

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 31/2011
8.4.2011

Asia: Korvausvaatimus

Korvausvaatimuksen tekijä:

A

Virasto: Yliopisto

Korvausvaatimus

A:lle tulee määrätä maksettavaksi 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Perustelut:

A on ollut yliopiston instituutin palveluksessa projektisihteerin ja osastosihteerin määräaikaisissa virkasuhteissa 1.1.2003 – 30.9.2009 välisenä aikana seuraavasti:

-1.1. – 31.12.2003
-1.1. – 31.12.2004
-1.1. – 31.3.2005
-1.4. – 31.12.2005
-1.1. – 31.12.2006
-1.1.2007 – 31.12.2008
-1.1. – 30.9.2009

Jokaisessa nimittämiskirjassa määräaikaisuuden perusteeksi on merkitty projektiluonteinen työ. Ensimmäiseen nimittämiskirjaan 12.12.2002 liitettyssä, määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevassa esityksessä, ei projektiluonteista työtä ole täsmennetty. Nimittämiskirjoihin 30.12.2003, 21.12.2004, 22.3.2005, 9.12.2005 ja 27.12.2006 liitettyissä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevissa esityksissä työn projektiluonteisuutta on täsmennetty seuraavalla tavalla: instituutin yliopiston alaisten hankkeiden ja muun rahoituksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät sekä talous- ja henkilöstöhallinnon vastuuhenkilön tehtävät. Määräaikaista virkasuhdetta 1.1. – 31.3.2005 koskevassa esityksessä projektiluonteisen työn perusteluksi todettu edellä mainitun lisäksi ” maisterikoulutusohjelman loppuraportointiin liittyvät tehtävät”. Viimeisessä nimittämiskirjassa 10.12.2008 määräaikaisuuden perustetta on täsmennetty seuraavalla tavalla: yliopiston toimipisteen hankkeiden ja muun rahoituksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät sekä talous- ja henkilöstöhallinnon vastuuhenkilön tehtävät.

Vaikka määräaikaisuuden perusteeksi on aina mainittu projektiluonteinen työ, nimittämiskirjojen päättymispäivät eivät kuitenkaan perustu projektien päättymiseen, vaan kalenterivuoteen.

A on koko ajan hoitanut instituutin yliopiston alaisten toimintojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon vastuuhenkilön tehtäviä. Ainoastaan yhden kolmen kuukauden mittaisen nimityksen 1.1. – 31.3.2005 ajan A:n tehtäviin on edellä mainittujen tehtävien lisäksi kuulunut maisterikoulutusohjelman loppuraportointiin liittyvät tehtävät. A on todellisudessa hoitanut yllä mainittuja tehtäviä jo elokuun 2002 alusta alkaen yliopisto x:n projektisihteerin toimessa ollessaan. A tuli instituutin tehtäviin sen johtaja B:n pyynnöstä. B oli vakuuttanut, että tehtävä tulisi myöhemmässä vaiheessa vakinaistetuksi yliopiston alaisten hankkeiden osuuden kasvaessa yksikössä. A on palannut yliopisto x:ään vakinaisiin tehtäviinsä lokakuun 2009 alusta.

A:n virkasuhteen päättymisen perusteena on ollut toimintojen uudelleen organisointi 1.10.2009 lukien. A:n kanssa on käyty yhteistoimintaneuvottelut. A:n lisäksi vain yhden projektitutkijan palvelussuhde on päättynyt 1.10.2009 lukien, koska hän ei omasta halustaan jatkanut enää yliopiston palveluksessa. Kaikkien muiden määräaikaisten virkamiesten virkasuhteita on jatkettu 1.10.2009 jälkeenkin. A on siten asetettu eriarvoiseen asemaan muihin virkamiehiin verrattuna.

Henkilöjohtaja C oli esittänyt henkilökohtaisissa yhteistoimintaneuvotteluissa, että A olisi suorittanut yliopistolle yksikön tehtäviä laskutusperiaatteella yliopisto x:ltä käsin 1.10.2009 lukien. Asia oli esitetty myös B:lle syyskuussa 2009. Tämä osoittaa, että mitään hallinnollista tukipalveluyksikköä, johon A:n tehtävät 1.10.2009 lukien olisi voitu siirtää, ei ole ollut olemassa. Kun A:n esimiehet yliopisto x:ssä eivät hyväksyneet ajatusta, on A suostunut suorittamaan työtä tunti-laskutuksella vain lokakuun 2009 loppuun saakka, jos hänen omat resurssinsa antavat myöten. A:n tehtäviä on 1.10.2009 lukien jaettu suoritettaviksi kolmen muun yliopiston palveluksessa olevan henkilön kesken. Lisäksi osa tehtävistä on siirretty hoidettaviksi neljälle eri henkilölle yliopiston kampusalueella.

Yliopiston toimintojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäville on ollut tarvetta jo vuodesta 1995 alkaen. Työ on jatkunut ajallisesti keskeytyksettömänä yli 14

vuoden ajan. Viimeistään vuoden 2001 alusta lukien tehtävät ovat vaatineet jatkuvasti päätoimisen henkilön työpanoksen, joten työ ei ole ollut määrällisesti rajattavissa. Työn luonne ei ole siten voinut olla määräaikaisuuden perusteena, koska työ ei ole ollut nimittämishetkillä määrällisesti tai ajallisesti rajattavissa. Missään vaiheessa vuosien 2002 – 2009 aikana ei ole keskusteltu siitä, että A siirtyisi takaisin yliopisto x:n projektisihteerin tehtävään. A:lle on annettu ymmärtää, että hänen tehtävänsä tullaan vakinaistamaan ja yksikön johtaja on jopa kehottanut häntä sanomaan itsensä irti yliopisto x:n projektisihteerin tehtävästä.

A:n nimittämiskirjoista ja niitä koskevista esityksistä käy ilmi, etteivät nimitykset ole olleet sidoksissa mihinkään tiettyyn projektiin ja niiden alkamis- ja päättymisajankohtiin, vaan kalenterivuosiin. Määräaikaistamisperusteena ei näin ollen ole voinut olla projektiluonteinen työ. Esimerkiksi vuonna 2008 yksiköllä ei ole ollut käynnissä yhtään projektia, kun vanha rakennerahastokausi ja sen projektit ovat päättyneet 31.12.2007. A on tästä huolimatta nimetty 8.12.2006 ajalle 1.1.2007 – 31.12.2008.

Ulkopuolinen rahoitus ei yksinomaan ole riittävä peruste määräaikaistamisperusteelle. Joka tapauksessa on huomattava, että joka vuosi osa A:n palkkakustannuksista on maksettu budjettirahasta, eräinä vuosina jopa erittäin suuri osa.

Vastine: Yliopisto on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

A:n nimitysten perusteena on ollut projektiluonteinen työ. Kulloinenkin projekti on perusteltu nimitysesityslomakkeessa.

Instituutti perustettiin vuoden 1998 alusta yliopiston ja yliopisto x:n yhteiseksi erillislaitokseksi. Yhteislaitos on tarkoitettu nimenomaisesti hallinto- ja toimintayksiköksi, jossa taloudellisia ja henkilöstöresursseja käytetään joustavasti yhteislaitoksen perustamisen yhteydessä määritellyn yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kustannusten tasaamisessa ja kohdentamisessa käytetään yleisesti joko laskutusmenettelyä tai virkavapausjärjestelyjä. Yliopiston osalta yksikön toiminnan ohjaamisesta vastasivat lähinnä teknillinen ja luonnontieteellinen tiedekunta. Yhteisen yksikön rooli on ollut tutkimuspainotteista ja työ on perustunut määräaikaistamiseen, lähinnä alue- ja EU-rahoitteisiin tutkimushankkeisiin. Perusopetusta instituutin toimintaan ei ole sisällytetty. Koulutustoiminta on ollut lähinnä täydennyskoulutusta ja perustunut erilaisiin, rajattuihin hankkeisiin.

Instituutin hallinto järjestettiin yhdessä yliopisto x:n kanssa siten, että yksikön johto (johtajan tehtävä) ja muut hallintotehtävät hoidettiin yliopisto x:n toimesta ja yliopisto osallistui omalta osaltaan näihin kustannuksiin. Yliopisto x laskutti tehtävistä yliopistoa. Vuodesta 2003 yliopiston tutkimusprojektien toimitotehtäviä hoidettiin siten, että yliopisto x:n palveluksessa oleva projektisihteerin oli vapautettuna omasta vakinaisesta tehtävästään ja määräaikaistamisperusteella virkasuhteessa yliopistoon. Virkavapaus ja määräaikaistaminen palvelussuhde oli perusteltu, koska tuossa vaiheessa projektisihteerin tehtävät kohdistuivat enemmän yliopistoon. Yliopistojen kesken on koko ajan ollut yhteisymmärrystä siitä, että työtilanteen niin edellyttäessä tai toiminnan päättyessä palvelussuhde palautuu yliopisto x:ään. Tämä on ollut myös A:n tiedossa.

Yliopisto x päätti jäädä pois Instituutista 1.1.2009 lukien. Koska kyseessä oli kahden yliopiston yhteistoiminta, ei yliopisto voinut jatkaa Instituutissa yksin. Myös yliopisto päätti lopettaa osaltaan toimintansa Instituutissa 1.1.2009 lukien. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan koordinoituvastuu alueella päätettiin siirtää ammattikorkeakoulun hoidettavaksi. Siirtymävaiheeksi määriteltiin vuosi 2009. Yliopiston tutkimus- ja kehitystoiminta keskeneräisissä hankkeissa siirrettiin yliopiston perusyksiköihin. Sijoituspaikat olivat teknillisessä ja taloustieteellisessä tiedekunnassa. Yliopisto on käsitellyt toiminnan lopettamista yt-neuvotteluissa 21.10.2008 ja 14.4.2009. Yksikön seitsemästä henkilöstä vakinainen palvelussuhde yliopistoon on ollut kahdella substanssitehtäviin kuuluvalla henkilöllä ja määräaikainen viidellä. Viiden tutkimushankkeessa työskentelevän henkilön palvelussuhde siirrettiin yliopistoon ko. keskeneräisestä tutkimushankkeesta vastuun ottaneeseen yliopiston perusyksikköön. Yhdellä tutkimushenkilöllä määräaikainen projekti ja tehtävä päättyivät kokonaan. A:n määräaikaisten tutkimushankkeiden taloushallinnon tehtävät siirtyivät tutkimushankkeiden mukana yliopiston ao. tiedekunnan hoidettaviksi. Yliopistossa tiedekuntien talous-, henkilöstö- ja opintohallinnon asiat on keskitetty tiedekuntien palvelupisteisiin 1.11.2009 lukien. A:n palvelussuhde päättyi määräaikaisen virkasuhteen päättyessä ja toiminnan loppuessa alueella. A palasi välittömästi vakinaiseen palvelussuhteeseensa yliopisto x:ään. A:n työskentelypaikka yliopisto x:ssä säilyi edelleen hanketoimistossa. A on vielä lokamarraskuun 2009 aikana hoitanut yliopiston päättyneiden tutkimushankkeiden arkistointi- ja vastaavia tehtäviä yliopisto x:n tehtäviensä ohella. Hänelle on maksettu tästä työstä erillinen palkkio.

A:n hoitaman tehtävän rahoitus on perustunut ulkopuolisten hankkeiden rahoitukseen ja vain pieni osa tehtävistä on rahoitettu yliopiston toimintarahalla. Määräykset on rytmitetty kulloisenkin hankkeen rahoitusajaksi.

Korkein hallinto-oikeus on antanut vastaavanlaisessa tapauksessa päätöksen 3265/15.12.2008. Turun yliopisto on päätöksellä vapautettu korvausvelvollisuudesta.

A:lla on koko ajan ollut vakinainen palvelussuhde valtioon. Perustetta virkamieslain 56 §:n mukaiseen korvaukseen ei siten ole.

Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

Toisin kuin vastineessa väitetään, ei projekteja ole nimittämiskirjoissa taikka esityksissä nimetty tai eritelty. Vain viimeisessä nimittämiskirjassa ja siihen liittyvässä esityksessä projektit on mainittu. Vain yksi määräaikainen virkasuhde aikavälillä 1.1.2005 – 31.3.2005 on perustunut kestoltaan rajattuun projektiin. A:n määräyksiä ei ole rytmitetty hankkeiden rahoitusajoiksi vaan kalenterivuosi.

A:n virkasuhde yliopistossa on päättynyt, koska häntä ei ole enää 30.9.2009 jälkeen nimitetty yliopiston virkamieheksi. A:n oikeuteen hakea virkamieslain mukaista korvausta ei vaikuta mitenkään se, että A:lla on samanaikaisesti ollut voimassa työsuhteinen toimi yliopisto x:ssä.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimitää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittävästä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään erikseen.

Samanaikaisesti 3 momentin mukaan jos virkamies nimitetään 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi, tulee nimittämiskirjasta ilmetä määräaikaisuuden peruste. Virkamies on nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, jollei erityisestä syystä toisin päätetä. (30.11.2007/1088)

Virkamieslain 56 §:n mukaan virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määräajaksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta vähintään 6 ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi virkamieslautakunta. (30.11.2007/1088)

Esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi

Virkamieslain 56 §:n mukainen oikeus korvaukseen edellyttää, että virkamiehen virkasuhde virastoon on päättynyt sen vuoksi, ettei häntä ole enää nimitetty tämän viraston virkamieheksi. Näin ollen se seikka, että A:lla on ollut koko ajan vakituinen työsuhte toiseen valtion virastoon, ei ole este virkamieslain 56 §:n mukaiselle korvaukselle.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työn projektimaisuus ja se, että rahoitukseen on käytetty ulkopuolisia varoja, eivät vielä sellaisenaan osoita, että määräaikaisille virkasuhteille olisi ollut laissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Hallituksen esityksessä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 63/2007) on 9 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun muassa, että käytettäessä työn luonnetta määräaikaisen virkasuhteen perusteena on työn oltava määrällisesti tai ajallisesti rajattavissa. Mikäli tällaista rajasta ei pystytä nimittämishetkellä tekemään, on tehtävä ensisijaisesti pysyvä. Viraston tai yksikön toiminnan luonteesta johtuen myös jatkuva samantyyppisten, vaikkakin sinänsä ulkopuolisista tilauksista riippuvien projektien suorittaminen voidaan katsoa pysyväisluonteiseksi toiminnaksi. Erityisesti jatkuva samantyyppisen asiantuntemuksen käyttäminen projekteissa viittaa yleensä toiminnan pysyvään luonteeseen.

A:n nimittämiskirjoissa määräaikaisten nimitysten perusteeksi on mainittu projektiluontoinen työ. Yliopiston (jäljempänä virasto) vastineen mukaan projektit on perusteltu nimitysesityslomakkeissa. Lomakkeissa on kuitenkin ainoastaan lisätietoja –kohdassa useimpien nimitysten osalta mainittu A:n työtehtävät eli Instituutin tai toimipisteen alaisten hankkeiden ja muun rahoituksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät sekä talous- ja henkilöstöhallinnon vastuuhenkilön tehtävät. Lisäksi A:n tehtäviin ovat ajalla 1.1. – 31.3.2005 kuuluneet maisterikoulutusohjelman loppuraportointiin liittyvät tehtävät. Ainoastaan A:n viimeisintä nimitystä ajalle 1.1. – 30.9.2009 koskevassa esityslomakkeessa on nimetty kaksi projektia, joilla on esityksen mukaan rahoitettu puolet A:n palkkauksesta. Virasto ei ole myöskään näiden projektien osalta selvittänyt tarkemmin kyseisten projektien kestoa ja A:n mukaan projektit ovat jatkuneet kesään 2011 saakka. Muiden nimitysten kohdalla yksilöityä projektia tai projekteja ei ole missään edes mainittu. A:n tehtävät ovat kiistatta pysyneet samanlaisina henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävinä kaikkien määräaikaisten nimitysten eli kuuden vuoden ja yhdeksän kuukauden ajan.

Viraston vastineessa on viitattu A:n määräaikaisten nimitysten osalta edelleen Instituutin toiminnan luonteeseen ja tarkoitukseen. Instituutti perustettiin vuonna 1998 yliopiston ja yliopisto x:n yhteiseksi erillislaitokseksi, joka tarkoitettiin viraston mukaan hallinto- ja toimintayksiköksi, jossa taloudellisia ja henkilöstöresursseja käytetään joustavasti. Kustannusten tasaamisessa ja kohdentamisessa käytettiin yleisesti joko laskutusmenettelyä tai kuten A:n tapauksessa virkavapausjärjestelyä. Viraston mukaan sekä yliopistojen että A:n tiedossa oli, että työtilanteen niin edellyttäessä tai toiminnan päättyessä A:n palvelussuhde palautuu yliopisto x:ään.

Yksinomaan se, että A:n tehtävät ovat liittyneet kahden yliopiston yhteistoimintaan, ei merkitse, että työn luonne edellyttäisi käyttämään määräaikaista virkasuhdetta. Asiassa ei ole selvitetty, että virastolla olisi viimeisintä vuoden 2008 lopussa tehtyä nimitystä lukuun ottamatta A:n nimittämishetkillä ollut tiedossaan sellaisia instituutin toimintaan tai työtilanteeseen liittyviä seikkoja, joiden johdosta A:n tehtävien olisi voitu arvioida olevan tilapäisiä. Instituuttia ei perustettu määräajaksi ja A:n ensimmäisen nimityksen tekohetkellä instituutti oli toiminut jo viiden vuoden ajan. A:n korvausvaatimuksessa esitetyn selvityksen perusteella, jota virasto ei ole kiistänyt, A:n hoitamien tehtävien ovat olleet pysyviä ja päätoimisia viimeistään vuoden 2001 alusta lukien. Viraston oman selvityksen mukaan päätös toiminnan lopettamisesta instituutissa syntyi vasta sen jälkeen kun toinen osapuoli eli yliopisto x päätti jäädä pois instituutista 1.1.2009 lukien.

Kun otetaan huomioon, että A on edellä kerrotulla tavalla työskennellyt lähes seitsemän vuoden ajan seitsemässä peräkkäisessä määräaikaaisessa virkasuhteessa siten, että hänen tehtävänsä ovat kaikkien nimitysten ajan olleet luonteeltaan samanlaisia, ei työn luonne ole edellyttänyt hänen nimittämistään määräaikaisiin virkasuhteisiin. Asiassa ei sen sijaan ole ilmennyt, että A olisi määräaikaista nimityksiä tehtäessä asetettu epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa muihin Instituutin palveluksessa olleisiin virkamiehiin.

Korvauksen määrää harkittaessa on otettu huomioon muun ohessa virkamiehen ikä, palvelussuhteen kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammattiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä.

Päätös

Yliopisto määrätään maksamaan A:lle kuuden (6) kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Kulla, Paanetoja ja Komulainen sekä varajäsenet Hiltunen ja Tarnanen. Vähemmistön muodostivat jäsenet Äijälä, Isomäki ja A. Nieminen.

Äänestyslausuma on liitteenä.

Liite

Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäki, Arto Nieminen ja Äijälä lausuma:

A on ollut nimitettynä yliopiston instituuttiin 1.1.2003-30.9.2009 projektisihteerin ja osastosihteerin määräaikaisiin virkasuhteisiin. Hänellä oli vakinainen palvelussuhde yliopisto x:ssä. Instituutti on ollut yliopiston ja yliopisto x:n yhteinen erillislaitos, joka oli tarkoitettu hallinto- ja toiminatayksiköksi, jossa yhteisiä resursseja käytettiin joustavasti.

Koska A:lla on vakinainen palvelussuhde yliopisto x:ssä ja hän on työskennellyt määräajan oman työnantajansa ja yliopistojen yhteisessä erillislaitoksessa, hänellä ei ole oikeutta korvaukseen, sillä A:n palvelussuhde ei ole päättynyt.

Hylkäämme korvausvaatimuksen kokonaisuudessaan edellä esitetyillä perusteilla valtion virkamieslain 9 §:n 1 ja momentin ja 56 §:n nojalla.