

20.6.2017

EOAK/1509/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijäneuvos: Mikko Sarja

Viite: 10.5.2016 vireille tullut kantelu

HALLINTOLAIN SOVELTAMINEN YLIOPISTOSSA

1

KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan --- yliopiston --- tiedekunnan menettelyä jatko-opintojaan koskevassa asiassa. Kyse oli tutkimussuunnitelmaan liittyvästä läsnä olevaksi ilmoittautumisen epäämisestä ja sen perustelemisesta, tiedusteluihin vastaamisesta sekä oikeudesta tuoda tiedekunnan järjestämään neuvotteluun todistaja ja nauhoittaa kyseinen tapaaminen.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin --- yliopiston --- tiedekunnan selvitys ja --- yliopiston lausunto, joihin kantelijalle varattiin tilaisuus antaa vastineensa. Vastinetta ei annettu.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslaki

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 oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

Hallintolaki

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnassa yleisesti. Sen sijaan hallintolaissa ei ole erikseen määritelty hallintoasian käsitettä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa käsitettä pyrittiin kuitenkin määrittelemään (ks. HE 72/2002 vp, s. 44–46) muun muassa toteamuksin, että hallintoasioita ovat vakiintuneen määritelmän mukaan kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasia voi tulla vireille niin hakemuksesta kuin viranomaisen omasta aloitteesta. Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena on hallituksen esityksen mukaan pidetty asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Näin ollen asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita (HE 72/2002 vp, s. 45–46).

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi kuitenkin hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että hallintoasian käsitteen määrittelemisen tarvetta vähentää se, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Edelleen valiokunta totesi, että hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkista tehtävää hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho veloitteensa asianmukaisesti (HaVM 29/2002 vp, s. 5).

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perusteluiden mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden tarpeiden kannalta (HE 72/2002 vp, s. 57).

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, viranomainen voi kieltää tätä esiintymästä asiassa siinä viranomaisessa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. Viranomaisen antamasta esiintymiskieltoa koskevasta päätöksestä saa 3 momentin mukaan hakea erikseen muutosta valittamalla siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu.

Pykälän perusteluiden mukaan avustaja toimii päämiehen rinnalla oikeudellisena avustajana. Edelleen todetaan, että jos viranomainen evää avustajalta tai asiamieheltä esiintymisoikeuden, kiellolle on esitettävä riittävät perusteet (HE 72/2002 vp, s. 64).

Yliopistolaki

Yliopistolain 30 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yliopistossa ja ylioppilaskunnassa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 7/2009 vp, s. 27) ei ole enemmälti määritetty, mitkä yliopiston tehtävistä ovat julkisia hallintotehtäviä. Eduskuntakäsittelyssäkään asiaa ei ole nimenomaisesti arvioitu. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin arvioidessaan sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa yliopiston henkilöstön palvelussuhteen muotoa, että yksilön oikeusaseman kannalta merkityksellisiä ratkaisuja ovat ainakin opiskelijavalinnasta päättäminen, opintosuoritusten arvostelu, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito (PeVL 11/2009 vp, s. 6). Sivistysvaliokunnan mietinnössäkään yliopistojen julkisia hallintotehtäviä ei ole enemmälti arvioitu (SiVM 5/2009 vp).

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että yliopistolakiin otettu erityissäännös rajoittaa hallintolain soveltamisen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen yliopistossa. Yliopiston julkisina hallintotehtävinä on pidetty muun muassa opetukseen ja tutkimukseen liittyvää päätöksentekoa, kuten opintosuoritusten arvostelua ja hyväksi lukemista sekä ainakin osittain myös tutkimuksen rahoitukseen liittyvää päätöksentekoa. Julkisen vallan käyttöä on katsottu sisältyvän opiskelijavalintaan, erilaisia lupia ja erivapauksia koskevaan päätöksentekoon, oikaisuhakemusten käsittelyyn, erilaisten johtosääntöjen ja määräysten antamiseen ja opiskelijoita koskevaan kurinpitoon.

Toisaalta todetaan, että ainakin siltä osin kuin yliopistojen perustehtävät ovat lainsäädäntöön perustuvia ja julkisin varoin rahoitettuja, myös yliopiston on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja vastaavasti hallintolain soveltaminen on tämän vuoksi pidetty aiheellisena ymmärtää suhteellisen laajasti yliopiston toiminnassa. Hallintolain on katsottu tulevan sovellettavaksi kokonaisuudessaan etenkin opetukseen ja tutkimukseen sisältyvässä tai liittyvässä päätöksenteossa. Sen sijaan yliopiston lakisääteisessä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, käytännössä etenkin opetuksessa ja tutkimuksessa, hallintolain merkitystä on pidetty olennaisesti suppeampana. Mikäli tosiasiallisessa toiminnassa ei ole kyse kenenkään asian käsittelystä, hallintolain vaatimuksilla ei ole katsottu olevan sanottavaa merkitystä. Opetuksessakin on kuitenkin katsottu olevan merkitystä hallintolain 6–9 §:ssä määritellyillä hyvän hallinnon perusteilla (Mäenpää Olli: Yliopistolaki, 2009, s. 305–308).

3.2

Tutkimussuunnitelman hyväksyminen ja tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija oli tyytymätön siihen, että tiedekunta oli evännyt häneltä oikeuden viimeistellä väitöskirjatutkimuksensa eli kantelijan käsityksen mukaan vienyttä häneltä opinto-oikeuden. Tiedekunnan selvityksen mukaan kantelijalta ei ollut viety opiskeluoikeutta, vaan kyse oli siitä, että kantelijaa oli estetty ilmoittautumasta läsnä olevaksi, kunnes hän esitti hyväksyttävissä olevan tutkimussuunnitelman. Tutkimussuunnitelman voi jättää kahdesti vuodessa.

Yliopiston lausunnon mukaan jatko-opiskelijoiden edistymisen seuranta on --- yliopiston rehtorin päätöksen 6/2011 mukaisesti tavanomainen ja vakiintunut osa tieteellisiä jatko-opintoja. Yliopiston mukaan --- tiedekunta oli toiminut asianmukaisesti toteuttaessaan kantelijan jatko-opintojen edistymisen seuranta.

Totean, että oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan oikeusasiamies valvoo yliopistolain 30 §:n puitteissa hyvän hallinnon toteutumista yliopistojen toiminnassa. Sen sijaan oikeusasiamies ei ota kantaa tieteellisiin sisältökysymyksiin, eli hän ei esimerkiksi arvioi opinnäytetöiden ja niihin liittyvien tutkimussuunnitelmien sisältöä niiden hyväksyttävyyden näkökulmasta, eikä hän arvioi myöskään käytännön opinto-ohjauksen sisältöä. Oikeusasiamies ei siten voi myöskään ratkaista jatko-opiskelijan ja yliopiston välisiä näkemuseroja siitä, miten opinnäytetyötä tai sitä koskevaa tutkimussuunnitelmaa mahdollisesti tulisi kehittää, eikä päättää opinnäytetyön tai tutkimussuunnitelman hyväksymisestä. Oikeusasiamies ei muullakaan tavalla voi myötävaikuttaa siihen, että yksittäinen opinnäytetyö tai tutkimussuunnitelma tulisi hyväksytyksi.

Edellä todettu huomioon ottaen asiassa ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella tältä osin ilmennyt sellaista, johon minulla olisi toimivaltuuksieni perusteella edellytyksiä enemmälti puuttua.

Tiedusteluihin vastaamisen osalta totean, että kantelija ei ole erikseen lähemmin yksilöinyt, mihin tiedusteluihin tiedekunta ei ollut vastannut, eikä hän ole toimittanut vastaamatta jääneitä tiedustelujaan tänne tiedoksi. Kantelun perusteella minulla ei siten ole mahdollista enemmälti arvioida tiedustelujen sisältöä eikä siten myöskään sitä, olisiko tiedekunnan tullut vastata niihin.

Tiedekunta sitä vastoin on toimittanut selvityksensä liitteenä nähtäväksi kantelijan tiedekunnalle lähettämiä sähköposteja.

Kun tiedusteluihin vastaamisvelvollisuus on hallintolain perusteluistakin ilmenevällä tavalla kytketty asiallisiin yhteydenottoihin, katson, ettei tiedekunta ollut menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti, vaikei kyseisiin viesteihin ollutkaan vastattu.

Edellä todetun johdosta kantelu ei tältäkään osin johda toimenpiteisiin.

3.3

Oikeus tuoda tiedekunnan järjestämään neuvotteluun todistaja

Lähtökohtana totean, että hallintolaki ei tunne asianosaisen oikeutta tuoda hallintoasian käsittelyyn tai muuhun viranomaisasiointiin mukaansa todistaja. Sen sijaan asianosaisella on oikeus käyttää asiamiestä ja avustajaa. Viimeksi mainitun käyttö kytkeytyy käytännössä tilanteisiin, joissa asiaa käsitellään viranomaisessa muutoin kuin kirjallisessa menettelyssä. Hallintolain sääntely asiamiehen ja avustajan käytöstä kytkeytyy sanamuotonsa perusteella vahvasti sellaiseen menettelyyn, jonka lopputuloksena syntyy muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Tätä kuvastaa osaltaan se, että hallintolain 12 §:n 3 momentissa avustajan ja asiamiehen esiintymiskieltoon haetaan muutosta samalta viranomaiselta, jolle kuuluu asiassa annettavan varsinaisen ratkaisun muutoksenhaku.

Nyt esillä olevassa tapauksessa tiedekunnassa oli järjestetty tilaisuus, johon olivat kantelijan kertoman mukaan osallistuneet hän ja tiedekunnan puolelta tiedekunnan silloinen dekaani, tiedekuntasihteeri ja yhteiskuntapolitiikan laitoksen johtaja. Tiedekunta ei selvityksensä mukaan ollut mieltänyt tätä kantelijan kanssa sovittua tapaamista viralliseksi kuulemiseksi tai vastaavaksi vireille pannun hallintoasian käsittelyyn liittyväksi vaiheeksi, vaan keskustelutilaisuudeksi, jonka tarkoitus oli ollut selvittää kantelijalle tämän lukuisten tiedustelujen johdosta jatko-opintojen edistymisen seuranta koskevaa asiaa. Mitään vireillä olevaa hallintoasiaa ei enää ollut vireillä, koska asiaa koskeva varsinainen hallintopäätös oli jo ollut lainvoimainen. Kyseessä ei siten ollut hallintolain 12 §:ssä tarkoitettu hallintoasian hoitaminen. Tiedekunta on kuitenkin ilmoittanut olevansa valmis korjaamaan menettelyään, mikäli sen katsotaan tältä osin tulkinneen asiaa virheellisesti.

Yliopisto on lausunnossaan pitänyt tiedekunnan tulkintaa asianmukaisena eikä hallintolakia ollut yliopiston mukaan rikottu.

Totean tiedekunnan ja yliopiston tulkintojen ilmentävän perinteistä hallintoasian käsitteeseen kytkeytyvää hallintolain soveltamisalan määrittelyä, josta on kuitenkin edellä kohdasta 3.1 ilmenevällä tavalla irtauduttu lain eduskuntakäsittelyssä.

Asiassa on mielestäni huomionarvoista se, että hallintolain hyvän hallinnon perusteet soveltuvat yleisesti kaikkeen viranomaistoimintaan ja julkisten hallintotohtävien hoitamiseen, minkä lisäksi hallintolakia voidaan soveltuvin osin soveltaa myös hallintotoiminnassa eikä vain perinteisessä hallintopäätökseen johtavassa hallintoasian käsittelyssä.

Edellä todetun perusteella ja hallintolain 7 §:n tarkoittamaan hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluvan asiakaslähtöisyyden näkökulmasta katson, että todistajan, tukihenkilön tai avustajan mukaan ottamisen asiakkaan niin nimenomaisesti pyytäessä olisi perusteltua olla mahdollista silloinkin, kun kyse on henkilön omaa jo päättyneitä hallintoasiaa läheisesti koskevasta keskustelutilaisuudesta tai muusta sellaisesta asioinnista, joka ei sinänsä enää tähtää hallintopäätöksen tekemiseen, jollei epäämiseen ole erityistä ja erikseen perusteltavissa olevaa hyväksyttävää syytä.

Saatan edellä mainitun käsitykseni --- tiedekunnan tietoon.

3.4

Oikeus nauhoittaa tiedekunnan järjestämä tapaaminen

Kantelija olisi kertomansa mukaan halunnut nauhoittaa edellä kohdassa 3.3 mainitun tapaamisen. Kantelijan mukaan tiedekuntas sihteeri oli kuitenkin kieltänyt nauhoittamisen.

Tiedekunnan selvityksen mukaan tiedekunnalla ei ollut tietoa siitä, ettei viranomaisen voi ilman lakiin perustuvaa oikeutta kieltää asiakasta tallentamasta viranomaisessa käymäänsä neuvottelua. Tältä osin tiedekunta on pahoitellut menettelyään.

Yliopisto on lausunnossaan viitannut apulaisoikeusasiamiehen päätökseen dnro 2276/4/13, joka koski sitä, että sosiaalitoimi oli kieltänyt asiakasta tallentamasta asiakastapaamista.

Kantelija olisi halunnut tallentaa kuvanauhoituksen avulla häntä itseään ja hänen huollossaan olevaa alaikäistä lasta koskevan asiakassuunnitelman neuvottelun. Lähtökohtana oli, että sosiaalihuollon asiakkaalla oli oikeus tallentaa viranomaisessa käymänsä keskustelu tai muu neuvottelu. Tämä tallentaminen voitiin tehdä erilaisin teknisin apuvälinein esimerkiksi videoimalla tai äänitallentamalla asiakas- tai muu tapaaminen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan viranomaisella ei ole oikeutta kieltää sosiaalihuollon asiakasta tallentamasta keskusteluja tai muuta asiakastilannetta. Kysymys on tällöin asiakastilanteesta tapahtuvasta sellaisesta tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon ja jotka sosiaalihuollon asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan. Pelkästään se, että henkilö tallentaa käymäänsä keskustelua viranomaisen kanssa, ei vielä merkitse sitä, että tällä menettelyllä loukattaisiin viranomaisessa työskentelevien yksityisyyttä. Tälläkään perusteella viranomaisella ei ole oikeutta kieltää asiakastilanteen kuvaamista, sillä tallentaminen kohdistuu seikkoihin, joista asiakas voi asiakastilanteesta tehdä havaintoja.

Edellä todetun perusteella yliopisto on katsonut tiedekunnan tältä osin menetelleen perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden vastaisesti, joskin yliopiston mukaan oli huomattava, että tiedekunta oli selvityksessään myöntänyt virheensä ja pahoitellut tapahtunutta.

Katson, ettei asia tältä osin enää edellytä enempiä toimenpiteitä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen --- yliopiston --- tiedekunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedekunnalle. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi --- yliopistolle.