungin toimeksiannon johdosta ollut yhteydessä. Osa näistä henkilöistä oli antanut suostumuksensa tulla valituksi kaupunginjohtajan virkaan, osa taas ei.

Asiakirjat eivät olleet muistiinpano- tai luonnosmaisia vaan käyttötarkoitukseensa valmiita asiakirjoja, jotka oli annettu kaupungille kaupunginjohtajan valintaprosessiin liittyen. Luonteeltaan ja tarkoitukseltaan näitä asiakirjoja ei voitu myöskään pitää viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuina asiakirjoina. Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 tai 3 kohdasta ei siten johtunut, että näitä asiakirjoja ei olisi tullut pitää sanotussa laissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina.

Ottaen huomioon näiden kaupunginjohtajan valintaprosessiin liittyvien ja siten julkisen vallan käyttämistä koskevien asiakirjojen luonne, tarkoitus ja sisältö niitä ei liioin voitu pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina, joihin julkisuuslakia ei sovelleta.

Asiakirjat sisälsivät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdassa tarkoitettuja tietoja työntekijän valintaa varten tehdyistä arvioinneista ja olivat siten salassa pidettäviä. Salassa pidettäviä eivät kuitenkaan olleet ensinnäkään tiedot suostumuksensa kaupunginjohtajan virkaan antaneiden henkilöiden henkilöllisyydestä, joiden tietojen oli jo kaupunginjohtajan sijaisen päätöksellä todettu olevan luovutettavissa tietopyynnön esittäjälle. Suostumuksensa valintaan antamatta jättäneiden henkilöiden henkilöllisyyttä

¹ Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate (2008), s. 77.

koskevien tietojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä arvioitaessa oli puolestaan otettava erityisesti huomioon, että kysymys oli merkittävää julkista valtaa käyttävän viranhaltijan valintaprosessista ja sen yhteydessä laadituista ja saaduista asiakirjoista. Ulkopuolisen rekrytoijan käyttäminen virasta mahdollisesti kiinnostuneiden henkilöiden etsimiseen käytännössä rajasi ja kohdensi valittavaksi mahdollisesti tulevien henkilöiden piiriä. Näissä olosuhteissa tietoa virkaan etsittyjen henkilöiden henkilöllisyydestä ei voitu pitää henkilökohtaisia oloja kuvaavia tietoja koskevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tai muullakaan perusteella salassa pidettävänä niidenkään henkilöiden osalta, jotka eivät prosessin kuluessa olleet antaneet suostumustaan tulla valituksi kaupunginjohtajan virkaan.

KHO:2015:171:

Hovioikeudessa oli hovioikeuden presidentin erillisestä toimeksiannosta laadittu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitys. Selvityksessä käsiteltiin sen kohteena olevia ongelmia systemaattisesti henkilöstöryhmittäin ja osastoittain sekä esitettiin toimenpidesuosituksia.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi lain perustelujen mukaan ja asian perusoikeuskytkennän vuoksi koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Sellaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa ei ole tarpeen arvioida varsinaisten salassapitoa koskevien perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen säännösten nojalla.

Hovioikeuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitys ei sisällöltään ja merkitykseltään vastannut hallituksen esityksessä julkisuuslain 5 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa esimerkinomaisesti mainittuja asiakirjoja. Selvityksellä ja siinä käsitellyillä ongelmilla voi olla hovioikeuden ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia muun muassa oikeuslaitoksen nauttimaan luottamukseen. Asiakirjaa ei voitu pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuna viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana. Asiakirjaa koskeva tietopyyntö tuli hovioikeudessa ratkaista noudattaen julkisuuslain säännöksiä tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta.

KHO:2015:133:

Kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen rahoitusjohtaja oli hylännyt toimittajan pyynnön saada tieto asiakirjoista, joista ilmenivät pääkaupunkiseudun eräiden kuntien ja HUS-kuntayhtymän yhteisen potilas- ja asiakastietojärjestelmähankkeen (Apotti-hanke) hankejohtajan määräaikaiseen työsuhteeseen hakeneen henkilön nimi sekä tiedot tämän koulutuksesta ja viimeisimmästä työpaikasta. Hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginhallituksen päätöksen.

Henkilö oli tullut harkittavaksi hankejohtajan tehtävään kaupungin käyttämän henkilöstökonsultin toteuttaman niin sanotun headhunting-menettelyn kautta. Henkilö oli antanut suostumuksensa siihen, että häntä voidaan harkita kyseiseen tehtävään. Henkilöstökonsultti oli ilmoittanut henkilölle, että tämän tiedot eivät tule julkisiksi, mikäli tämä ei tule valituksi tehtävään. Henkilö ei tullut valituksi hankejohtajan määräaikaiseen työsuhteeseen.

Asiakirjat, jotka oli toimitettu kaupungille työntekijän valintaprosessiin liittyen, olivat julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Niihin sisältyvien tietojen julkisuudesta säädettiin julkisuuslaissa. Asiakirjojen ja tietojen julkisuuden kannalta ei ollut merkitystä sillä seikalla, oliko kaupunki käyttänyt asiaan liittyvissä toimituksissaan julkista valtaa. Viranomaisen asiakirjat olivat julkisia, jollei laissa toisin säädetty. Tietopyyntö voitiin siten hylätä vain, jos pyydetty tieto oli laissa säädetty salassa pidettäväksi. Se seikka, että henkilölle oli menettelyn aikana annettu virheellistä tietoa asiakirjojen ja tietojen salassapidosta, ei vaikuttanut lain soveltamiseen tai tulkintaan.

Tiedot hakijan nimestä, koulutuksesta ja viimeisimmästä työpaikasta eivät olleet salassa pidettäviä.

KHO 10.12.2001 T 3077:

Suomen Pankin pankkivaltuuston kokouspöytäkirjat olivat myös keskustelutietojen osalta viranomaisten laatimia asiakirjoja. Niitä ei ole, kun keskustelutiedot on saatettu asianmukaisesti kirjalliseen muotoon, tarkastettu ja asiakirjat allekirjoitettu, pidettävä osaksikaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten tai asian valmistelemiseksi laadittuina.

Julkisuuslain esitöiden mukaan pääsääntönä noudatettavan julkisuusperiaatteen tarkoituksena on antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. Demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luottavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista.

Yliopiston hallitus on julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin, joka käyttää merkittävää päätösvaltaa yliopiston strategiaan, talouteen ja sopimustoimivaltaan kohdistuvissa keskeisissä kysymyksissä. Myös yliopistokollegiolla on yliopistolain 22 §:n säännöksen mukaisesti merkittävä lakisääteinen asema yliopiston päätöksenteossa, tosin lähinnä vain suhteessa hallitukseen. Tämä päätösvalta on hallituksen valintaan ja valvontaan liittyvissä kysymyksissä luonteeltaan yliopiston ylintä päätösvaltaa.²

Yliopistolain esitöissä [HE 7/2009 vp](#) hallituksen ulkopuolisten jäsenten valintaan on liitetty pyrkimys sitouttaa ympäröivä yhteiskunta ja eri yhteiskunnalliset toimijat mahdollisimman laajasti yliopiston toiminnan tukemiseen sekä vahvistaa yliopiston toiminnan merkitystä yhteiskunnallisesti tärkeänä toimintana. Yliopistoyhteisöön kuulumattomat hallituksen jäsenet vahvistavat yliopiston suhteita muuhun yhteiskuntaan ja tuovat lisää painoarvoa yliopiston hallituksen vaikutusmahdollisuuksiin esimerkiksi suhteissa valtiovallan edustajiin.

² Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009), s. 133-135.

Oikeuskäytännössä on linjattu, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Edellä todettuun nähden ja ottaen huomioon, että kysymys on merkittävää päätösvaltaa käyttävän yliopiston toimielimen jäsenten valintaprosessista ja sen yhteydessä laadituista asiakirjoista, kyse ei arvioni mukaan ole ollut ainakaan kokonaisuudessaan sanotussa lainkohdassa tarkoitetuista julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asiakirjoista. Asia ei ole siten niin selvä kuin yliopistokollegion selvityksessä esitetään. Yliopiston ja yliopistokollegion esille tuomalle seikalle siitä, että keskustelujen ja koeäänestyksen tuloksen dokumentoituminen kirjallisen tallenteen muotoon on johtunut koronapandemian aiheuttamasta tarpeesta käydä keskustelut ja suorittaa koeäänestys etäkokouksessa, ei myöskään ole annettava asian arvioinnissa ratkaisevaa merkitystä.

Toisaalta asiassa voidaan kuitenkin ottaa huomioon se, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentin säännökset osaltaan suojaavat viranomaisen sisäisten keskusteluiden ja neuvotteluiden vapautta ja siten mahdollisuutta alustavasti pohtia ja esittää näkemyksiä esimerkiksi hallituksen jäsenvalintaan liittyvistä kysymyksistä. Yliopistojen perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaiseen itsehallintoon kuuluu yliopistolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla yliopiston sisäinen hallinnollinen autonomia, jossa lain puitteissa toimivaltaa käyttävät yliopiston toimielimet voivat esimerkiksi omissa johtosäännöissään tarkemmin määritellä sisäisessä hallinnossa noudatettavat menettelyt. Koeäänestys jo käsitteellisesti ilmentää sitä, että kyseessä on alustavaan valmisteluun eikä varsinaiseen päätöksentekoon kuuluva toimenpide. Koeäänestyksen tuloksen perusteella tehty johtopäätös voi arvioni mukaan sitä vastoin olla asian valmistelun jatkamisen ja itse päätöksenteon kannalta olennainen seikka.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa viitataan nimenomaisesti arkistolainsäädännön mukaiseen arkistointisuunnitelmaan siten, että viranomaisen sisäisten neuvotteluiden ja muiden vastaavien viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen asemaan viranomaisen asiakirjoina vaikuttaa se, onko ne arkistolainsäädännön perusteella arkistoitava. Taustalla oleva julkisuuslain mukainen ajattelu on tältä osin selkeä. Päätöksen sisältöön vaikuttaneet seikat dokumentoidaan asiakirjaan ja ne myös arkistoidaan. Tällä on päätöksenteon valvottavuuden ja myös historiallisen tutkimuksen kannalta keskeinen merkitys. Yliopiston selvityksestä ilmenee, että yliopiston arkistolain mukaisessa arkistonmuodostussuunnitelmassa ei ole määräyksiä keskusteluasiakirjojen liittämisestä yliopiston arkistoon. Muodollisesti tästä voidaan tehdä johtopäätös, että asiakirjat eivät tällöin olisi viranomaisen asiakirjoja. Tämä johtopäätös, joka esitetään yliopiston selvityksessä, ei näkemykseni mukaan kuitenkaan kaikilta osin ole perustuslain 12 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain mukainen.

Edellä kohdassa 4.1 tekemäni rajauksen mukaisesti en ryhdy tässä asiassa enemmälti tutki-
maan sitä, olisivatko yliopiston tietopyynnön johdosta antamassa ratkaisussa tarkoitetut tiedot
ja asiakirjat viranomaisen asiakirjoja, koska tämä yliopiston päätöksen laillisuutta koskeva ky-
symys kuuluu ensisijaisesti hallinto-oikeudelle ja on julkisuuslain mukaisessa menettelyssä
myös saatettavissa hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Käsittelen sen sijaan julkisuuslain toteutta-
mista yliopistokollegion toiminnassa, tietojen dokumentoinnissa sekä asiakirjojen arkistoin-
nissa.

Kysymyksenasettelu on näkemykseni mukaan keskeisesti se, olisivatko asiakirjat yliopiston ar-
kistonmuodostussuunnitelman erityisten määräysten puuttumisesta huolimatta kuitenkin viran-
omaisen asiakirjoja ja siten julkisia ja toiseksi se, pitäisikö yliopiston tiedonhallinnassa ja arkis-
tonmuodostamissuunnitelmassa käsitellä tätä asiaa tarkemmin julkisuusperiaatteen ja tiedon-
saantioikeuden toteuttamiseksi. Viranomaisen on julkisuuslain 17 §:n mukaan tämän lain mu-
kaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan
siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta
ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on
tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Edellä mainittu tarkoittaa nähdäk-
seni myös sitä, että viranomaisen ei voi esimerkiksi asiakirjojen arkistointia ja arkistonmuodos-
tussuunnitelmaa koskevilla päätöksillään, rajauksillaan ja käytännön menettelyillään kiertää tai
perusteettomasti supistaa julkisuusperiaatteen soveltamisalaa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin tulkinnassa voidaan ottaa huomioon myös perustuslain 123 §:n
1 momentin mukainen yliopistojen itsehallinto sekä yliopistolain 22 §:ssä säädetyn yliopistokol-
legion päätöksenteon sisältö ja tarkoitus. Kyseisten säännösten perusteella voidaan arvioida
myös sitä, mitkä seikat ovat sellaisia yliopiston päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja, jotka
ainakin lähtökohtaisesti tulisi dokumentoida viranomaisen asiakirjoihin. Yliopistokollegio päät-
tää yliopiston hallituksen jäsenmäärästä sekä hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituu-
desta sekä valitsee yliopistolaisissa tarkoitetut yliopiston ulkopuoliset jäsenet yliopiston hallituk-
seen. Hallituksella on yliopiston ylimpänä päättävänä elimenä erittäin merkittävä rooli yliopiston
toiminnassa. Yliopiston hallituksen jäsenten valinta kuuluu yliopistojen perustuslain 123 §:n 1
momentin mukaiseen itsehallintoon, ja yliopistokollegiolla on yliopistolain säännösten perus-
teella laaja harkintavalta hallituksen jäsenten valinnassa.

Perustuslakivaliokunnan yliopistolakia ja sen muutoksia koskevassa lausuntokäytännössä on
perustuslain 123 §:ään liittyen korostettu sitä, että merkittävää päätösvaltaa ei saa siirtää yli-
opistoyhteisön ulottumattomiin ([PeVL 43/2017 vp](#), s. 3), mikä on esimerkiksi säätiömuotoisissa
yliopistoissa edellyttänyt hallituksen ja rehtorin tehtävien riittävän tarkkaa määrittelyä laissa ja
sitä, että yliopiston hallitukseen valittavien ulkopuolisten jäsenten valitseminen on yliopiston

omien elinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia ([PeVL 19/2004 vp](#), s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on näin edellyttänyt tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinnon turvaamista ([PeVL 47/2017 vp](#), s. 3 koskien säätiöyliopistoja).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö heijastelee yleisiä perustuslain 123 §:n 1 momentissa tarkoitetun yliopistojen itsehallinnon ja 16 §:n 3 momentissa tarkoitetun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden tulkintaperiaatteita. Yliopisto on tiede- ja tutkimusyhteisö. Opetus- ja tutkimushenkilöstöllä sekä muulla henkilöstöllä ja opiskelijoilla, jotka yliopistolain 4 §:ssä määrittellään yliopistoyhteisöksi, tulee olla päätösvalta yliopistoa koskevissa merkittävässä asioissa. Tämän toteutuminen edellyttää yliopistoyhteisön jäsenten tasapuolisia ja avoimia osallistumisen mahdollisuuksia yliopistoa koskevaan keskeiseen päätöksentekoon. Yliopistoyhteisön jäsenten osallistumisoikeudet toteutuvat yliopistolaissa säädettyjen yliopiston toimielinten ja menettelyiden kautta. Yliopiston ylimmän päättävän toimielimen eli yliopiston hallituksen valinta kuuluu yliopistolain 22 §:n mukaiselle yliopistokollegiolle. Yliopistolla on luonnollisesti 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. Yliopistolain 22 §:ssä säädetyn yliopistojen sisäisen edustuksellisen demokratian mukaisesti yliopistokollegiolla ja sen kaikilla jäsenillä tulee olla tasapuoliset ja riittävät mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon ja puntaroida erilaisia vaihtoehtoja.

Näkemykseni mukaan edellä mainittu tarkoittaa hallituksen jäsenten valinnassa sitä, että yliopistokollegiolla ja sen jäsenillä on yliopiston selvityksestä ilmenevällä tavalla oltava mahdollisuus käydä alustavaa pohdintaa ja neuvottelua siitä, ketkä voisivat olla mahdollisia ehdokkaita yliopiston hallituksen jäseniksi ja mitä kriteereitä valinnassa on perusteltua ja yliopiston edun mukaista painottaa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallituksen jäseniä valittaessa on perusteltua ottaa huomioon muun muassa jäsenten asiantuntemuksen monipuolisuus ja hyöty yliopiston toiminnan kannalta, yliopiston suhteet muuhun yhteiskuntaan ja myös yliopiston aseman vahvistaminen kokeneilla ja arvovaltaisilla hallituksen jäsenillä.³ Näiden tai tämänkaltaisten seikkojen arviointi edellyttää jossain määrin luottamuksellista henkilöarviointia ja konsultaatiota pätevien ja tehtävään suostuvien ulkopuolisten henkilöiden saamiseksi hallitukseen yliopiston edun mukaisesti. Yliopistokollegion jäsenten osallistumismahdollisuuksien kannalta on myös perusteltua, että kollegion jäsenet voivat osallistua jo asian valmisteluun ideoimalla esimerkiksi sopivia jäseniä. Tässä alustavassa valmistelussa kyse onkin arvioni mukaan selkeästi julkisuuslain 5 §:n 4 momentin tarkoittamista viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoista. Valmistelun edetessä kuitenkin siirrytään vaiheeseen, jossa valmistelun asiakirjoihin ja lopulta esimerkiksi varsinaisen päätöksen tausta- ja perustelumuiotioihin on tarpeen julkisuuslain 5 §:n ja 17 §:n

³ Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009), s. 139.

sekä arkistolainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisesti dokumentoida olennaisimmat seikat, joille päätöksenteko perustuu.

Yliopiston itsehallinnon mukaisesti yliopistolla on autonomia sen suhteen, miten päätöksenteon yksityiskohtainen valmistelu järjestetään. Koeäänestystä voidaan pitää julkisuuslain näkökulmasta menettelyn alkuvaiheessa tehtynä sisäiseen keskusteluun liittyvänä ja alustavana toimena. Sen sijaan vaiheessa, jossa varsinaiset ehdokkaat lopullisesti valitaan, koeäänestyksellä alkaa olla jo varsinaisen valmistelutoimen merkitystä, ja tällöin ainakin koeäänestyksen johtopäätökset voivat julkisuuslain 5 §:n 4 momentin valossa olla viranomaisen asiakirjaan dokumentoitavia seikkoja. Huomioni kiinnittyikin siihen, että hallituksen valintamenettelyn valmistelun vaiheita ja asiakirjoja sekä niiden arkistointia ei vaikuttaisi olleen kokonaisuutena riittävän tarkasti ohjattu yhtäältä julkisuuslain mukaisen tiedonsaannin toteuttamisen ja toisaalta yliopiston muodostaman tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinnon ja sen tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Näkemykseni mukaan esimerkiksi yliopiston arkistonmuodostussuunnitelmaan ja mahdollisesti eri toimielinten johtosäätöihin olisi perusteltua sisällyttää edellä mainituista seikoista ja menettelyistä tarkemmat ohjeet ja määräykset, joilla yhtäältä mahdollistetaan yliopistokollegion luotamukselliset keskustelut hallituksen jäsenvalintaprosessissa, mutta toisaalta otetaan selkeämmin huomioon myös julkisuuslaista johtuvat vaatimukset tiedonsaantioikeuden mahdollisimman laajasta toteuttamisesta sekä tarve määrittellä viranomaisen sisäiseksi työskentelyksi katsottava alustava valmistelu ja siihen liittyvät asiakirjat julkisuuslain tarkoittamalla tavalla suppeasti mutta riittävän selkeästi.

4.3.2 Tietosuojalainsäädännön soveltamisesta

Kantelussa on tuotu esille myös henkilötietojen suojaan liittyvä kysymys. Yliopistokollegion jäsenille 19.1.2021 lähetetyssä sähköpostiviestissä oli todettu, että koeäänestystulos on henkilötietoja sisältävä asiakirja, jota saa käsitellä vain henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön mukaisesti. Kollegion jäseniä oli myös kehoitettu pitämään viestin sisältö omana tietonaan. Tämä vaatimus voidaan ymmärtää kehotukseksi noudattaa vaitiolovelvollisuutta.

Totean, että EU:n tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalaki (1050/2008) koskevat yksilön tietosuojaa ja muun ohessa sääntelevät kansalaisten oikeuksia omiin henkilötietoihinsa. Kyseinen tietosuojalainsäädäntö velvoittaa henkilörekisterinpitäjän huolehtimaan henkilötietojen tietoturvasäädännön toteutuksesta ja tallentamisesta. Tietosuojalainsäädäntö ei sitä vastoin rajoita henkilötietojen julkisuutta vaan asiaa säätelee julkisuuslaki. Tietosuojalain 28 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisesti oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomais-

ten toiminnan julkisuudesta säädetään. Saadun selvityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miltä osin koeäänestyksen tulos on ollut sellainen henkilötietoja sisältävä asiakirja, johon olisi tullut soveltaa tietosuojalainsäädäntöä. Julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus puolestaan rajoittuu salassa pidettäviin asiakirjoihin ja tietoihin.

Näkemykseni mukaan yliopistokollegion jäsenille lähetetty viesti on kuitenkin sikäli asianmukainen, että tiedot hallituksen jäseniksi alustavasti kaavailuista henkilöitä ja lista koeäänestykseen otettavista henkilöistä ovat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan edellyttämän tietojen minimoinnin ja 25 artiklan mukaisen sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan mukaisesti henkilötietojen käsittely ja henkilötietojen kirjaaminen julkisiin asiakirjoihin sekä viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin tulee toteuttaa tietojenkäsittelyn minimoinnin ja suostumukseen perustuvan tietojenkäsittelyn mahdollisimman hyvin huomioon ottavalla tavalla. Nämä seikat tulee ottaa huomioon myös asiakirjojen rakenteessa. Samalla kuitenkin huomautan, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan ja 25 artiklan säännökset eivät ole salassapitoperuste. Kollegion jäsenille lähetetty sähköpostiviesti on ymmärrettävästi ollut lyhyt, mutta se ei ole sellaisenaan antanut riittävää kuvaa asiaan sovellettavista oikeussäännöistä.

Minulla ei edellä mainituilta osin kuitenkaan ole aihetta muuhun kuin saattaa yleisesti yliopiston tietoon tarve riittävän selkeään ohjeistukseen julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan toteuttamista koskevissa asioissa. Tällaisessa ohjeistuksessa on myös otettava tasapainoisesti huomioon yhtäältä julkisuuden ja luottamuksellisuuden ja toisaalta julkisuuden ja henkilötietojen suojan väliset rajanvedot.

4.3.3 Arvioinnin yhteenveto

Katson, että yliopistokollegion edellä kuvattu menettely ja käytännöt yliopiston hallituksen ulkopuolisten jäsenten valintaan liittyvien eri vaiheiden keskusteluissa, koeäänestyksen toteuttamisessa, valintaprosessissa sekä valintaperusteiden dokumentoinnissa viranomaisen asiakirjoihin eivät kokonaisuutena arvioiden ole täyttäneet julkisuuslain 3 §:ssä viranomaistoiminnan avoimuudelle ja tiedonsaantioikeuksien laajalle toteuttamiselle asetettuja tavoitteita eivätkä siten toteuttaneet perustuslain 12 §:ssä turvattua julkisuusperiaatetta.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä olevan käsitykseni yliopiston ja yliopistokollegion tietoon.

Pyydän yliopistoa ilmoittamaan viimeistään 31.3.2022, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä kohdissa 4.3.1 ja 4.3.2 esille tuomieni julkisuutta ja tietosuojalainsäädäntöä koskevien tarkempien määräysten ja ohjeiden suunnittelussa ja laatimisessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen