



Yliopistokollegion menettely yliopiston hallituksen jäsenten valinnassa

KANTELU

Yliopiston professorina toimiva kantelija on oikeuskanslerille 9.2.2021 osoittamassaan kantelelussa arvostellut yliopistokollegion ja sen puheenjohtajan menettelyä kollegion valitessa yliopiston hallitukseen ulkopuolisia jäseniä 1.1.2022 alkavalle toimikaudelle. Kantelija siirtyi automaattisesti ja lakisääteisesti eläkkeelle 1.11.2021 alkaen. Kantelija katsoo tulleen syrjityksi, kun häntä ei ole otettu mukaan ehdokaslistalle ja koeäänestykseen, vaikka hän on ollut kelpoinen ehdokkaaksi tehtävään, ja vaikka häntä on suullisesti ja kirjallisesti syksyllä 2020 kannatettu ja esitetty ulkoiseksi jäseneksi. Yliopistokollegio oli 13.1.2021 järjestänyt kokouksen, jota varten oli ennakkoon laadittu 30 ehdokkaan lista, jossa kantelija ei ollut mukana. Kyseisessä kokouksessa kollegion puheenjohtaja oli keskeyttänyt ehdokkaita koskevan kelpoisuuskeskustelun ja siirtynyt koeäänestykseen ehdokkaista siten, että kantelijaa ei voitu äänestää. Menettely on loukannut kantelijan ja häntä kannattaneiden kollegion jäsenten oikeuksia.

Kantelija arvostelee myös sitä, että yliopistokollegio ei ole antanut hänelle valituskelpoista päätöstä koeäänestystä koskevista asiakirjoista, vaikka hänelle oli niin luvattu. Kollegion puheenjohtajan menettely asiassa on kantelijan näkemyksen mukaan ollut hyvän hallinnon periaatteiden vastaista.

Kanteluun liittyy oikeuskanslerille 8.2.2021 jätetty yliopiston professorin, yliopistokollegion jäsenen A:n kantelu OKV/353/10/2021.

SELVITYS

Yliopiston rehtori on 30.6.2021 antanut lausunnon, johon on oheistettu yliopistokollegion 17.6.2021 antama selvitys, kollegion kokouksen pöytäkirja 17.6.2021 sekä kollegion puheenjohtajan 29.6.2021 antama selvitys. Käytettävissäni on myös ollut kollegion kokouksen pöytäkirja 13.1.2021.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

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

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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 15 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisen yliopiston hallituksessa on 7 tai 9–14 jäsentä. Yliopistokollegio päättää hallituksen jäsenten lukumäärästä. Pykälän 2 momentin mukaan hallituksessa tulee olla edustettuina seuraavat yliopistoyhteisön ryhmät: 1) yliopiston professorit; 2) muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö; 3) opiskelijat. Pykälän 3 momentin mukaan kustakin 2 momentissa tarkoitetusta ryhmästä voi olla jäseniä enintään puolet näistä ryhmistä valittavien jäsenten yhteenlasketusta määrästä. Yliopistokollegio päättää eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä.

Yliopistolain 15 §:n 4 momentin mukaan vähintään 40 prosenttia hallituksen jäsenistä tulee olla muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Heidän tulee edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden tai taiteiden asiantuntemusta. Pykälän 5 momentin mukaan nämä jäsenet valitsee yliopistokollegio. Pykälän 6 momentin mukaan hallituksen jäsenenä ei voi olla yliopiston rehtori, vararehtori, tiedekunnan tai muun välittömästi hallituksen alaisuudessa olevan yksikön johtaja eikä yliopistokollegion jäsen tai varajäsen.

Yliopistolain 16 §:n 1 momentin mukaan yliopistokollegio päättää asetettavan julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen ja sen yksittäisten jäsenten toimikauden pituuden. Toimikausi ei saa kuitenkaan ylittää viittä vuotta.

Yliopistolain 22 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisessa yliopistossa on yliopistokollegio, johon kuuluu enintään 50 jäsentä, joilla on henkilökohtaiset varajäsenet. Pykälän 2 momentin mukaan johtosäännössä määrätään yliopistokollegion jäsenmäärästä, toimikaudesta ja 15 §:n 2 momentin mukaisiin ryhmiin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä. Pykälän 4 momentin 2 kohdan mukaan yliopistokollegio valitsee 15 §:n 4 momentissa tarkoitetut jäsenet yliopiston hallitukseen.

Yliopistolain 28 §:n mukaan yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä.

Yliopistolain 30 §:n 1 momentin mukaan yliopistossa sovelletaan hallintolakia (434/2003) niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Pykälän 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.

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp, s. 59) 15 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan puolet hallituksen jäsenistä valittaisiin yliopistoyhteisön eri ryhmistä. Yliopistoyhteisön muodostaa yliopiston henkilöstö ja opiskelijat. Yliopistoyhteisön henkilöstöryhmiä olisi kaksi, yliopiston professorit ja toisena ryhmänä muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö. Puolet hallituksen jäsenistä tulisi olla kyseisen yliopiston yliopistoyhteisöön kuulumattomia henkilöitä. Yliopistoyhteisöön kuulumattomien jäsenten tulisi edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden asiantuntemusta.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp, s. 59) 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan edelleen, että yliopistokollegio valitsisi yliopistoyhteisöön kuulumattomat jäsenet. Yliopistokollegion tulisi jäsenten valinnassa ottaa huomioon yliopistonsa toiminta ja sen erityispiirteet, ja niiden perusteella arvioida minkälaista lisäarvoa ulkopuolisten jäsenten toivotaan tuovan yliopiston toimintaan. Hallituksen kokoonpanolla pyritään sitouttamaan ympäröivä yhteiskunta ja eri yhteiskunnalliset toimijat mahdollisimman laajasti yliopiston toiminnan tukemiseen. Vastavuoroisesti pyrkimyksenä on yliopiston toiminnan merkityksen vahvistaminen yhteiskunnallisesti tärkeänä toimintana. Yliopistoyhteisöön kuulumattomat hallituksen jäsenet vahvistavat yliopiston suhteita muuhun yhteiskuntaan ja tuovat lisää painoarvoa yliopiston hallituksen vaikutusmahdollisuuksiin esimerkiksi suhteissa valtiovallan edustajiin. Hallituksen kokoonpanolla pyritään välttämään päätöksenteon estyminen yliopiston sisäisissä ristiriitatilanteissa. Myös itsenäisessä oikeushenkilöasemassa toimimiseen, erityisesti sen talouden vakautteen ja omaisuuden hyvään hoitoon voidaan hankkia lisäosaamista ulkopuolisten hallitusten jäsenten kautta. Pykälässä luetellaan ne yliopistoyhteisön toimielimet ja yliopistoyhteisöön kuuluvat jäsenet, jotka eivät voi olla hallituksen jäseniä. Tällä pyritään siihen, että hallitus olisi aidosti ratkaisukykyinen ja kykenisi ratkaisuisaan arvioimaan mahdollisimman hyvin yliopiston kokonaisetua. Lisäksi tämä selkeyttää eri toimielinten toimivaltasuhteita ja vähentää tapauksia, jossa jäsen olisi asioita ratkaistaessa esteellinen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp, s. 61) 22 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan yliopistokollegio päättäisi hallituksen toimikauden pituudesta ja jäsenmäärästä. Yliopistokollegio vapauttaisi myös hallituksen jäsenen tehtävästään hallituksen esityksen perusteella. Nykytilaan verrattuna esitys selkeyttäisi toimivaltasuhteita ja toisi läpinäkyvyyttä yliopiston hallintoon. Edellä mainitun lisäksi yliopistokollegio valitsisi yliopistoyhteisöön kuulumattomat hallituksen jäsenet, vahvistaisi yliopistoyhteisön eri ryhmien valitsemien hallitusten jäsenten valinnan ja valitsisi yliopiston tilintarkastajat. Yliopiston itsehallinnon perusteella

johtosäännössä määrättäisiin tarkemmin kollegiopaikkojen jaosta yliopistoyhteisön ryhmien kesken, kollegion ja jäsenten toimikaudesta, kollegion kokoontumisesta ja sen koolle kutumisesta.

Yliopistojen itsehallinnon ja yliopistolain tulkinnassa tulee perustuslain valmisteluasiakirjojen sekä perustuslakivaliokunnan toistuvasti esittämien kannanottojen ja siten vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan ottaa huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentin perusoikeussäännös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta ([HE 1/1998 vp](#), s. 178; [PeVL 11/2009 vp](#), s. 2-3; [PeVL 23/2016 vp](#), s. 2; [PeVL 43/2017 vp](#), s. 2). Tällöin tulee myös sovellettavaksi perustuslain 22 §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee laajasti julkista valtaa ja siten muun muassa välillisen julkisen hallinnon organisaatioita ja julkista tehtävää hoitavia yksityisiä ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 3.). Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee näin ollen julkisoikeudellisena laitoksena toimivan julkisoikeudellisen yliopiston toimielimiä.

Perustuslakivaliokunnan yliopistolakia ja sen muutoksia koskevassa lausuntokäytännössä on perustuslain 123 §:ään liittyen korostettu sitä, että merkittävää päätösvaltaa ei saa siirtää yliopistoyhteisön 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).

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.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomaisen*).

Hallintolain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

2 Yliopiston ja yliopistokollegion selvitykset

2.1 Yliopistokollegion selvitys

2.1.1 Yliopistoyhteisön ulkopuolisen hallituksen jäsenen valinta ja kelpoisuus

Yliopistokollegio on antamassaan selvityksessä viitannut yliopistolain lisäksi muun ohessa yliopiston vaalijohtosäännön 9 ja 10 §:iin, joissa säädetään henkilöstön vaalioikeutetun ryhmän määräytymisestä vaalivuoden 15.9. työtehtävän mukaan sekä henkilöstöön kuuluvan edellytyksistä vaalioikeutetuksi. Toisaalta yliopistokollegio on myös todennut, että yliopiston vaalijohtosäännössä ei ole määräyksiä hallituksen ulkopuolisten jäsenten valinnasta.

Käsillä olevassa tapauksessa yliopistokollegion tarkoituksena on ollut valita hallituksen ulkopuoliset jäsenet 1.1.2022 alkavalle hallituksen toimikaudelle. Yliopistokollegio voi päättää itse myös ulkopuolisten jäsenten valinnan ajankohdasta. Hallituksen ulkopuolisen jäsenen valinta aloitetaan yleensä hyvissä ajoin ennen sisäisten jäsenten vaaleja. Syynä tähän ovat henkilöiden kanssa käytävät haastattelut, käytettävissä olevien henkilöiden kartoittaminen sekä kilpailu parhaista henkilöistä muiden yliopistojen kanssa.

Yliopistokollegiolle asetettiin kokouksessa 29.5.2018 valmisteluryhmä valmistelemaan kollegion kokouksissa kaudella 2018-2022 käsiteltäviä asioita, mm. ulkopuolisten jäsenten valintaa.

Yliopistokollegion keskustelutilaisuudessa 6.11.2020 keskusteltiin yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaprosessista, valmisteluryhmän roolista sekä mahdollisista ulkopuolisiksi jäseniksi soveltuvista henkilöistä. Kokouksissa 8.12.2020 ja 13.1.2021 keskustelu asiasta jatkui, ja 13.1.2021 pidetyssä kokouksessa käydyn keskustelun pohjalta valtuutettiin yliopistokollegion valmisteluryhmä valmistelemaan 18.2.2021 kokoukseen ulkopuolisten jäsenten valintaa. Lyhytlistalle valikoituneet 10 jäsenehdokasta yliopistokollegio haastatteli 15.2.2021. Kyseisen tapauksen kannalta on olennaista huomioida, että kollegion tekemä ulkopuolisten jäsenten valinta tapahtui siten aikaisemmin kuin yliopistoyhteisöön kuuluvien jäsenten vaalit, jotka on tarkoitus järjestää marraskuussa 2021.

Kantelija on sekä loppuvuodesta 2020 että alkuvuodesta 2021 toiminut yliopistossa hallituksen jäsenenä edustaen yliopistoyhteisön professoreiden ryhmää tiedekunnan professorina. Hän on kertonut jäävänsä eläkkeelle eläkeiän saavutettuaan 1.11.2021 ennen uuden hallituksen toimikauden alkamista. Kantelija on esittänyt, että hänellä on ollut kannatusta yliopistokollegion keskusteluissa ulkopuoliseksi jäseneksi, mutta jäänyt pois lopulliselta haastateltavien henkilöiden listalta kollegion todettua valintakelpoisuuden puuttumisen.

Yliopistolaki ei kiellä sitä, että henkilö valitaan seuraavaan tehtävään edellisen tehtävän aikana, kunhan kyseinen valinta ei ole lainvastainen. Esimerkiksi hallituksen jäsenenä (yliopistoyhteisöön kuuluvana tai ulkopuolisena) ei voi myöskään olla yliopiston rehtori, vararehtori, tiedekunnan tai muun välittömästi hallituksen alaisuudessa olevan yksikön johtaja eikä yliopistokollegion jäsen tai varajäsen (yliopistolain 15 §:n 6 momentti). Tarkoituksena on estää tilanne, jossa henkilö samanaikaisesti toimii sekä hallituksen jäsenenä että muussa 15 §:n 6 momentin mukaisessa roolissa/toimielimen jäsenenä. Yliopistolaki ei kuitenkaan kiellä 15 §:n 6 momentin mukaisissa rooleissa toimivien jäsenten asettumista ehdolle hallituksen jäseneksi. Tässä tapauksessa yliopistokollegio voi vahvistaa valinnan, edellyttäen että henkilö eroaa tehtävästään. Yliopistokollegio ei siten voi laillisesti valita sellaista henkilöä aloittamaan hallituksen ulkopuolisen jäsenen tehtävässä, mikäli henkilö kuuluu edelleen yliopistohenkilöstöön eikä eroa nykyisestä tehtävästään.

Vaikka yliopiston vaalijohtosääntö sisältää määräykset vain yliopistohenkilöstöön kuuluvien henkilöiden vaalikelpoisuudesta, voidaan yliopistolain 15 §:n 4 momentin ulkopuolisen jäsenen käänteisen määritelmän perusteella tulkita, että yliopistolain 15 §:n 2 momentin mukaiset kriteerit täyttävän henkilön toimiminen ulkopuolisen jäsenen tehtävässä olisi lainvastaista. Lain 15 §:n 2 momentin ja vaalijohtosäännön 9 §:n mukaiseen yliopistohenkilöstön ryhmään kuulumisen vaalioikeutettujen ryhmän määräytymispäivänä eli 15.9.2021 poistaa siten henkilön kelpoisuuden tulla valituksi ulkopuoliseksi jäseneksi. Yliopistolaisissa, yliopiston johtosäännössä tai vaalijohtosäännössä ei ole säännöksiä sen varalta, että henkilön ”valintakelpoisuuden este” poistuisi ennen hallituksen toimintakauden alkamista. Analogisesti soveltaen, kuntalaisissa (410/2015) on

säädetty niiden tilanteiden varalta, joissa vaalikelpoisuuden este poistuu ennen kuin valtuutettujen toimintakausi alkaa. Kuntalain 72 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteessa oleva on vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa. Tästä on esitettävä selvitys viimeistään silloin kun kunnan keskusvaalilautakunta tarkistaa ehdokkaiden vaalikelpoisuuden. Oikeuskäytännön mukaan virkasuhteen päättyminen ennen valtuutettujen toimikauden alkamista täytyy olla varmuudella todettavissa silloin kun keskusvaalilautakunta ratkaisee ehdokashakemukset. Esimerkiksi irtisanomispäätöksestä vireillä oleva valitus merkitsee, että keskusvaalilautakunnalla ei ole varmuutta palvelussuhteen päättymisestä ennen valtuutettujen toimikauden alkamista.

Yliopistokollegion tekemän valinnan hetkellä kantelijalla oli voimassa oleva työsuhde yliopistoon, kunnes se työsopimuslain 6 luvun 1 a §:n mukaisesti päättyisi eläköitymisen vuoksi 1.11.2021, ellei jatkosta sovittaisi työnantajan ja työntekijän kesken. Hänen työsuhteensa oli siten mahdollisesti päätymässä ennen seuraavan hallituksen toimikauden alkamista ja tämän perusteella kantelija olisi ollut mahdollisesti kelpoinen ulkopuoliseksi jäseneksi kollegion tekemässä valinnassa. Työsuhteen päättymispäivämäärän mukaan kantelija olisi kuitenkin myös kuulunut yliopiston henkilöstön vaalioikeutettujen ryhmään vaalijohtosäännön mukaisesti 15.9.2021 vallinneen tilanteen mukaan. Edellä todetun perusteella yliopistokollegio katsoi, että kuuluminen yliopistohenkilöstön ryhmään 15.9.2021 on kelpoisuuden este ulkopuolisen jäsenen tehtävään. Henkilö ei voi olla kelpoinen molemmissa ryhmissä samanaikaisesti.

Kollegion puheenjohtaja oli ilmoittanut sähköpostitse kantelijalle marraskuussa 2020, että häntä voidaan harkita ulkoiseksi jäseneksi kollegion valinnassa vain, jos hän ei ole vaalikelpoinen 15 §:n 2 momentin mukaiseksi jäseneksi 15.9.2021 päivän mukaan. Kantelija oli ilmoittanut 5.12.2020 sähköpostitse jäävänsä eläkkeelle 1.9.2021. Yliopiston sisäisen ohjeistuksen mukaan eroanomus on tehtävä kirjallisesti SAP-järjestelmää käyttäen. Vaatimus virallisen irtisanomisilmoituksen tekemisestä SAP-järjestelmässä oli kerrottu kantelijalle sähköpostitse useaan otteeseen myös ennen ulkopuolisen jäsenten valintapäivää, viimeksi 11.1.2021 ja 12.1.2021 sekä 13.1.2021 ennen kollegion kokousta koskien jäsen ehdokkaiden valintaa haastateltavien ehdokkaiden lyhytlistalle. Samassa yhteydessä hänelle oli tuotu esille, että muulla tavalla tehtyä ilmoitusta ei voida katsoa viralliseksi eläkkeellesiirtymisilmoitukseksi. Pitkään esimiesasemassa yliopistossa toimineella kantelijalla on katsottava olevan riittävä tietämys yliopiston HR-menettelyistä ja oikeista tavoista tehdä ilmoituksia työnantajalle.

Kollegio tarkisti jokaisen harkitsemansa ehdokkaan kelpoisuuden 15.9.2021 päivän statuksen mukaan yliopiston henkilörekistereistä ja eteni haastatteluihin niiden henkilöiden osalta, joilla ei ollut kelpoisuuden esteitä ulkopuoliseksi jäseneksi 15.9.2021. Kantelijan työsuhteen päättymispäivä tarkistettiin yliopiston henkilörekisteristä 12.1.2021. Kantelija ei ollut tehnyt virallista ilmoitusta työnantajan edellyttämällä tavalla, minkä seurauksena yliopistokollegio ei voinut varmuudella todeta, että kantelija on kelpoinen ulkopuoliseksi jäseneksi ja että kelpoisuuden este on

poistunut. Yliopistokollegiolla on täysi toimivalta ratkaista niin henkilöiden kelpoisuus ulkopuoliseksi jäseneksi kuin henkilöiden osallistuminen ulkopuolisten jäsenten valintaan. Yliopistokollegio ei ole velvollinen ottamaan huomioon valinnassaan ketään yksittäistä henkilöä tai perustelemaan, minkä takia tätä henkilöä ei ole harkittu.

2.1.2 Oikeus saada valituskelpoinen päätös

Kantelija on saanut valituskelpoisen päätöksen koeäänestykseen liittyvistä asiakirjoista 15.2.2021. Yliopistokollegio viittaa päätöksessä esitettyihin perusteluihin. Päätöksen perustelujen mukaan ehdokkaiden valintaa koskeva keskustelu ja sen sisältöä kuvaava asiakirja on sellainen asiakirja, joka julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan.

2.1.3 Syrjintä ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen

Edellä todetusti yliopistokollegio valitsee parhaaksi katsomallaan tavalla yliopistoyhteisön ulkopuoliset jäsenet. Koska kenelläkään ei ole oikeutta tulla valituksi tai olla esillä valintaprosessissa jäseneksi, ei valinnan tai prosessin ulkopuolelle jääminen itsessään ole todiste syrjinnästä. Kollegion ulkopuolisen henkilön oikeus vaikuttaa kollegion työhön tarkoittaisi yliopistolaissa säädetyn valintatoimivallan siirtymistä tälle ulkopuoliselle henkilölle. Yliopistokollegio ei ota vastaan ilmoittautumisia tehtävään ja itse valintaprosessi ei ole julkinen. Yliopistokollegio ei tiedota valintaprosessin alkamisesta tai yleisesti ohjeista vaatimuksistaan. Kyseessä ei ole haettavan tehtävän täyttäminen.

Arvioitavana on se, onko henkilön eläköitymisen seurauksena kelpoisuuden menettäminen molemmissa ryhmissä (yliopistohenkilöstöön kuuluvan jäsenen vaalit ja valinta ulkopuolisena jäsenenä) syrjivää muihin vaaleihin/valintaan osallistuvien henkilöihin nähden. Kollegio on pyrkinyt varmistumaan jokaisen ehdokkaan vaali- ja valintakelpoisuudesta etukäteen yhdenvertaisella tavalla tarkistamalla henkilön palvelusuhteen yliopiston henkilörekistereistä tai selvittämällä sitä henkilöltä itseltään epäselvissä tapauksissa.

Kaikkien ehdokkaiden osalta on sovellettu samaa arviointia kelpoisuuden osalta eli ehdokkaan kelpoisuus arvioitiin 15.9.2021 vallinneen ajankohdan mukaisen palvelusuhteen perusteella. Kollegion näkemyksen mukaan kelpoisuuden arvioinnin suhteen kantelijaa ei ole asetettu eriarvoiseen asemaan muiden kollegion harkitsemien ehdokkaiden kanssa. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla valituksi hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi tai vaalioikeutetuksi yliopistoyhteisön sisäisten jäsenten vaalissa. Kelpoisuuden menettämiseen eläköitymisen seurauksena verrattavissa olevat muut tilanteet ovat mm. henkilön valmistuminen tai muu irtisanominen/irtisanoutuminen. Vastaavasti henkilön työsuhteen alkaminen vaalivuonna määräpäivän jälkeen jättää henkilön vaille äänioikeutta ko. vuoden vaaleissa. Kelpoisuus ulkopuoliseksi tai

sisäiseksi jäseneksi arvioidaan kaikissa näissä tilanteissa objektiivisin perustein noudattamalla valittuja määräpäiviä. Nämä ovat joko yliopistokollegion päättämä ulkopuolisten jäsenten valintapäivä tai vaalijohtosäännön asettama vaalivuoden 15.9. päivä. Syyskuun puoliväli on perusteltu päivä yliopistoyhteisössä, jossa toiminta monella tavalla pohjautuu lukuvuoteen, joka alkaa syyskuussa. Samasta syystä vaalit on perustelluinta järjestää syksyllä. Kantelijan tapauksessa kelpoisuuden epäämiseen ei liittynyt häneen liittyvää syytä, vaan yliopistokollegion päätös oli tehty yhdenvertaisin ja objektiivisin perustein. Yliopistokollegion näkemyksen mukaan kollegion ja kollegion puheenjohtajan menettely kantelijan osalta on ollut asianmukaista ja noudattanut hyvän hallinnon periaatteita.

2.2 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.

Kollegio on kokouksessaan 17.6.2021 äänin 27–14 todennut kollegion puheenjohtajan esteelliseksi osallistumaan kantelijan oikeuskanslerille tekemän kantelun käsittelyyn ja äänin 32–8 professori A:n [vireillä oma kantelu oikeuskanslerille, OKV/353/10/2021] esteelliseksi osallistumaan asian käsittelyyn. Kollegio on päättänyt antaa kantelun johdosta edellä kohdassa 2.1 mainitun selvityksen.

2.3 Yliopiston rehtorin lausunto ja kollegion puheenjohtajan selvitys

Rehtori on lausunnossaan 30.6.2021 viitannut yliopistokollegion antamaan selvitykseen, joka on käsitelty ja hyväksytty yliopistokollegion kokouksessa 17.6.2021. Kollegion puheenjohtaja

on 29.6.2021 antamassaan selvityksessä todennut yliopistokollegion selvityksen vastaavan hänen osaltaan tapahtumien kirjallisesti dokumentoitua kulkua. Hän allekirjoittaa selvityksen eikä hänellä ole siihen lisättävää.

3 Kantelijan vastine

Kantelija toteaa olleensa kiistatta kelpoinen ehdokkaaksi ja tehtävään yliopistolain 15 §:n mukaisesti. Kantelija siirtyy automaattisesti ja lakisääteisesti eläkkeelle 1.11.2021 alkaen. Näin ollen hän on hallituksen toiminnan alkaessa 1.1.2022 eläkkeellä, eikä eläkkeelle siirtymisen jälkeen enää ole yliopistoyhteisön jäsen.

Kantelijan mukaan syksyllä 2020 collegiossa esitettiin epäilyjä, voivatko emeritusprofessorit yleisesti olla kelpoisia hallituksen ulkoiseksi jäseneksi. Kun perusteita emeritusten yleiselle pois-sulkemiselle ei löytynyt, nostettiin esiin yliopiston vaalijohtosääntö. Vaalijohtosääntö ei kuitenkaan koske hallituksen ulkopuolisia jäseniä. Johtosäännöstä saatiin päivämäärä 15.9.2021 ratkaisevaksi ajankohdaksi kelpoisuuden osoittamisessa. Tuolloin vahvistetaan vaaliluettelot, joista käy ilmi, onko henkilö vaalioikeutettu yliopiston sisäisissä vaaleissa, vai onko hän ulkopuolinen esimerkiksi eläkkeellä olon vuoksi. Tämän kuultuaan kantelija ilmoitti aikaistavansa eläkkeelle siirtymisensä 1.9.2021, jolloin hänen kelpoisuutensa ulkopuoliseksi jäseneksi piti olla kunnossa. Tämän on todennut myös collegion puheenjohtaja kantelijalle 9.1.2021 lähettämässään sähköpostiviestissä. Toisin kuitenkin kävi. Lopulta esille tuotiin SAP-HR -järjestelmä, johon kantelijan olisi pitänyt tehdä merkintä eläkkeelle siirtymisestään jo vuotta aikaisemmin, kun se normaalisti tehdään 1-2 kuukautta ennen eläkkeelle siirtymistä eli vuodenvaihteessa 2020-2021. SAP-HR -järjestelmä on talous- ja henkilöstöhallinnon tekninen apuväline, johon kirjataan monenlaisia tietoja yliopistolaisista. Järjestelmän ennakoivaa käyttöä koskeva vaatimus esitettiin kantelijalle tammikuussa 2021, jolloin lyhyen listan laadinta oli edennyt jo pitkälle. Menettely osoittaa, että ensisijainen tavoite on ollut estää kantelijan ehdokkuus tilanteessa, jossa hänen nimensä oli nostettu esille ja jossa hän myös oli saanut toistuvasti kannatusta.

Kantelija on vuoden 2010 jälkeen ollut mukana yliopiston hallituksessa lyhyttä katkosta lukuun ottamatta koko ajan. Hän katsoo joutuneensa syrjityksi muun ohessa sen vuoksi, että hän on ollut kriittinen uuden yliopistolain mukaista hallintojärjestelmää ja sen toteuttamista vastaan, puolustanut yliopistodemokratian ja yliopistoyhteisön jäsenten asemaa sekä kirjoittanut lukuisia eriäviä mielipiteitä hallituksen päätöksiin ja pyrkinyt tuomaan esille yhteisön jäsenten näkökulmasta tärkeitä asioita. Kantelussa kuvattu kohtelu on seurausta tästä toiminnasta, ja kantelijan pääsy yliopiston hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi on haluttu estää.

Kantelija joutuu eläkkeelle viimeistään 1.11.2021 ja on eläkkeellä 1.1.2022 uuden hallituksen toimikauden alkaessa. Hänen ehdokkuutensa torjuminen on oikeudenloukkaus paitsi kantelijaa myös hänen tukijoitaan kohtaan. Se, ketkä hallituksen yliopistoyhteisön ulkopuoliseksi jäseniksi

lopulta valitaan, on yliopistokollegion autonomisen päätäntävällän piiriin kuuluva asia eikä siitä vallitse erimielisyyttä.

4 Arviointi

4.1 Yhteenvedo taustatiedoista

Yliopistokollegio on 29.5.2018 asettanut valmisteluryhmän valmistelemaan muun ohessa yliopiston hallituksen ulkopuolisten jäsenten valintaa 1.1.2022 alkavalle toimikaudelle. Yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten valintaprosessista sekä mahdollisista ulkopuolisiksi jäseniksi soveltuvista henkilöistä on keskusteltu kollegion tilaisuuksissa ja kokouksissa 6.11.2020, 8.12.2020 ja 13.1.2021. Viimeksi mainittuun kokoukseen oli ennakkoon laadittu 30 ehdokkaan lista, jossa kantelija ei ollut mukana. Kyseisessä kokouksessa on suoritettu koeäänestys, jossa laajalta listalta on valittu lyhyelle listalle 10 ehdokasta myöhemmin haastateltaviksi.

Kantelija on toiminut yliopistossa hallituksen jäsenenä edustaen yliopistoyhteisön professoreiden ryhmää tiedekunnan professorina. Kantelija on syksystä 2020 alkaen tuonut esille pyrkimyksensä asettua ehdolle jäseneksi yliopiston hallitukseen yliopistokollegion valitessa hallituksen ulkopuolisia jäseniä uudelle toimikaudelle. Kantelija on kertonut jäävänsä eläkkeelle jo lain perusteella lakisääteisen eläkeiän saavutettuaan 1.11.2021 ennen uuden hallituksen toimikauden alkamista. Yliopistokollegio on arvioinut hallituksen ulkopuolisten jäsenten kelpoisuutta vaalivuoden 15.9. tilanteen mukaisesti ja katsonut, että kantelijan työsuhteen päättymispäivämäärästä huolimatta hänen kuulumisensa yliopistohenkilöstön ryhmään 15.9.2021 on ollut kelpoisuuden este ulkopuolisen jäsenen tehtävään. Tämän vuoksi kantelijaa ei otettu mukaan hallituksen ulkopuolisten jäsenten ehdokaslistalle eikä sittemmin järjestettyyn koeäänestykseen.

Kollegio on kertonut pyrkineensä varmistumaan jokaisen ehdokkaan vaali- ja valintakelpoisuudesta etukäteen yhdenvertaisella tavalla tarkistamalla henkilön palvelusuhteen yliopiston henkilörekistereistä tai selvittämällä sitä henkilöltä itseltään epäselvissä tapauksissa. Kollegion mukaan kenelläkään ei ole oikeutta olla esillä valintaprosessissa yliopiston hallituksen jäseneksi. Kollegio ei ota vastaan ilmoittautumisia tehtävään eikä itse valintaprosessi ole julkinen. Kollegio ei tiedota valintaprosessin alkamisesta tai yleisesti ohjeista vaatimuksistaan eikä kyseessä ole haettavan tehtävän täyttäminen.

4.2 Yliopiston ja yliopistokollegion päätöksenteosta

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, jolle

perustuslaki antaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteuttamiseksi itsehallinnon. Opetus- ja tutkimushenkilöstöllä sekä muulla henkilöstöllä ja opiskelijoilla, jotka yliopistolain 4 §:ssä määritellään yliopistoyhteisöksi, tulee perustuslain 123 §:n mukaisesti 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.

4.3 Hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen hallituksen jäsenten valinnassa

4.3.1 Hallintolain soveltaminen

Hallintolakia sovelletaan yliopistolain 30 §:n 1 momentin ja hallintolain 2 §:n 2 momentin nojalla yliopistoon sen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Yliopistolakiin sisältyvä erityissäännös rajoittaa hallintolain soveltamisen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen yliopistossa. Arvioitavana on käsillä olevassa tapauksessa aluksi näin ollen se, onko hallituksen jäsenten valintaa koskevaan yliopistokollegion menettelyyn sovellettava hallintolakia ja siinä säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty olevan jossain määrin tulkinnanvaraista, sovelletaanko hallintolakia myös sellaiseen yliopiston hallinnolliseen toimintaan, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tukea sen julkisen hallintotehtävän hoitamista ja luoda sille edellytyksiä. Tällaista yliopiston sisäistä toimintaa on erityisesti henkilöstö- ja taloushallinto sekä yliopiston sisäinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Lähtökohtana on perusteltua pitää, että tällainen yliopiston sisäinen hallintotoiminta ei ainakaan kokonaisuudessaan ja kategorisesti jää hallintolain soveltamisen ulkopuolelle. Siltä osin kuin tällainen sisäinen hallintotoiminta liittyy kiinteästi julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, myös hyvän hallinnon periaatteet ja hallintolain menettelyperiaatteet tulevat siinä sovellettaviksi. Yliopiston henkilöstöhallintoon kuuluvat muun muassa henkilöstön ottamista koskeva päätöksenteko. Tällaisia päätöksiä tehtäessä yliopisto ei varsinaisesti hoida jul-

kista hallintotehtävää. Henkilöstöhallinto kuitenkin liittyy kiinteästi yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Oikeus asianmukaiseen menettelyyn ei siten menetä merkitystään yliopiston henkilöstöhallinnossa. Perustuslain 21 §:n määrittelemän oikeuden oikeusturvaan toteuttamisen voidaan katsoa edellyttävän muun muassa hallinnon oikeusperiaatteiden ja menettelyperiaatteiden noudattamista.¹

Yliopiston hallitus on julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin, joka käyttää merkittävää päätösvaltaa yliopiston strategiaan, talouteen ja sopimustoimivaltaan kohdistuvissa keskeisissä kysymyksissä. Myös yliopistokollegiolla on merkittävä ja suoraan yliopistolaissa säädetty asema yliopiston lakisääteisessä päätöksenteossa, tosin lähinnä vain suhteessa hallitukseen. Tämä päätösvalta on hallituksen valintaan ja valvontaan liittyvissä kysymyksissä luonteeltaan yliopiston ylintä päätösvaltaa.²

Yliopiston hallituksen jäsenten valintaprosessissa ei sinällään ole kyse yliopistolain 31-33 §:ssä tarkoitetusta henkilöstön palvelus- tai työsuhteesta, tällaiseen työsuhteeseen hakeutumisesta taikka tehtävän julkisesti haettavaksi asettamisesta. Hallituksen jäsenten valinta perustuu yksinomaan yliopistokollegiolla yliopistolaissa säädettyyn päätösvaltaan. Yliopistolain esitöissä 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. Yliopiston itsehallintoa, joka sisäisen hallinnollisen ja taloudellisen autonomian osalta on nimenomaan yliopistoyhteisön itsehallinnollista päätösvaltaa, on edellä todetulla tavalla tulkittava myös perustuslain 123 §:n 1 momentin ja 16 §:n 3 momentin sisältämien yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä todettuun ja yliopiston hallituksen merkittävään asemaan nähden lähtökohtana on pidettävä sitä, että hallituksen ulkopuolisten jäsenten valintaprosessissa otetaan monipuolisesti ehdokkaina huomioon päteviä ja ansioituneita henkilöitä. Yliopiston hallituksen jäsenten valintaprosessia ei näkemykseni mukaan ole pidettävä sellaisena yliopiston sisäiseksi jäävänä hallintotoimintana, joka jäisi hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Julkista hallintotehtävää hoitavan ja julkisia varoja käyttävän julkisoikeudellisen laitoksen tärkeimpien lakisääteisten päätöksentekokoelinten valinta ja toiminnan perusteet eivät voi jo lähtökohtaisesti olla yleisten perustuslakiin palautuvien hyvän hallinnon vaatimusten ulkopuolella. Huolellisesti, avoimesti ja asianmukaisesti toteutettu hallituksen jäsenten valintaprosessi tukee olennaisesti yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamista sekä turvaa myös perustuslain 123 §:n 1 momentin ja 16 §:n

¹ Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009), s. 305-308.

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

3 momentin normikokonaisuudesta muodostuvien periaatteiden ja erityisesti tiede- ja tutkimusyhteisönä toimivan yliopistoyhteisön itsehallinnon toteutumista. Perustuslain esitöissä ja soveltamiskäytännössä todetaan selvästi, että yliopiston hallinnon ja talouden autonomia tarkoittaa sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät lain puitteissa yliopiston omat toimielimet eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset, mutta yliopiston hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Hallintolakiin sisältyvien yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen turvaa sekä yliopistoyhteisön jäsenten osallistumisoikeuksia tiede- ja tutkimusyhteisön perustuslaillisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti että yliopistokollegiolle yliopistolain 22 §:ssä säädetyn merkittävän, lakisääteisen tehtävän asianmukaista hoitamista. Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia on näin ollen sovellettava myös yliopistokollegion toimintaan hallituksen jäsenten valintamenettelyssä, jota hyvään hallintoon kuuluvan tasapuolisen ja asianmukaisen käsittelyn ja kohtelun periaatteiden tulee ohjata.

4.3.2 Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen

Yliopistolain 15 §:n 5 momentin ja 22 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan yliopistokollegio valitsee hallituksen ulkopuoliset jäsenet. Toisin kuin valittaessa jäseniä hallitukseen yliopistohenkilöstöryhmään kuuluvien keskuudesta, yliopistolaissa ei ole säännöksiä siitä, että hallituksen ulkopuolisia jäseniä valittaessa tulisi soveltaa yliopiston johtosäännön tai vaalijohtosäännön määräyksiä. Myös yliopiston vaalijohtosäännön 1 §:ssä (*soveltamisala*) määrätään, että vaalijohtosääntöä sovelletaan valittaessa hallitukseen yliopistolain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin eli yliopistohenkilöstöryhmään kuuluvien jäsenet. Siten esimerkiksi vaalijohtosäännöksen 10 §:ää, jonka mukaan vaalioikeutetun henkilön ryhmä määräytyy vaalivuoden syyskuun 15. päivän työtehtävän mukaisesti, sovelletaan vain yliopiston henkilöstöön kuuluvaan henkilöön.

Hallituksen ulkopuolisten jäsenten kelpoisuusvaatimuksista säädetään yliopistolain 15 §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkopuolisten jäsenten tulee edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden tai taiteiden asiantuntemusta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tällaisia 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 jäsenillä³.

Olen yliopistokollegion kanssa samaa mieltä siitä, että yliopiston hallituksen ulkoiseksi jäseneksi ei voida valita sellaista henkilöä, joka samanaikaisesti kuuluu yliopiston henkilöstöryhmään. Yliopistolaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä eikä lain esitöissä tulkintaohjeita siitä, minkä ajankoh-

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

dan mukaisesti yliopistokollegion tulee arvioida hallituksen ulkopuolisen jäsenen kelpoisuusvaatimusten täyttymistä tai miten toimitaan tilanteessa, jossa henkilön mahdollinen valintakelpoisuuden este poistuu ennen hallituksen toimintakauden alkamista. Laissa, sen esitoissa, yliopiston johtosäännöissä tai vaalijohtosäännössä ei myöskään ole sellaisia säännöksiä, määräyksiä tai tulkintaohjeita, jotka estäisivät tai poissulkisivat ehdolle asettautumisen sellaiselta henkilöltä, joka hallituksen toimikauden alkamisajankohtana katsoo täyttävänsä ulkopuoliselle jäsenelle yliopistolain 15 §:n 4 momentissa asetetut kelpoisuusvaatimukset, taikka jotka ylipääntään kieltäisivät yliopistokollegiota ottamasta vastaan ilmoittautumisia ja ehdolle asettautumisia hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi. Kollegio ei antamassaan selvityksessä ole kiistänyt kantelijan esille tuomaa seikkaa siitä, että hänen ehdokkaaksi ilmoittautumistaan oli kannatettu. Lisäksi totean, että yliopistokollegion esille tuoma yliopistolain 15 §:n 6 momentti ei tule kantelijan kohdalla sovellettavaksi eikä siten muodosta estettä hallitusjäseneksi asettautumiselle, sillä kantelija ei ole ollut kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu henkilö eli yliopiston rehtori, vararehtori, tiedekunnan tai muun välittömästi hallituksen alaisuudessa olevan yksikön johtaja, yliopistokollegion jäsen tai kollegion varajäsen.

Yliopistokollegio ei kertomansa mukaan ollut voinut varmuudella todeta, että kantelijan kelpoisuuden este hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi olisi poistunut, koska kantelija ei ollut tehnyt virallista ilmoitusta eläköitymisestään työnantajan edellyttämällä tavalla yliopiston SAP-järjestelmään 12.1.2021 mennessä. Pidän sinällään ymmärrettävänä, että yliopiston HR-menettelyt edellyttävät esimerkiksi irtisanoutumiseen ja eläköitymiseen liittyvien tietojen kirjaamista ja raportointia yliopiston käytössä oleviin järjestelmiin. Toisaalta kollegio on kertonut pyrkineensä selvittämään ehdokkaan vaali- ja valintakelpoisuutta etukäteen henkilöltä itseltään niissä tapauksissa, joissa asiaa ei ole voitu tarkistaa yliopiston henkilörekistereistä. Kollegion antaman selvityksen perusteella jossain määrin epäselväksi onkin jäänyt se, miksi kantelijan vapaamuotoista ilmoitusta tulevasta eläkkeelle jäämisestään lakisääteisenä ajankohtana 1.11.2021 ei ole pidetty riittävänä selvityksenä vaali- ja valintakelpoisuuden esteen poistumisesta. Yliopistokollegion ehdotonta vaatimusta siitä, että kantelijan olisi tullut tehdä eläkkeelle jäämisestään ilmoitus yliopiston SAP HR –järjestelmään lähes vuosi ennen suunniteltua eläköitymisajankohtaa, on kuvatuissa olosuhteissa pidettävä kohtuuttomana ja suhteettomana.

Edellä todettuun nähden ja ottaen huomioon, että kantelijalla on ollut tarkoitus ja laissa säädetyt eroamisiän perusteella velvollisuuskin siirtyä lakisääteiselle eläkkeelle 1.11.2021 alkaen ja kun yliopiston hallituksen seuraava toimikausi alkaa 1.1.2022, katson, että yliopistokollegio ei ole voinut torjua kantelijan pyrkimystä asettautua ehdolle eikä myöskään torjua häntä kannattaneiden yliopistokollegion jäsenten pyrkimystä saada kantelija ehdolle yliopiston hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi sillä perusteella, että tämä on 15.9.2021 yliopiston professorina kuulunut hallituksen yliopistohenkilöstön ryhmään.

Päätökset yliopistokollegiossa tehdään yliopistolain 29 §:n 1 momentin nojalla äänten enemmistöllä. Kollegio on kokouksessaan 13.1.2021 päättänyt hallituksen ulkopuolisen jäsenen valintamenettelyä koskevan asian edellä selostetuin tavoin äänin 25 – 19 esittelijän esityksen mukaisesti. Näissä oloissa kohdistan laillisuusvalvonnalliset toimenpiteeni yliopistokollegion puheenjohtajaan ja päätöksen tehneeseen yliopistokollegion kokonaisuudessaan.

Katson, että yliopistokollegion ja sen puheenjohtajan menettely valittaessa yliopiston hallituksen ulkopuolisia jäseniä 1.1.2022 alkavalle toimikaudelle ei ole kantelijaan kohdistuvilta osin täyttänyt perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyjä, hyvään hallintoon kuuluvia asianmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksia.

4.4 Syrjintää koskeva väite yhdenvertaisuuslain näkökulmasta

Kantelija on katsonut tulleen syrjityksi yliopiston hallituksen ulkopuolisen jäsenen valintaprosessissa. Kantelija on vastineessaan tuonut esille aiempaan uraansa, toimintaansa ja muun ohessa esittämiinsä mielipiteisiin liittyviä seikkoja, joiden hän katsoo olevan syy siihen, että yliopistokollegio ei ole ottanut häntä mukaan ehdokaslistalle ja koeäänestykseen. Kantelussa ei ole kuitenkaan tarkemmin yksilöity sitä, millä tavoin juuri mielipiteet olisivat johtaneet kantelijan erilaiseen kohteluun muihin hallituksen jäseneksi pohdittavana olleisiin henkilöihin nähden. Toisaalta, yliopiston järjestettyä itsehallintonsa puitteissa hallituksen jäsenten valintaprosessin luottamuksellisena, ei kantelijalla ole ollut mahdollisuuttakaan esittää tästä yksilöityä näyttöä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohessa mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä henkilön mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Välittömänä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan tilannetta, jossa jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillistä syrjintää on puolestaan yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan se, että näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yliopistokollegio on antamassaan selvityksessä todennut soveltaneensa kaikkien ehdokkaiden osalta samaa arviointia kelpoisuuden osalta eli arvioinut kelpoisuuden 15.9.2021 vallinneen ajankohdan mukaisten tietojen perusteella. Yliopistokollegio on myös korostanut sitä, että kenenkään ei ole oikeutta tulla valituksi yliopiston hallitukseen eikä hallituksen jäsenen tehtävään ole ollut yleistä ilmoittautumismenettelyä. Totean, että yliopiston hallituksen jäsenten valinnan tarkemmat kriteerit ja valintamenettely eivät ole erityisen avoimia. Yliopistokollegion selvityksessään esille tuoma seikka hallituksen jäsenten kelpoisuuden arvioinnista 15.9.2021 vallitsevan tilanteen perusteella ei näkemykseni mukaan kuitenkaan sellaisenaan ole syrjintää, vaikka

olenkin pitänyt kollegion menettelyä edellä selostetuoin tavoin muutoin moitittavana. Kantelun ja käytettävissäni olleiden selvitysten valossa minulla ei ole selkeitä perusteita todeta yhdenvertaisuuslain vastaista menettelyä. Johtopäätökseeni vaikuttaa myös se, että yliopistokollegion selvityksen mukaisesti kenelläkään ei ole oikeutta tulla valituksi yliopiston hallituksen jäseneksi ja menettely muutoinkin poikkeaa muun muassa julkisia virkoja koskevasta viranhaku- ja täytömenettelystä.

Samalla kuitenkin huomautan, että yliopistokollegion antaman selvityksen painoarvoa osaksi heikentää kantelijan kanssa asian aikaisemmissa vaiheissa käyty viestintä, jossa oli esitetty erilaisia tulkintoja kantelijan kelpoisuudesta. Tilanteessa, jossa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintäoletta olisi syntynyt, yliopistokollegion olisi annettava tarkempia tietoja hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi ehdotetuista henkilöistä, valintakriteereistä tai muista valintaprosessin tarkemmista yksityiskohdista, joiden perusteella olisin voinut vertailla ja arvioida kantelijan ja valintaprosessissa ehdokkaina mukana olleiden henkilöiden kohtelua, jotta voitaisiin selkeästi todeta, että syrjintää ei ole tapahtunut. Saadut selvitykset jättävät syrjintäolettan synnymisen jossain määrin avoimeksi.

Olen jo edellä kohdassa 4.3.2 todennut, että yliopistokollegio ja sen puheenjohtaja eivät ole kaikilta osin toimineet hallituksen jäsenten valinnassa hyvän hallinnon periaatteiden vaatimaa tasapuolisuutta noudattaen. Tämän vuoksi en tässä päätöksessäni lähde enemmälti selvittämään ja arvioimaan syrjintäkysymystä yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Tästä huolimatta kuitenkin totean, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinnon kannalta selkeämpi ja tarkempi hallituksen jäsenten valinnan yleisten kriteereiden erittely olisi hyvää hallintoa ja myös toteuttaisi yliopiston itsehallintoonkin kuuluvaa edustuksellisten toimielinten vastuunalaisuutta yliopistoyhteisön jäsenille. Päätöksenteon yleisten kriteerien avoin asettaminen yliopistoyhteisön sisällä ja tehtyjen päätösten yleisten perustelujen esille tuominen eivät myöskään ole ristiriidassa yliopiston itsehallintoon kuuluvan, hallituksen jäsenten valintaa koskevan itsenäisen päätösvallan kanssa. Kuten edellä mainitussa oikeuskirjallisuudessa on todettu, 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. Näiden tai tämänkaltaisten seikkojen arviointi edellyttää jossain määrin luottamuksellista henkilöarviointia ja konsultaatiota pätevien ja tehtävään suostuvien ulkopuolisten henkilöiden saamiseksi hallitukseen yliopiston edun mukaisesti. Nämä seikat eivät kuitenkaan ole esteenä sille, että tehtävässä edellytettävät kriteerit ja vaatimukset tuotaisiin yleisellä tasolla avoimesti esille. Tällainen toimintatapa voisi myös vähentää mahdollisia epäilyjä ja väitteitä yhdenvertaisuuslain vastaisesta menettelystä.

4.5 Valituskelpoisen päätöksen antaminen

Kantelijan mukaan yliopistokollegio ei ollut antanut hänelle valituskelpoista päätöstä koeäänestysasiakirjoja koskevaan tietopyyntöön. Yliopistokollegio on antanut tällaisen päätöksen 15.2.2021. Näiltä osin minulla ei ole aihetta ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Koska kantelija ei käsillä olevassa kantelussaan varsinaisesti ole arvostellut kysymystä siitä, olisiko kyseiset asiakirjat tulleet luovuttaa hänelle julkisuuslain nojalla, ja koska oikeuskansleri ei ylimpänä laillisuusvalvojana yleensä tutki asiaa, joka olisi voitu saattaa tai voidaan uuden asiakirjapyyntöön jälkeen saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi, en tässä yhteydessä tutki julkisuutta koskevaa kysymystä. Samalla kuitenkin totean, että olen käsitellyt kollegion menettelyä julkisuuslainsäädännön näkökulmasta tähän kanteluun liittyvässä toisessa kanteluasiassa OKV/353/10/2021.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän yliopistokollegion puheenjohtajan ja yliopistokollegion huomiota edellä kohdassa 4.3 selostetulla tavalla perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn, hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen kollegion valitessa jäseniä yliopiston hallitukseen.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen