

31.10.2019

EOAK/6584/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **ENNAKKOTEHTÄVIEN PALAUTTAMINEN HAKIJALLE**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan ammattikorkeakoulun menettelyä. Kyse oli ennakkotehtävien palauttamisesta hakijoille valintamenettelyn jälkeen. Kantelussa tuotiin esiin seuraavat näkökohdat: 1) ammattikorkeakoulu ei ollut selkeästi ilmoittanut hakijoille pitävänsä sille lähetetyt työt, 2) töiden luovuttaminen niitä hakemaan tulleille on käytäntönä kaikissa muissa Suomen taidekouluissa, 3) ammattikorkeakoulu ei voi kieltäytyä luovuttamasta takaisin hakijan ennakkotehtävää vaan ammattikorkeakoulun tulee joko lähettää työt takaisin hakijoille tai ilmoittaa päivämäärä, jolloin työt saa hakea pois oppilaitokselta ja tämän päivämäärän jälkeen hävittää jäljelle jääneet työt asianmukaisesti, 4) ammattikorkeakoulun menettelytapa on tekijänoikeuksien kannalta arveluttava.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Ennakkotehtävien hävittäminen hakijalle palauttamisen sijaan**

##### **3.1.1 Ammattikorkeakoulun perusteet menettelylleen**

Ammattikorkeakoulun selvityksessä on menettelyn perusteina viitattu koulutuksen valintaperusteista päättämistä ja opiskelijavalinnan muutoksenhakua koskeviin ammattikorkeakoululain 28 §:n 3 momenttiin ja 57 §:ään, hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin, arkistolain säilytysajoista määräämistä koskevaan 8 §:ään, arkistonmuodostussuunnitelmaan ja siihen liittyviin arkistolaitoksen päätöksiin sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n mukaiseen hyvään tiedonhallintatapaan.

Selvityksen mukaan ammattikorkeakoulu on toimivaltainen päättämään ennakkotehtävien palauttamisesta tai palauttamatta jättämisestä. Ennakkotehtävien ohjeissa on nimenomaisesti kerrottu, että ennakkotehtäviä ei palauteta hakijoille, ja hakijoille on annettu mahdollisuus valokuvan toimittamiseen alkuperäisten töiden sijasta. Hakiessaan korkeakouluopiskelijaksi ja toimitaessaan alkuperäisen työn valokuvan asemesta hakija on hyväksynyt ammattikorkeakoulun määrittelemät kuvataiteilijakoulutuksen ennakkotehtäviä koskevat käytännöt.

Taatakseen hyvän hallintotavan mukaisen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ammattikorkeakoulu noudattaa opiskelijavalintaa koskevia käytäntöjä kaikkien hakijoiden osalta samalla tavalla. Hakijoille etukäteen ilmoitetun ennakkotehtäviä koskevan linjauksen tasavertainen soveltaminen edellyttää, että ennakkotehtäviä ei palauteta yhdellekään hakijalle. Ohjeesta poikkeaminen yhden hakijan osalta saattaisi muut koulutukseen hakijat eriarvoiseen asemaan. Nyt kyseessä olevassa tilanteessa ammattikorkeakoulu on toiminut johdonmukaisesti hakijoiden tiedossa olleiden ohjeiden mukaisesti, kun se ei ole luovuttanut ennakkotehtävää kantelijalle.

Ennakkotehtävien säilyttäminen perustuu opiskelijavalintaa koskevaan muutoksenhaku-aikaan ja ammattikorkeakoulun voimassaolevaan arkistonmuodostussuunnitelmaan. Muutoksenhaun päätyttyä valinnassa käytettyjen asiakirjojen säilytyksessä on noudatettu arkistolain perusteella laadittua ammattikorkeakoulun arkistonmuodostussuunnitelmaa. Valintakoetehtävien arkistonmuodostussuunnitelman mukainen säilytysaika perustuu arkistolaitoksen päätökseen, jonka mukaan muut kuin lopputyönä laadittavat opinnäytetöiksi luokiteltavat opiskelijoiden opintosuoritukset ovat määräajan säilytettäviä asiakirjoja. Arkistolaitoksen toisen päätöksen mukaisesti määräajan säilytettävänä tietoina pidetään muun muassa erilaisia opiskelijoiden koesuorituksia, tenttivastauksia, harjoitustöitä ja vastaavia asiakirjoja. Valintakoeteet ja niihin liittyvät ennakkotehtävät voidaan rinnastaa koesuoritukseen, jolloin niihin ei sovelleta määräystä opiskelijavalinnan tietojen pysyväistallennuksesta. Oppilaitoksella on oikeus määrätä sen tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi. Ammattikorkeakoulun voimassaolevan arkistonmuodostussuunnitelman nojalla valintakoemateriaalit ja ennakkotehtävät säilytetään kahden vuoden ajan, minkä jälkeen ne hävitetään asianmukaisesti.

Ammattikorkeakoulun mukaan se on voinut perustellusti kieltäytyä luovuttamasta alkuperäistä ennakkotehtävää arkistointivelvoitteeseen vedoten. Asianmukainen viranomaisten asiakirjojen arkistointi mahdollistaa viranomaisen toiminnan seuraamisen sekä takaa yksilöiden oikeusturvan. Asianmukainen arkistointi toteuttaa lisäksi hyvää tiedonhallintatapaa. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että arkistonmuodostussuunnitelmassa vahvistettuja säilytysaikoja myös tosiasiallisesti noudatetaan viranomaisten toimesta.

Ammattikorkeakoulun selvityksessä on tuotu esiin myös se, että ennakkotehtävien palauttaminen tai niiden noudon järjestäminen olisi suurta työpanosta vaativa ja hakumenettelyn hallinnollista taakkaa oleellisesti lisäävä menettely, johon ammattikorkeakoululla ei ole resursseja. Tämän vuoksi hakijoille on nimenomaisesti ilmoitettu, että ennakkotehtäviä ei palauteta sekä kerrottu mahdollisuudesta lähettää alkuperäisen teoksen sijasta valokuva teoksesta.

### 3.1.2 Kannanotto

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, joten oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, jotka rajoittavat viranomaisen harkintavallan käyttöä. Pykälän 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. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä pykälä sisältää muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, jonka mukaan toimivaltaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Edelleen pykälä sisältää suhteellisuusperiaatteen, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään (HE 72/2002 vp, s. 55).

Hallintolain 7 §:ssä säädetään puolestaan palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännös korostaa paitsi hallinnon tehokkuutta myös asiakaslähtöisyyttä (HE 72/2002 vp, s. 56).

Totean, että nyt esillä olevassa asiassa ei sinänsä ole syytä kyseenalaistaa ammattikorkeakoulun oikeutta säilyttää ennakkotehtävät opiskelijavalintaa koskevan muutoksenhakuajan umpeutumiseen saakka muutoksenhakuun liittyvän perusteen nojalla ja tämän jälkeen arkistonmuodostussuunnitelman nojalla eikä myöskään ammattikorkeakoulun oikeutta määritellä ennakkotehtävien säilytysajat ja hävittää tehtävät säilytysajan umpeuduttua. Ammattikorkeakoulun tulokinta lainsäädännön sille asettamista velvoitteista johtaa siten sinänsä yleisesti yhdenmukaiseen käytäntöön ja lopputulokseen, jossa ennakkotehtävät säilytetään tietyn ajan ja hävitetään sen jälkeen.

Tilanteessa, jossa ennakkotehtävän poistaminen arkistosta tulee asiaa koskevan sääntelyn perusteella ajankohtaiseksi, ammattikorkeakoululla ei siten enää ole minkäänlaista intressiä ennakkotehtävään eikä sen säilyttämiseen. Kun olennaista on se, ettei ennakkotehtävää enää ole perusteita säilyttää ammattikorkeakoulun hallussa, merkitystä ei käsitykseni mukaan ole niinkään sillä, hävitetäänkö ennakkotehtävä ammattikorkeakoulun arkistoista tuhoamalla se vai luovuttamalla se takaisin tekijälleen. Arkistolaissa ei erikseen säädetä siitä, mitä hävittämällä tarkoitetaan, eikä hävittämisen tavoista, vaan asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi tulee 13 §:n mukaan hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu.

Saamani selvityksen perusteella näyttäisikin varsin vahvasti siltä, että ennakkotehtävien hävittäminen tuhoamalla – hakijalle palautuksen sijaan – velvoittavan määräaikaisen säilytyksen jälkeen perustuu ennen muuta resursseihin eikä niinkään enää lainsäädännön velvoittaviin määräyksiin. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei ilmene, miten paljon palautettavia tehtäviä vuosittain olisi, toisin sanoen, kuinka paljon ennakkotehtäviä käytännössä toimitetaan alkuperäisinä valokuvien sijaan. Yleisellä tasolla totean laillisuusvalvonnassa vakiintuneesti katsotun, ettei resurssisyihin vedoten voida poiketa esimerkiksi hyvän hallinnon asian käsittelylle asettamista vaatimuksista.

Arkistointivelvoitteiden näkökulmasta on olennaista, ettei arkistoissa säilytetä sellaista, jonka säilytykselle ei ole asianmukaisia perusteita. Toisaalta viranomaisen arkistonmuodostajana itse määrittelemät tietojen säilytysajat ja vastaavasti hävitysajat ja -menettelyt eivät mielestäni voi suoraan ja automaattisesti kaikissa tilanteissa syrjäyttää perustuslaissa perusoikeutena turvattua oikeutta hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon näkökulmasta jääkin mielestäni varsin kysymyksenalaiseksi, onko menettelyn tarpeen olla niin jäykkä ja joustamaton kuin se tällä hetkellä vaikuttaisi olevan, kun otetaan huomioon myös se, että taiteellisilla ennakkotehtävillä voi niiden ainutlaatuisuutensa vuoksi olla laatijalleen eriytyistä merkitystä verrattuna esimerkiksi tavanomaiseen kirjalliseen valintakoesuoritukseen. Mielestäni asiassa ei siten sovi sivuuttaa alkupe- räisen työn merkitystä laatijalleen.

Näin ollen taiteellisena työnä laaditun ennakkotehtävän hävittäminen lakisääteisten säilytysaikojen jälkeen tuhoamalla se automaattisesti ja kaikissa tilanteissa sen sijaan, että se palautettaisiin sellaiselle hakijalle, joka on nimenomaisesti ennakkoon ilmoittanut olevansa valmis omalla kustannuksellaan noutamaan työnsä takaisin itselleen hävittämisen sijaan, on mielestäni hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimusten samoin kuin palvelu- periaatteeseen sisältyvän asiakaslähtöisyyden näkökulmasta tapauskohtaisesti varsin kritiikille altis toimintatapa siitäkin huolimatta, että menettelyllä yleisesti on ilmeisestikin pyritty yhdenvertaiseen kohteluun.

Johtopäätökseni on kuitenkin, ettei minulla ole riittäviä oikeudellisia perusteita pitää ammattikorkeakoulun menettelyä suoranaisesti lainvastaisena. Saatan kuitenkin edellä esittämäni käsityksen ammattikorkeakoulun tietoon.

### 3.2 Muut seikat

Sikäli kuin kantelija katsoi, ettei ammattikorkeakoulu ollut hakuvaiheessa riittävän selvästi ilmoittanut, että ennakkotehtäviä ei palauteta, katson samani selvityksen perusteella, ettei neuvonnassa tältä osin ole ilmennyt lainvastaisuutta tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Koska ammattikorkeakoulut päättävät asiaa koskevan sääntelyn perustella kukin itsenäisesti opiskelijavalintaa koskevista menettelyistä, minulla ei tässä tapauksessa ole perusteita puuttua ammattikorkeakoulun menettelyyn vain sillä perusteella, että ennakkotehtävien palautusmenetely olisi jossakin muussa oppilaitoksessa mahdollisesti erilainen.

Myöskään tekijänoikeuksia koskevin osin asiassa ei ole ilmennyt sellaista, johon minun tulisi enemmälti puuttua.

### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen ammattikorkeakoulun tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni selvityksen asiassa antaneelle ammattikorkeakoulun rehtori-toimitusjohtajalle.