



Oulun yliopiston hallituksen puheenjohtajiston valintamenettely

KANTELU

Kantelija on 29.10.2021 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Oulun yliopiston hallituksen toimintaa. Kantelija arvostelee yliopiston hallituksen menettelyä sen valitessa 12.12.2019 kokouksessaan hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan 1.1.2020 alkaneelle toimikaudelle. Kantelijan mukaan menettely on ristiriidassa hallituksen työjärjestyksen kanssa, jossa säädetään, että uusi puheenjohtajisto valitaan puheenjohtajakauden (tässä tapauksessa 31.12.2019) päättymistä seuraavassa hallituksen kokouksessa. Kantelijan mukaan mainitun menettelyn johdosta 1.1.2020 alkaneella toimikaudella toimintansa aloittaneet hallituksen jäsenet eivät päässeet osallistumaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintaan. Vastaavanlainen valintamenettely on tapahtunut myös aiemmin eli vuosien 2015 ja 2017 viimeisissä kokouksissa, kun puheenjohtajan kausi on päättynyt.

Kantelija oudoksuu myös sitä, että eroamisvuorossa olleet puheenjohtaja A ja varapuheenjohtaja B osallistuivat 12.12.2019 äänestykseen puheenjohtajavalinnan ajankohdasta sekä uuden puheenjohtajiston valintaan. Kantelija toteaa lisäksi epäselväksi hallituksen kokouksen esityslistan perusteella jääneen sen, kuka on ollut asian esittelijä, ja itse kokouksessa tapahtuneessa esittelyssä sen, millä perusteella kyseinen henkilö oli valittu asian esittelijäksi.

SELVITYS

Oulun yliopiston hallituksen jäsenistä (12.12.2019 tilanteen mukaan) C, D, E ja F ovat antaneet selvitykset 5.1. ja 21.1.2022. He ovat pitäneet edellä kuvattua puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintamenettelyä hyvän hallintotavan ja hallituksen työjärjestyksen vastaisena, sekä äänestäneet hallituksen kokouksessa 12.12.2019 sen mahdollisuuden puolesta, että puheenjohtajiston olisi valinnut toimikautensa 1.1.2020 aloittanut hallitus keskuudestaan.

Oulun yliopisto on 28.1.2022 toimittanut yliopiston hallituksen puheenjohtaja A:n, varapuheenjohtaja B:n sekä muista hallituksen jäsenistä G:n, H:n, I:n, J:n ja K:n selvitykset. Myöskään K ei ole kannattanut hallituksen kokouksessa 12.12.2019 äänestyksellä päätettyä menettelyä hallituksen puheenjohtaja- ja varapuheenjohtajavalinnan ajankohdasta.

Oulun yliopisto on lisäksi 28.1.2022 toimittanut yliopiston rehtorin asiassa antaman lausunnon.

VASTINE

Kantelija ei ole hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta ole antanut vastinetta asiassa.

RATKAISU

1 Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

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

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

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

Yliopistolain (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.

Yliopistolain 14 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin on hallitus. Pykälän 2 momentissa säädetään hallituksen tehtävistä. Näihin kuuluvat muun ohessa päättäminen yliopiston toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, strategiasta ja ohjauksen periaatteista (1 kohta); päättäminen yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta ja tilinpäätöksen laatiminen (2 kohta); vastaaminen yliopiston varallisuuden hoidosta ja käytöstä, jollei hallitus ole siirtänyt toimivaltaa rehtorille (3 kohta) sekä johtosääntöjen ja muiden vastaavien yleistä järjestäytymistä koskevien määräysten hyväksyminen ja päättäminen yliopiston toimintarakenteesta (kohta 8).

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. Pykälän 7 momentin mukaan hallitus valitsee yhden 4 momentissa tarkoitetuista jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen.

Yliopistolain 17 §:n 2 momentin mukaan rehtorin tehtävänä on muun ohessa 1) johtaa yliopiston toimintaa ja päättää yliopistoa koskevista asioista, joita ei ole säädetty tai määrätty muun toimielimen tehtäväksi sekä 4) vastata hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä.

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

Yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan monijäsenisessä hallintoelimessä päätetään asiat äänen enemmistöllä. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

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

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 7/2009 vp](#), s. 59) julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen kokoonpanoa koskevan säännöksen (lakiehdotuksessa 15 §) perusteluissa todetaan, että hallituksen kokoonpano voisi vaihdella kuudesta jäsenestä 14 jäseneen, koska yliopistot ovat erikokoisia. Puolet jäsenistä valittaisiin yliopistoyhteisön eri ryhmistä. Yliopistoyhteisön muodostaa yliopiston henkilöstö ja opiskelijat. Puolet hallituksen jäsenistä tulisi olla kyseisen yliopiston yliopistoyhteisöön kuulumattomia henkilöitä. Hallitus valitsisi yhden yliopistoyhteisöön kuulumattoman jäsenen puheenjohtajakseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (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. Jotta varmistetaan yleinen luottamus yliopiston toimintaan ja toiminnan läpinäkyvyys, on yliopiston toiminnassa noudatettava hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä, vaikka kyseessä ei olisi julkinen hallintotehtävä. Tästä poikkeuksena hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa ei sovellettaisi yliopistoon tai yliopistokonserniin kuuluvaan yhteisöön, ellei kysymyksessä ole sellaisesta asiasta, jossa yliopiston ja edellä mainitun yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai asian tasapuolinen käsittely edellyttää sitä, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Säännöksellä pyritään turvaamaan päätöksenteon riittävä sujuminen yliopistokonsernin sisällä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (lakiehdotuksessa 25 §; *johtosäännöt ja määräykset*) mukaan (s. 62) yliopistoilla olisi itsehallintonsa mukaisesti oikeus määrätä järjestäytymisestään, toimielintensä keskinäisestä toimivallasta ja tehtävistä sekä menettelytavoista ja muista toimintaansa liittyvistä asioista johtosäännöillä ja muilla määräyksillä, jos tätä ei ole säädöksillä rajoitettu.

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 (*viranomainen*).

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyysperusteista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä 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.

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.

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.

2 Oulun yliopiston johtosääntö ja hallituksen työjärjestys

2.1 Yliopiston johtosääntö

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

Johtosäännön (3. luku, *Monijäseniset toimielimet ja yhteistyöelimet*) 7 §:ssä säädetään *yliopiston hallituksesta*. Pykälän mukaan hallitus on yliopiston ylin päättävä elin. Hallituksen kokoonpano, tehtävät, jäsenten valinta, eroaminen sekä tehtävistä vapauttaminen on säädetty yliopistolaissa. Hallituksen ja sen jäsenten toimikauden pituudesta päättää yliopistokollegio. Hallitus hyväksyy vuosittain yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelman, budjetin sekä niihin liittyvän investointisuunnitelman. Hallitus hyväksyy yliopiston sijoituspolitiikan.

Johtosäännön (5. luku, *Asioiden käsittely*) 15 §:ssä on säännökset *esittelymenettelystä*. Pykälän mukaan yliopiston hallitus, yliopistokollegio, rehtori ja tiedekuntahallitus tekevät päätöksensä esittelystä. Muilta osin esittelymenettelyn käyttämisestä päättää rehtori. Esittelymenettelyä ei noudateta opintosuoritusta arvosteltaessa. Rehtori voi antaa tarkempia määräyksiä esittelymenettelystä ja esittelijän tehtävistä.

Johtosäännön 17 §:ssä säädetään *hallintoelimen koollekutsumisesta ja päätöksenteosta*. Pykälässä todetaan muun ohessa, että hallintoelin kokoontuu milloin puheenjohtaja tai hänen ollessaan estynyt varapuheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi tai milloin vähintään kolmannes hallintoelimen jäsenistä pyytää ilmoittamansa asian käsittelyä.

Johtosäännön 18 §:ssä säädetään *kokouskutsusta*. Pykälän mukaan kutsu monijäsenen hallintoelimen kokoukseen on lähetettävä viimeistään kolme arkipäivää ennen kokousta, ellei hallintoelin ole osaltaan toisin päättänyt. Kokouskutsussa on mainittava käsiteltävät asiat. Kiireellisessä tapauksessa hallintoelin voi läsnä olevien jäsenten yksimielisellä päätöksellä ottaa käsiteltäväkseen asian, jota ei ole kokouskutsussa mainittu. Hallintoelimen jäsen, joka on estynyt osallistumasta kokoukseen, on velvollinen ilmoittamaan esteestä hyvissä ajoin ennen kokousta.

Johtosäännön 19 §:ssä säädetään *esityslistoista ja pöytäkirjasta*. Pykälän mukaan asioista, jotka päätetään monijäsenisissä toimielimissä esittelystä, laaditaan kokouskutsun liitteeksi esityslisat. Kokouksesta laaditaan yksi yhtenäinen pöytäkirja, jonka allekirjoittavat puheenjohtaja ja sihteeri.

2.2 Yliopiston hallituksen työjärjestys

Oulun yliopiston hallituksen työjärjestyksen kohdassa 1 (*tausta*) todetaan, että hallitus noudattaa toiminnassaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Hallituksen toimintaa säätelee erityisesti yliopistolaki (558/2009). Yliopistossa sovelletaan hallintolakia (434/2003) sen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Hallitus on hyväksynyt tämän työjärjestyksen kokouksessaan 23.3.2017.

Työjärjestyksen kohdassa 2 on määräykset *hallituksen kokoonpanosta*. Kohdassa todetaan muun ohessa, että yliopistolain mukaan hallitus valitsee yhden yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen.

Työjärjestyksen kohdassa 4 on määräykset *hallituksen puheenjohtajan tehtävistä*. Hallituksen puheenjohtaja muun ohessa johtaa hallituksen työskentelyä niin, että sen tehtävät tulevat hoidetuksi mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Puheenjohtajan tehtävänä on lisäksi vastata muun muassa siitä, että hallitus kokoontuu suunnitelman mukaisesti ja tarvittaessa muutenkin, sekä siitä, että hallituksen työskentelyssä noudatetaan tämän työjärjestyksen määräyksiä. Hallituksen varapuheenjohtaja avustaa hallituksen puheenjohtajaa hänen tehtävissään ja hallituksen puheenjohtajan estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään.

Työjärjestyksen kohdassa 6 on määräykset *hallituksen päätöksentekomenettelystä*. Kohdassa todetaan muun ohessa, että hallitus on päätösvaltainen, kun yli puolet hallituksen jäsenistä on paikalla. Yliopistolain mukaan hallitus tekee päätökset äänen enemmistöllä. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

Työjärjestyksen kohdassa 7 on määräykset *hallituksen kokouksista*. Kohdassa todetaan muun ohessa, että hallitus kokoontuu etukäteen sovitun aikataulun mukaisesti normaalisti 6-8 kertaa vuodessa ja pitää tarvittaessa ylimääräisiä kokouksia. Rehtori vastaa yliopistolain mukaan hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä sekä hallituksen päätösten täytäntöönpanosta, jos johtosäännössä ei toisin määrätä. Rehtori huolehtii yhdessä hallituksen puheenjohtajan kanssa hallituksen kokouksen esityslisan laatimisesta. Kokouskutsu/esityslista ja keskeinen kokousmateriaali toimitetaan hallituksen jäsenille viisi arkipäivää ennen kokousta, ellei hallitus toisin päättä. Kokouskutsu/esityslista julkaistaan myös yliopiston verkkosivulla. Päätösvaltaisuus edellyttää, että kutsu kokoukseen on asianmukaisesti toimitettu kaikille hallituksen

jäsenille. Kutsun puutteellisuus korjautuu, mikäli kaikki hallituksen jäsenet ovat läsnä kokouksessa tai mikäli hallituksen jäsenet hyväksyvät jälkikäteen tehdyt päätökset esimerkiksi pöytäkirjan allekirjoittamalla. Hallituksen kokouksissa käsitellään säännönmukaisesti tilannekatsaus muun muassa talouden, opetuksen ja tutkimuksen asioihin. Hallitus sopii raportoinnin sisällöstä ja aineistosta rehtorin kanssa.

Työjärjestyksen kohdassa 8 on määräykset *säännöllisesti pidettävistä hallituksen kokouksista*. Alakohdassa 5 on määräykset järjestäytymiskokouksesta (tarvittaessa). Alakohdan mukaan puheenjohtajakauden päättymistä seuraavassa hallituksen kokouksessa hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kohdassa 8 todetaan lisäksi muun ohessa, että hallitus voi kokoontua tarvittaessa myös ilman toimivan johdon läsnäoloa.

Työjärjestyksen kohdassa 10 on määräykset *pöytäkirjasta*. Hallituksen kokouksista laaditaan kalenterivuoden mukaan juoksevasti numeroitu pöytäkirja. Pöytäkirjassa mainitaan kokouksen aika ja paikka sekä läsnä olleet hallituksen jäsenet. Pöytäkirjan laatii hallituksen sihteeri. Pöytäkirjaan kirjataan päätöksen tausta ja perustelut, päätösesitys sekä hallituksen päätös. Päätettävissä asioissa todetaan esittelijän nimi. Pöytäkirjan merkitään mahdolliset eriävät mielipiteet, mahdolliset äänestykset ja hallituksen jäsenten jäävydet. Hallituksen kokouksista pidetyn pöytäkirjan allekirjoittavat puheenjohtaja ja sihteeri.

3 Yliopiston rehtorin lausunto

Puheenjohtajuutta koskeva päätöksenteko on tehty kahdessa vaiheessa: ensin arvioiden ja päättäen oikeasta valinta-ajankohdasta, ja sen päätöksen jälkeen valittavista henkilöistä. Asian käsittelyssä on rehtorin näkemyksen mukaan otettu huomioon mm. välivaiheen toimintakyvyn turvaaminen hallituksen toiminnassa ja se, että vain pieni osa hallituksen jäsenistä oli ennen uutta kautta vaihtumassa sekä se, että yleisesti täysin uuden jäsenen mahdollisuus tai halukkuus toimia heti kauden alussa puheenjohtajana on varsin pieni.

Yliopistolain 15 §:n 7 momentissa todetaan, että hallitus valitsee yhden 4 momentissa tarkoitusta jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen. Hallitus on punninnut ja arvioinut jäsenten vastauksissa esitettyjä asioita eri näkökulmista päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa eli kun valinta-ajankohdasta on ensin päätetty. Toisaalta hallituksen puheenjohtajuus perustuu aina korostetusti luottamukseen, joten istuvan hallituksen on mahdollista haastaa kaudenkin aikana valittu puheenjohtaja ja arvioida tuleeko heidän valita keskuudestaan uusi puheenjohtaja. On myös huomioitava erilaiset hallituksen jäsenistön vaihtumistilanteet, vaihdokset kesken kauden voivat käsittää yhden tai useamman jäsenen tai jopa hallituksen jäsenten enemmistön vaihtumisen.

Huomioitava on tässä yhteydessä se, että hallituksen toimikaudet ovat nelivuotisia määräytyen yliopistovaalien mukaan. Keskellä hallituskautta tulevien puheenjohtajavalintojen tilanteissa hallitus muuttuu vain hyvin vähän, jolloin pj:n valinta voi olla perusteltua tehdä toimintakyvyn ja jatkuvuuden turvaamiseksi heti. Keskellä kautta voidaan myös puhua hallituksen täydentymisestä sen sijaan, että puhutaan uudesta toimikaudesta. On tyypillistä, että jotkut hallitusjäsenet eivät koko toimikaudellaan pääse kertaakaan valitsemaan puheenjohtajaa, vaan päätös perustuu aiempiin päätöksiin. Kenellä tahansa hallituksen jäsenellä on mahdollisuus nostaa puheenjohtaja-asia keskusteluun milloin vain, myös täydentymisen tapahduttua, ja jos puheenjohtaja ei nauti hallituksen luottamusta, on mahdollista suorittaa uudelleen järjestäytyminen.

4 Muita selvityksiä ja asiakirjoja

4.1 Oulun yliopiston hallituksen kokouksen (12.12.2019) kokouskutsu ja esityslista

Oulun yliopiston hallituksen kokouskutsun/esityslistan mukaan tulevan kokouksen aika on ollut torstai 12.12.2019 klo 9 – 14. Kokouskutsusta/esityslistasta käy ilmi muun ohessa seuraavaa:

11 § Hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnat 1.1.2020 alkaen

Yliopistolain 15 §:n mukaan hallitus valitsee yhden yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen. Hallituksen nykyinen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja on valittu kaudeksi 2018-2019.

Päätösesitys: Päätösesitys esitetään kokouksessa.

4.2 Oulun yliopiston hallituksen kokouksen (12.12.2019) pöytäkirja

Oulun yliopiston hallituksen kokouksen pöytäkirjaan 12.12.2019 on merkitty muun ohessa seuraavaa:

Kokouksessa paikalla olleet hallituksen jäsenet:

Hallituksen jäsenet:

- A, toimitusjohtaja, puheenjohtaja (poissa 11 §:n kohdalla *)
- B, vanhempi neuvonantaja, varapuheenjohtaja (poissa 11 §:n kohdalla *)
- D, kauppatieteiden kandidaatti
- G, lehtori
- I, ylijohtaja
- H, professori
- L, vanhempi neuvonantaja
- J, tuotantojohtaja
- K, kauppatieteiden maisteri (poissa 4 §:n kohdalla)
- C, yliopistonlehtori
- E, professori

F, tutkimusjohtaja

Muut:

Yliopiston rehtori (poissa 4 §:n kohdalla)

N, tutkimusrehtori (paikalla 5 §:n kohdalla) R, talousjohtaja (paikalla 7 §:n kohdalla)

O, henkilöstöjohtaja (paikalla 8-10 §:ien kohdalla)

P, hallintojohtaja

Q, integraatiojohtaja (paikalla 4 §:n kohdalla lukuun ottamatta häntä koskevaa päätöskohdan esittelyä ja koko kohdan päätöksentekoa)

1 § Kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus (esittelijä P)

Kutsu kokoukseen oli lähetetty 5.12.2019. Kokouksessa oli läsnä johtosäännön edellyttämä määrä jäseniä.

Päätösesitys: Hallitus toteaa kokouksen laillisesti kokoon kutsutuksi ja päätösvaltaiseksi.

Päätös: Päätösesityksen mukaisesti.

11 § Hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnat 1.1.2020 alkaen

Yliopistolain 15 §:n mukaan hallitus valitsee yhden yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen. Hallituksen nykyinen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja on valittu kaudeksi 2018-2019. Keskustelun jälkeen todettiin, että ensin käsitellään puheenjohtajan valinta-ajankohta.

Valinta-ajankohdasta päättäminen:

Päätösesitykset: G esitti, että puheenjohtajat valitaan tässä kokouksessa. C esitti, että puheenjohtajat valitaan tammikuun 2020 kokouksessa.

Hallitus äänesti kahden seuraavan päätösesityksen välillä: a) puheenjohtajat valitaan tässä kokouksessa, ja b) puheenjohtajat valitaan tammikuun 2020 kokouksessa.

Päätös: Hallitus päätti äänin 7-5, että puheenjohtajat valitaan tässä kokouksessa.

Puheenjohtajasta päättäminen:

Päätösesitys: G esitti, että puheenjohtajaksi valitaan J ja varapuheenjohtajaksi L. Puheenjohtajiston kausi on kaksivuotiskausi eli 2020-2021.

Päätös: Päätösesityksen mukaisesti.

Pöytäkirjan asiakohta 12 § on koskenut Oulun yliopiston hopeaisten plakettien myöntämistä. Pöytäkirjamerkintöjen mukaan tämän kohdan käsittelyn aikana kokouksen puheenjohtajana toimi G. A ja B eivät osallistuneet käsittelyyn.

Pöytäkirjan allekirjoitukset

A Hallituksen puheenjohtaja

P Hallituksen sihteeri

G Kokouksen puheenjohtajana 11 §:n kohdalla *)

*) korjattu 11 § kirjoitusvirheenä 21.1.2020 11§ -> 12§ / P

5 Arviointi

5.1 Puheenjohtajiston valinta

5.1.1 Hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta

Olen päätöksessäni [OKV/364/10/2021](#) ottanut kantaa hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen tilanteessa, jossa yliopistokollegio valitsi jäseniä yliopiston hallitukseen. Totesin päätöksessäni muun ohessa, että 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. Siltä osin kuin sisäinen hallintotoiminta liittyy kiinteästi julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, myös hyvän hallinnon periaatteet ja hallintolain menettelyperiaatteet tulevat siinä sovellettaviksi. Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia oli sovellettava myös yliopistokollegion toimintaan hallituksen jäsenten valintamenettelyssä.

Kuten edellä mainitussa päätöksessäni toin esille, yliopiston hallitus on julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin, joka käyttää merkittävää päätösvaltaa yliopiston strategiaan, talouteen ja sopimustoimivaltaan kohdistuvissa keskeisissä kysymyksissä. Hallituksen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on puolestaan merkittävä ja keskeinen rooli hallituksessa. Tätä ilmentää osaltaan esimerkiksi Oulun yliopiston hallituksen työjärjestyksen kohta 4, joka sisältää useita määräyksiä puheenjohtajan tehtävistä liittyen muun muassa kokousten valmisteluun, kokouksen työskentelytapoihin ja velvollisuuksiin huolehtia kokousmuodollisuuksista ja asianmukaisesta päätöksenteosta hallituksessa, kuten myös velvoitteista laajemminkin pitää yhteyttä hallituksen jäseniin, rehtoriin ja sidosryhmiin sekä kehittää hallituksen työskentelyä. Työjärjestyksen mukaan hallituksen puheenjohtaja johtaa hallituksen työskentelyä niin, että sen tehtävät tulevat hoidetuksi mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Varapuheenjohtaja avustaa hallituksen puheenjohtajaa hänen tehtävissään ja hallituksen puheenjohtajan estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään.

Kuten muidenkaan yliopiston hallituksen jäsenten valintaa, ei myöskään hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintaprosessia ei ole pidettävä sellaisena yliopiston sisäiseksi jäävänä hallintotoimintana, joka jäisi hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Julkista hallintotehtävää hoitavan ja julkisia varoja käyttävän julkisoikeudellisen laitoksen tärkeimpien lakisääteisten päätöksentekuelinten ja näiden puheenjohtajiston valinta sekä toiminnan perusteet eivät voi olla yleisten perustuslakiin palautuvien hyvän hallinnon vaatimusten ulkopuolella.

Huolellisesti ja asianmukaisesti toteutettu hallituksen puheenjohtajiston valintaprosessi tukee olennaisesti yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamista sekä turvaa myös perustuslain 123 §:n 1 momentin ja 16 §:n 3 momentin normikokonaisuudesta muodostuvien periaatteiden ja erityisesti tiede- ja tutkimusyhteisönä toimivan yliopistoyhteisön itsehallinnon toteutumista. Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia on näin ollen sovellettava myös hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintamenettelyssä.

5.1.2 Yliopistolain, yliopiston johtosäännön ja hallituksen työjärjestyksen soveltamisesta

Yliopiston rehtorin lausunnon mukaan kyseessä on ollut hallitus, jonka toimikausi on nelivuotinen (yliopistovaalien mukaisesti), ja kysymys on ollut tulevien puheenjohtajien valinnasta kesken tämän hallituskauden. Puheenjohtajat on valittu kahdeksi vuodeksi toimikaudelle 2020-2021. Rehtori on lausunnossaan todennut, että keskellä hallituskautta tulevien puheenjohtajavalintojen tilanteissa hallitus muuttuu vain hyvin vähän, jolloin puheenjohtajiston valinta voi olla perusteltua tehdä toimintakyvyn ja jatkuvuuden turvaamiseksi heti. Rehtorin mukaan keskellä kautta voidaan myös puhua hallituksen täydentymisestä sen sijaan, että puhutaan uudesta toimikaudesta.

Yliopistolain 15 §:n 4 momentin mukaan vähintään 40 prosenttia hallituksen jäsenistä tulee olla muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä eli muita kuin yliopistoyhteisön ryhmiin kuuluvia henkilöitä. Pykälän 7 momentin mukaan hallitus valitsee yhden 4 momentissa tarkoitetuista jäsenistä puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen.

Yliopistolaki ei sisällä tarkempia säännöksiä siitä, minä ajankohtana hallituksen puheenjohtajisto valitaan ja miten esimerkiksi hallituksen ja puheenjohtajien mahdollisesti eriaikaiset toimikaudet otetaan huomioon puheenjohtajien valinnassa. Tässä yhteydessä tuon lisäksi esille, että puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan valinta voi käytännössä tulla ajankohtaiseksi myös muulloin ja muista syistä; esimerkiksi silloin, kun hallituksen jäsen (ml. puheenjohtaja) eroaa tehtävistään ennen toimikautensa päättymistä (YOL 16 §:n 2 momentti) ja eronneen puheenjohtajan tilalle valitaan uusi puheenjohtaja.

Myöskään yliopistolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 7/2009 vp) ei ole tarkemmin perusteltu yliopistolain 15 §:n 7 momenttia esimerkiksi siltä osin, tuleeko hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnan tapahtua aina kulloinkin koolla olevan ja toimivan hallituksen toimesta omalle toimikaudelleen, vai voiko valinta käytännössä tapahtua esimerkiksi niin, että edellinen hallitus tekee valinnan seuraavaa puheenjohtajatoimikautta varten.

Oikeuskirjallisuudessa on kyseisestä lainkohdasta todettu, että ”hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kumpikin on valittava yliopistoyhteisöön kuulumattomista hallituksen jäsenistä (YOL 15.7 §).”¹ Hallituksen täydentämisestä on puolestaan todettu, että ”yliopistolakiin ei sisälly säännöksiä hallituksen täydentämisestä, mutta siitä voidaan määrätä johtosäännössä. Täydentämistarve voi syntyä, kun hallituksen jäsen eroaa tai erotetaan tai hän menettää kelpoisuutensa toimia hallituksen jäsenenä. Täydentämisessä voidaan noudattaa soveltuvin osin samaa menettelyä kuin valittaessa hallituksen jäseniä.”²

Kun hallituksen puheenjohtajiston valinta-ajankohdasta ei ole yliopistolaissa säädetty, jää tarkempi sääntely yliopiston johtosäännön ja muiden mahdollisten sisäisten määräysten varaan yliopistolain 28 §:ssä säädetyn valtuutuksen nojalla. Yliopistoilla on sisäisen itsehallintonsa puitteissa ja yliopistolain 28 §:n valtuutussäännöksen nojalla hyvin laaja harkintavalta antaa toimintaansa ja hallinnon järjestämistä koskevia, lakia ja asetusta alemman asteisia johtosääntöjä ja muita vastaavia sisäisiä määräyksiä. Tällaiset johtosäännöt ja määräykset voivat koskea myös yliopiston toimielinten kokouksissa noudatettavaa menettelyä. Yliopiston hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintaoikeus on yliopiston ylimmällä päättävällä toimielimellä eli yliopiston hallituksella itsellään. 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.

Oulun yliopiston johtosäännössä ei ole tarkempia säännöksiä hallituksen puheenjohtajiston valinnan ajankohdasta. Oulun yliopiston hallitus on sitä vastoin antanut työjärjestyksen, johon se on sisällyttänyt puheenjohtajien valinta-ajankohdasta erityiset määräykset. Työjärjestyksen kohdan 8 alakohdassa 5 on määräykset järjestäytymiskokouksesta (tarvittaessa). Alakohdan mukaan puheenjohtajakauden päättymistä seuraavassa hallituksen kokouksessa hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kyseinen työjärjestys on hyväksytty yliopiston hallituksen kokouksessa 23.3.2017 ja tullut näin ollen osaksi yliopiston sisäiseen itsehallintoon kuuluvaa sääntelykehikkoa. Työjärjestys osaltaan ohjaa ja sitoo hallituksen toimintaa ja päätöksentekoa. Yliopistolain tältä osin avoimeen sääntelyyn nähden ei kyseinen työjärjestyksen määräys ole ollut lainvastainen tai muutoinkaan ristiriidassa yliopistolain kanssa. Kun johtosäännössä ei ole ollut asiasta määräyksiä, ei työjärjestys ole ollut myöskään johtosäännön kanssa ristiriitainen.

Oulun yliopiston rehtorin lausunnossa on tuotu esille, että kantelussa viitattuun valintamenettelyyn oli päädytty, jotta turvattiin hallituksen toimintakelpoisuus ennen uuden puheenjohtajakauden alkamista. Arvioni mukaan ainakaan yliopistolaki ja Oulun yliopiston johtosääntö eivät kuitenkaan ole esteenä sille, että hallitus voisi itse päättää menettelystä, jossa ”siirtymäkauden”

¹ Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009) s. 141.

² Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009) s. 141-142

ajan vanha puheenjohtajisto toimii siihen saakka, kunnes uusi on valittu. Totean myös, että yliopiston hallituksen työjärjestyksen kohdassa 8 näyttäisi olevan määräys siitä, että hallitus voi kokoontua tarvittaessa myös ilman toimivan johdon läsnäoloa.

Nyt käsillä olevassa asiassa on ollut kysymys uuden puheenjohtajiston valinnasta kaksivuotiselle toimikaudelle. Katson, että yliopiston hallituksen kaikilla jäsenillä tulee olla tasapuoliset ja riittävät mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon ja arvioida erilaisia vaihtoehtoja puheenjohtajiston valintamenettelyssä. Näkemykseni mukaan yliopistolain 15 §:n 7 momenttia onkin perusteltua tulkita siten, että puheenjohtajat valitaan niiden hallituksen jäsenten toimesta ja keskuudesta, jotka ovat hallituksen jäseninä kyseisten puheenjohtajien toimikauden alkaessa. Tällainen tulkinta on paremmin palautettavissa yliopistolain sanamuotoon ja keskeiseen ajatukseen siitä, että kukin hallituskokoonpano valitsee puheenjohtajiston keskuudestaan. Tällä menettelytavalla myös parhaiten toteutetaan kaikkien niiden hallituksen jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, jotka tulevat toimimaan hallituksessa kyseisten puheenjohtajien toimikaudella. Tällainen valintatapa ottaa myös asianmukaisesti huomioon hyvän hallinnon periaatteet ja kulloisenkin hallituskokoonpanon näkemykset sekä turvaa parhaiten luottamuksen ja yhteistoiminnan puheenjohtajien ja muiden hallituksen jäsenten välillä kyseisellä toimikaudella. Jos toisenlainen järjestys ja menettelytapa halutaan ottaa käyttöön, olisi siitä selkeyden vuoksi perusteltua määrätä yliopiston johtosäännössä.

Johtopäätöksenäni totean, että koska yliopistolaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä hallituksen puheenjohtajiston valinta-ajankohdasta, ei Oulun yliopiston hallituksen voida katsoa toimineen yliopistolain vastaisesti valitessaan 1.1.2020 toimikautensa aloittavat/aloittaneet puheenjohtajat kokouksessaan 12.12.2019 tammikuussa 2020 pidettävän kokouksen sijasta. Yliopiston hallitus on kuitenkin toiminut työjärjestyksensä vastaisesti. Katson lisäksi, että hyvän hallinnon periaatteet ja muut edellä mainitut seikat huomioon ottaen uusien puheenjohtajien valinta olisi ollut oikeudellisesti perusteltua ja asianmukaisempaa tapahtua niiden hallituksen jäsenten toimesta ja keskuudesta, jotka ovat/olivat hallituksen jäseninä 1.1.2020 alkaneella puheenjohtajien toimikaudella.

5.2 Aiempien puheenjohtajien esteellisyys

Kantelussa on myös arvosteltu tuolloisen hallituksen puheenjohtajan A:n sekä varapuheenjohtaja B:n osallistumista tulevan puheenjohtajiston valinta-ajankohtaan sekä puheenjohtajien valintaan.

Yliopistoihin ja niiden toimielinten toimintaan sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä, lukuun ottamatta hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa. Käytettävissäni olleen selvityksen mukaan A ja B oli nimetty Oulun yliopiston hallituksen jäseniksi 31.12.2019 päättyneelle toimikaudelle. Käytettävissäni olleesta selvityksestä ei ilmene, että heidän osaltaan olisi ollut käsillä mikään hallintolain 28 §:ssä säädetty esteellisyysperuste. Näin ollen katson, ettei A:n ja B:n osallistumiselle tulevan puheenjohtajiston valintaan ole ollut hallintolaista johtuvaa estettä. Näiltä osin asia ei anna aihetta toimenpiteisiin.

5.3 Esittelymenettelystä ja hallituksen kokouksen pöytäkirjamerkinnöistä

Yliopistolain 17 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan rehtorin tehtävänä on vastata hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä.

Yliopistolaki ei sisällä säännöksiä hallituksen kokouskutsusta, esityslistasta tai hallituksen kokouksen pöytäkirjasta, eikä myöskään tarkempia säännöksiä hallituksen kokouksen työskentelyyn liittyvistä kysymyksistä, kuten esimerkiksi esittelijän valinnasta. Näistä kysymyksistä on sitä vastoin säännöksiä ja määräyksiä edellä esitetyissä Oulun yliopiston johtosäännössä ja hallituksen työjärjestyksessä.

Yliopiston johtosäännön (5. luku, *Asioiden käsittely*) 15 §:ssä on säännökset *esittelymenettelystä*. Pykälän mukaan yliopiston hallitus, yliopistokollegio, rehtori ja tiedekuntahallitus tekevät päätöksensä esittelystä. Muilta osin esittelymenettelyn käyttämisestä päättää rehtori. Esittelymenettelyä ei noudateta opintosuoritusta arvosteltaessa. Rehtori voi antaa tarkempia määräyksiä esittelymenettelystä ja esittelijän tehtävistä.

Oikeuskirjallisuudessa rehtorin roolia hallituksen päätöksentekoon liittyvissä kysymyksissä on kuvattu siten, että ”rehtori vastaa hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä (17.2 §:n 4 kohta). Vastuu valmistelusta ja esittelystä merkitsee, että rehtori johtaa ja valvoo varsinaisen valmistelutyön ja esittelytehtävän suorittamista. Rehtori voi esimerkiksi asettaa hallituksen päätöksenteon valmistelua varten työryhmän tai pyytää asiantuntijaa selvittämään asiaa. Rehtori voi myös määrätä asian esittelijäksi henkilön, jonka tehtäviin asia kuuluu tai joka on muuten perehtynyt siihen. Asioiden valmistelusta vastaaminen edellyttää huolehtimista myös siitä, että hallituksella on päätöksentekonsa perusteeksi asianmukainen informaatio, joka on riittävää, monipuolista ja luotettavaa. Rehtori voi itse esitellä asioita hallitukselle, mutta monelta

osin tämä tehtävä kuuluu yliopiston johtavan hallinto henkilöstön vastuulle. Rehtorin tehtävänä on joka tapauksessa huolehtia siitä, että esittelytehtävät hoidetaan huolellisen valmistelun perusteella asianmukaisesti. Asioiden esittelystä hallitukselle määrätään yleensä yliopiston johtosäännössä, jossa myös määrätään siitä, mitkä asiat päätetään esittelyn perusteella. Jos asia päätetään ilman esittelyä, rehtori vastaa siitä, että asia on valmisteltu asianmukaisesti ja että hallitus voi saada tarvitsemansa lisäinformaation ja kuulla tarvittaessa asiantuntijoita.”³

Totean, että asianmukaisesti toteutettu esittelymenettely luo keskeisen perustan hallituksen päätöksenteolle. Esittelymenettely myös turvaa ja toteuttaa hallintolain mukaista asian selvittämisvelvollisuutta. Rehtorin tehtäviin kuuluu vastata hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä. Yliopistolaki mahdollistaa myös rehtorin itsensä toimimisen asioiden esittelijänä hallituksessa. Vastuusuhteiden selkeyden varmistamiseksi ja ottaen huomioon yliopistolain 15 §:n 6 momentin säännös siitä, ettei rehtori voi olla hallituksen jäsen, pidän kuitenkin perusteltuna, ettei rehtori toimi itse esittelijänä valittaessa puheenjohtajia yliopiston hallitukseen.

Hallituksen työjärjestyksen kohdassa 10 on määräykset *pöytäkirjasta*. Hallituksen kokouksista laaditaan kalenterivuoden mukaan juoksevasti numeroitu pöytäkirja. Pöytäkirjassa mainitaan kokouksen aika ja paikka sekä läsnä olleet hallituksen jäsenet. Pöytäkirjan laatii hallituksen sihtööri. Pöytäkirjaan kirjataan päätöksen tausta ja perustelut, päätösesitys sekä hallituksen päätös. Päätettävissä asioissa todetaan esittelijän nimi. Pöytäkirjaan merkitään mahdolliset eriävät mielipiteet, mahdolliset äänestykset ja hallituksen jäsenten jäävydet. Hallituksen kokouksista pidetyn pöytäkirjan allekirjoittavat puheenjohtaja ja sihtööri.

Hallituksen kokouksesta 12.12.2019 pidetyn pöytäkirjan merkintöjen mukaan kaikki Oulun yliopiston hallituksen jäsenet olivat olleet paikalla hallituksen kokouksessa, jossa tulevat puheenjohtajat on valittu. Pöytäkirjasta ilmenee, että hallitus on äänestänyt puheenjohtajiston valinnan ajankohdasta ja äänin 7-5 päättänyt valita puheenjohtajat kyseisessä kokouksessa tammi-kuussa 2020 järjestettävän kokouksen sijaan. Puheenjohtajiksi on valittu L ja J

Toisin kuin pöytäkirjan muihin varsinaisiin asiakointiin (1-2 §:t, 4-10 §:t, 12 §) on merkitty, hallituksen puheenjohtajiston valintaa koskevasta asiakohdasta (11 §) ei käy ilmi asian esittelijä. Oulun yliopiston oikeuskanslerinvirastolle toimittaman selvityksen mukaan taustavalmistelun asiassa oli tehnyt hallituksen jäsen G vanhimman hallituksessa edelleen jatkaneen jäsenen roolissa edellisen puheenjohtajiston pyynnöstä. G on todennut, ettei ole toiminut asiassa esittelijänä, mutta oli tehnyt pyydetyn taustaselvityksen ja sen perusteella pöytäkirjassa mainitun esityksen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta, kun valinnan ajankohdasta oli ensin äänestetty.

³ Mäenpää, Olli: Yliopistolaki (2009), s. 149-150.

Totean, että hallituksen kokouksen pöytäkirja ei ole asiakohdan 11§ osalta täyttänyt hallituksen työjärjestyksen kohdassa 10 olevaa vaatimusta siitä, että päätettävissä asioissa pöytäkirjasta tulisi ilmetä esittelijän nimi. Tämä on myös ristiriidassa sen kanssa, että asiakohdassa muutoin lukee, että ”G esitti, että puheenjohtajat valitaan tässä kokouksessa” ja että ”G esitti, että puheenjohtajaksi valitaan J ja varapuheenjohtajaksi L”. Kokouskutsussa/esityslistassa on ollut maininta puheenjohtajien valinnasta siten, että päätösesitys esitetään kokouksessa. Kokouspöytäkirjassa puheenjohtajien valinta-ajankohtaa ja valintaa koskevia päätösesityksiä ei ole perusteltu eikä pöytäkirjasta käy ilmi, kuka asian on valmisteellut.

Käytettävissäni olleesta selvityksestä ei ilmene, että Oulun yliopiston rehtori olisi antanut yliopiston johtosäännön 15 §:ssä tarkoitettuja tarkempia määräyksiä esittelymenettelystä ja esittelijän tehtävistä. Minulla ei sinällään ole myöskään aihetta puuttua siihen, että G oli valittu toimimaan puheenjohtaja-asian valmistelijana. Hallituksen päätöksentekoa palvelevan esittelymenettelyn oikeudellisen merkityksen vuoksi pidän kuitenkin perusteltuna, että yliopistolaissa tarkoitettuun yliopiston johtosääntöön sisällytetään selkeät määräykset esittelymenettelystä ja sen mahdollisista poikkeuksista muun muassa puheenjohtajiston valintaan liittyvissä kysymyksissä.

Hallituksen työjärjestyksen 10 kohdan mukaan pöytäkirjaan merkitään mahdolliset eriävät mielipiteet, mahdolliset äänestykset ja hallituksen jäsenten jääviydet. Hallituksen kokouksen pöytäkirjaan (12.12.2019) ei ollut merkitty äänestystuloksen tarkempia yksityiskohtia. Pöytäkirjasta ei myöskään käy ilmi, että sen liitteinä olisi ollut esimerkiksi erillistä äänestyspöytäkirjaa tai äänestysluetteloa, mikä on sinänsä tavanomainen menettelytapa yliopistojen toimielimissä. Puheenjohtajan valinta-aikataulusta on ollut käsittelyssä kaksi päätösesitystä. Pöytäkirjasta on luetuissa vain näitä koskevan äänestyksen lopputulos ilman, että siitä tarkemmin selviävät yksittäisten jäsenen kannat asiaan. Vasta oikeuskanslerinvirastolle toimitetusta selvityksestä ilmenee, ketkä viisi hallituksen jäsentä ovat äänestäneet tammikuussa 2020 järjestettävän kokouksen puolesta. Puheenjohtajan valinnasta päättämisen osalta pöytäkirjamerkinnät antavat ymmärtää, että koko hallitus on puheenjohtajan valinta-ajankohdasta päättämisen jälkeen kannattanut esitettyjä puheenjohtajia. Tältä osin myöskään oikeuskanslerinvirastolle toimitetuista selvityksistä ei käy esille, että kukaan hallituksen jäsenistä olisi kannattanut muita kuin esitettyjä henkilöitä.

Pöytäkirjan läsnäololistauksen merkintöjen mukaan tuolloinen puheenjohtaja A ja varapuheenjohtaja B olisivat poistuneet kokouksesta asiakohdan 11§ käsittelyn ajaksi. Pöytäkirjan allekirjoitusten yhteyteen on kuitenkin merkitty ”*) korjattu 11 § kirjoitusvirheenä 21.1.2020 11§ -> 12§ / P”. Asiakohta 12§ on koskenut Oulun yliopiston hopeaisten plakettien myöntämistä, ja plaketit on myönnetty A:lle ja B:lle. Kyseisen asiakohdan pöytäkirjamerkinnöissä todetaan A:n ja B:n poistuneen kokouksesta asiakohdan käsittelyn ajaksi. Näin ollen on pääteltävissä, että A ja B ovat osallistuneet myös tulevan puheenjohtajiston valintaan (asiakohta 11§), mihin myös 12-

jäsenisen hallituksen äänestystulos 7-5 viittaa. A ja B eivät myöskään antamissaan selvityksissä ole kiistäneet osallistuneensa puheenjohtajien valintaan.

Hallituksen kokouspöytäkirja on hallituksen päätöksentekoon liittyvä keskeinen asiakirja, jonka tulee sisältää riittävät ja todenmukaiset tiedot hallituksen käsittelemistä asioista ja hallituksen päätöksenteon perusteista. Nyt käsillä olevaa hallituksen kokouksen pöytäkirjaa (12.12.2019) ei näkemykseni mukaan ole laadittu riittävän huolellisesti eikä edellä todetuilta osin myöskään hallituksen työjärjestyksen mukaisesti. Pöytäkirjassa on ollut edellä todettuja, osin kirjoitusvirheeksi katsottavia merkintöjä, mutta myös sellaisia puutteita, joita pidän periaatteellisesti merkittävänä. Näiltä osin keskeisimmät kysymykset liittyvät julkisuuslaissa säädettyyn yleisön tiedonsaantioikeuteen ja avoimuuteen viranomaisten toiminnassa sekä hallituksen jäsenten vastuisiin hallituksen päätöksenteossa.

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Katson, että hallituksen jäsenten äänestyskantojen ja mahdollisten eriävien mielipiteiden merkitseminen hallituksen kokouksen pöytäkirjaan on olennaista hyvän hallinnon, yliopiston toiminnan avoimuuden ja yleisön tiedonsaantioikeuden kannalta. Käytännössä tämä on toteutettavissa esimerkiksi varsinaiseen pöytäkirjaan liitettävällä äänestyspöytäkirjalla, -luettelolla tai vastaavalla asiakirjalla. Totean lisäksi, että myös Oulun yliopiston johtosäännössä (1 §) on johtosäännön tavoitteeksi kirjattu päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys. Myös esittelijän merkitseminen näkyville pöytäkirjaan on tärkeää hyvän hallinnon, avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden toteuttamiseksi.

Yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan monijäsenisessä hallintoelimessä päätetään asiat äänen enemmistöllä. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Edellä todetuista säännöksistä seuraa, että hallituksen jäsenten äänestyskantojen ja eriävien mielipiteiden (muun muassa esittelijän osalta) merkitseminen näkyville hallituksen kokouksen pöytäkirjaan tai sen liitteisiin on erittäin keskeistä myös kyseisten henkilöiden vastuiden ja oikeusturvan kannalta. Mikäli hallituksen kokouspöytäkirjasta tai sen liitteistä ei esimerkiksi selvästi ilmene, että hallituksen jäsen on kannattanut jotakin muuta vaihtoehtoa kuin mistä hallitus on lopulta päättänyt, vastaa hallituksen jäsen kyseisestä päätöksestä osana tätä toimielintä. Esittelijä puolestaan vastaa päätöksestä, jonka hän on esitellyt, ellei hänen eriävä mielipiteensä käy ilmi kokouspöytäkirjoista tai sen liitteistä.

6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 5.1, 5.2 ja 5.3 esittämäni käsitykset Oulun yliopiston hallituksen (12.12.2019 tilanteen mukaisesti) ja Oulun yliopiston rehtorin tietoon.

Kehotan Oulun yliopistoa sisällyttämään yliopiston johtosääntöön tarkemmat määräykset esittelymenettelystä edellä kohdassa 5.3 esittämieni näkemysten mukaisesti.

Lähetän päätökseni tiedoksi Oulun yliopiston nykyiselle hallitukselle sekä yliopistokollegiolle.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen