

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 28/2010
23.4.2010

Asia: Korvausvaatimus

Oikaisuvaatimuksen tekijä:

Virasto: yliopisto

Korvausvaatimus:

Yliopisto on veloitettava korvaamaan X:lle 20 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Perustelut:

X on nimitetty yliopistossa yhteensä 19 kertaa määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalla 1.8.1995 – 31.12.2009. Ajanjaksona 1.8.1995 – 28.2.2002 hän työskenteli suunnitteluassistenttina ja ajanjaksona 1.3.2002 – 31.12.2009 suunnittelijana. Koko tämän ajan X oli yliopiston saman yksikön, Koulutus- ja kehittämiskeskuksen palveluksessa. Määräaikaisuuden peruste on mainittu ainoastaan toisessa ja kolmessa viimeisimmässä nimittämiskirjassa. Näissä perusteeksi on ilmoitettu projektiluonteinen työ.

X ei ole toiminut toisen henkilön sijaisena, eikä hän ole ollut hoitamassa avointa virkaa. Hän on täyttänyt viran kelpoisuusehdot. Hän on myös osallistunut yksikön sisäisiin koulutuksiin, joiden tarkoituksena on ollut terävöittää yksikön osaamista tulevaisuudessa. Kehityskeskusteluissa on mietitty yksikön tulevaisuuden tarpeita ja omaa osaamista niitä silmällä pitäen.

X:n tehtävänkuva on vuosien mittaan vaihdellut. Siihen on kuulunut niin yksikön omat kuin koko yliopiston Venäjä-yhteistyötoimintoja kuten tapaamisia, seminaareja, koulutuksia ja kokouksia. Työ on ollut Venäjä-yhteistyöverkoston kontaktien ylläpitoa ja uusien kontaktien hankkimista. Yksikö omien hankkeiden lisäksi X on ollut mukana yliopiston eri osastojen ja yksiköiden omissa Venäjä-hankkeissa. Hän on hoitanut niiden puolesta yhteydenottoja venäjäksi, tulkannut niiden vieraita ja välittänyt yhteydenottoja Venäjältä. Varsinaisia X:n omia projekteja, joissa hän oli taloudellisessa vastuussa ja toimi vetäjänä, on ollut muutama. Muutoin hän on toiminut samankaltaisesti useissa toisten henkilöiden vetämissä projekteissa. X:n työkuva laajuus ilmenee hänen työtodistuksestaan. Hankkeiden rahoituslähteinä on ollut yliopiston budjettiraha, ulkopuolinen kansallinen ja kansainvälinen hankeraha. Viime vuonna X:n palkka katettiin edellisen vuoden yksikön tuloksesta. Kaikkien toimintojen rahoituksen alkuperästä ja siitä olivatko ne projektirahoitteisia vai yliopiston omalla rahalla toteutettuja, ei ole tietoa.

Kun otetaan huomioon Koulutus- ja kehittämiskeskuksen ja koko yliopiston Venäjä-yhteistyön laaja-alaisuus, toiminnan jatkuvuus ja tulevaisuuteen suuntautuneisuus sekä työtehtävien laatu ja eri projektien määrä, joita ei ole mitenkään ajallisesti tai määrällisesti rajattu, nimityksille ei ole ollut virkamieslain 9 §:n mukaista perustetta. Kyseessä on ollut pysyväisluonteinen toiminta. X:n virkasuhdetta on jatkettu aina kalenterivuoden lopulla seuraavaksi kalenterivuodeksi. Yliopiston projektit taas kulkivat omissa sykleissään ja ulkopuolista rahoitusta saavien projektien maksatukset olivat rahoittajien aikatauluista riippuvaisia. Määräaikaisten virkasuhteiden päättymisajankohdat ja projektien alkamis- ja päättymisajankohdat eivät olleet yhtäaikaisia. Tämä osoittaa hyvin sitä, että vaikka määräaikaissuhteiden perusteena on ollut projektiluonteinen työ, on toiminta todellisuudessa ollut pysyväisluonteista. Tätä tulkintaa puoltaa myös se, että X on osallistunut yksikkönsä Venäjä-yhteistyön tulevaisuuden suunnitteluun pidemmällä aikavälillä, kuin mitä yksittäisten projektien kestot ovat olleet. Lisäksi nämä projektit, joissa X on työskennellyt, jatkuvat edelleen.

Korvauksen määrää arvioitaessa on X:n virkasuhteen keston, hänen ikänsä, koulutuksensa ja työllistymismahdollisuutensa lisäksi otettava korottavana seikkana huomioon se, että ainoastaan neljään nimityskirjaan on merkitty määräaikaissuuden peruste. X:lle on myönnetty KELA:n alhaisin vammaistuki kroonisesta selkäsairaudesta johtuen, mikä rajoittaa hänen työllistymismahdollisuuksiaan, koska selkä ei kestä raskasta ruumiillista rasitusta eikä staattista jännitystä eli pitkää yhtäjaksoista näyttöpäätetyötä. Työn tulee olla vaihtelevaa ja sisältää eri työasentoja sopivassa suhteessa, mikä oli mahdollista yliopistossa.

X:n palkka oli virkasuhteen päättyessä 80 % täyden työajan palkasta. Korvauksen määrä tulisi laskea kuitenkin täyden työajan palkan mukaan, koska

pääasiallisesti hänelle on määräaikaisten virkasuhteiden aikana maksettu täyden työajan palkkaa.

Vastine: Yliopisto on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

X on toiminut monissa yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskuksen Venäjään liittyvissä tehtävissä ja projekteissa. Hänen roolinsa on vaihdellut näissä projekteissa merkittävästi. X:n palvelussuhteet ovat olleet sisällöltään hyvinkin erilaisia, mutta niiden yhteisenä nimittäjänä on ollut Venäjä-toiminta. X:n venäjän kielen taito on ollut keskeinen asiantuntemuksen alue, mutta joissakin projekteissa asiantuntemusta on liittynyt esimerkiksi koulutuksen suunnitteluun, eikä kielitaitoon. Yliopisto viittaa virkamieslautakunnan ratkaisuihin 101/2004 ja 78/2004, joissa on todettu, että yliopistolla oli perusteet nimittää henkilö usealla nimityksellä peräkkäin lyhyemmäksi ajaksi kuin mihin ministeriö oli myöntänyt hankerahoitusta, koska suunnitteluvaiheessa oli ollut tarpeen lyhyin väliajoin arvioida hankkeen edistymistä ja henkilökunnan tarvetta. Yliopiston Venäjä-toiminnassa on ollut nimenomaan kyse tästä. Venäjä-toiminta on ollut viime vuosina kansallisesti kokonaisuudessaan suunnittelun ja muutosten kohteena. X:n tehtävät ovat liittyneet Venäjä-toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen. Suunnittelu- ja muutosvaihe on jatkunut pitkään, koska Venäjään liittyvä toiminta on myös kansallisesti ollut muutosvaiheessa pitkään. X:n hoitamat tehtävät on rahoitettu opetusministeriön ja muiden julkisten rahoittajien hankerahoituksella. Yliopisto on organisoinut Venäjä-toiminnan vastaamaan muutoksia kansallisessa toimintaympäristössä ja tästä syystä koulutus- ja kehittämiskeskuksen osallistuminen tähän liittyviin hankkeisiin on vähentynyt siten, että muutoksenhakijan osaamista ei valitettavasti pystytä hyödyntämään. Koulutus- ja kehittämiskeskuksen Venäjä-toimintaa on toteutettu hankerahoituksella ja vuodelle 2008 tätä rahoitusta ei enää onnistuttu saamaan. Hankerahoitus on pyritty kanavoimaan Pohjoisen ulottuvuuden tutkimuskeskukselle ja tiedekunnille. Vuoden 2008 aikana X:lle ei koulutus- ja kehittämiskeskuksessa käytännössä pystytty osoittamaan hänen koulutustaan vastaavia tehtäviä.

X:llä on todettu yläselkävaivoja jo murrosiässä. Tämä seikka ei voi olla peruste mahdollisen korvauksen korottamiselle, koska se ei millään tavalla liity muutoksenhakijan työskentelyyn yliopiston palveluksessa.

Vastaselitys:

X on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

X:n Venäjä-osaamista on hyödynnetty tavalla tai toisella lähes kaikissa hankkeissa, myös koulutuksen suunnittelussa. Yliopiston vastineessa viitatuissa virkamieslautakunnan päätöksissä ei ole kyse samanlaisesta tilanteesta kuin nyt. Yliopiston Venäjä-toiminta on laaja-alaista, eikä opetusministeriön ja muiden julkisten rahoittajien hankerahoitus ole ollut suunnattu yksistään Venäjä-toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen, vaan myös toteuttamiseen sekä niistä raportointiin, tulosten levittämiseen ja muuhun jälkihoitoon. Kyseessä eivät ole olleet pelkästään suunnitteluun ja valmisteluun liittyvät tehtävät.

Virkamieslautakunta on ratkaisussaan 52/2007 todennut, että määräaikaisten nimitysten lainmukaisuutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, että työnantaja päätti muuttaa tutkimustyön painotusta siten, ettei työntekijän erityisosaamista enää tarvittu. Näin ollen yliopiston esittämillä organisoitimuutoksilla ei ole vaikutusta määräaikaisten nimitysten lainmukaisuutta arvioitaessa. X:llä ei ollut sopimusta mistään tietystä tehtävästä tai eri projekteista, vaan töistä ja hankkeisiin osallistumisista sovittiin sitä mukaan kuin niitä tuli. Myös tämä puoltaa sitä, että X on ollut tarkoitus palkata muihinkin kuin yksittäisiin projekteihin liittyviin tehtäviin.

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.

Virkamieslain 56 §:n mukaan virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta 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 kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi virkamieslautakunta.

Esitetty selvitys

X on nimittämiskirjojen ja yliopiston 20.1.2009 päivätyn työtodistuksen perusteella työskennellyt yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskuksen palveluksessa 1.8.1995 – 31.12.2008 yhteensä 19 määräaikaisessa virkasuhteessa. Nimitykset ovat vaihdelleet kestoltaan parista kuukaudesta vuoteen. Vuoden pituisia nimityksiä on ollut yhteensä yhdeksän. Ajalla 1.8.1995 – 28.2.2002 hän on työskennellyt suunnitteluapulaisena/assistenttina ja ajalla 1.3.2002 – 31.12.2008 suunnittelijana. Työtodistuksen mukaan X on toiminut koulutus- ja kehittämiskeskuksessa monissa hankkeissa ja hyvin monenlaisissa tehtävissä, mm. tulkkina, kielenkääntäjänä, koulutussuunnittelijana, koulutusohjelman vetäjänä ja tutkijana. Kaikki X:n tehtävät ovat kuitenkin sekä yliopiston että X:n mukaan liittyneet yliopiston Venäjä-toimintaan.

Kolmea viimeisintä nimitystä koskevissa nimityskirjoissa määräaikaisuuksien perusteeksi on ilmoitettu projektiluonteinen työ ja yliopiston vastineen mukaan sama peruste koskee kaikkia nimityksiä. Yliopiston mukaan sen Venäjä-toiminta on rahoitettu opetusministeriöltä ja muilta julkisilta rahoituslähteiltä saadulla hankerahoituksella. Yliopiston mukaan X:n tehtävät ovat liittyneet yliopiston Venäjä-toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen, mikä vaihe on jatkunut pitkään, koska Venäjään liittyvä toiminta on myös kansallisesti ollut muutosvaiheessa pitkään. Hankerahoitus on sittemmin kanavoitu Pohjoisen

ulottuvuuden tutkimuskeskukselle ja tiedekunnille ja koulutus- ja kehittämisskeskuksen osallistuminen Venäjään liittyviin hankkeisiin on vähentynyt.

Oikeudellinen arviointi

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 rajausta ei pystytä nimittämishetkellä tekemään, on tehtävä ensisijaisesti pysyvä. Esimerkiksi oletus tieteenalan muuttuvuudesta ei yleisenä oletuksena ole riittävä, vaan sen on perustuttava tapauskohtaisesti esitettävissä oleviin tosiasioiden. 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 pysyväiseen luonteeseen.

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

Yliopisto ei ole esittänyt selvitystä, jonka perusteella X:n määräaikaiset nimetykset olisi sidottu tiettyyn tai tiettyihin hankkeisiin. X:n selvityksen, jota yliopisto ei ole kiistänyt, mukaan hän on toiminut kehittämiss- ja koulutuskeskuksen omien hankkeiden lisäksi yliopiston eri osastojen ja yksiköiden Venäjään liittyvissä hankkeissa. Vaikka X on sekä oman että yliopiston selvityksen perusteella työskennellyt monissa eri hankkeissa ja monenlaisissa eri tehtävissä, on kaikkien hankkeiden ja tehtävien osalta ollut kyse X:n Venäjään liittyvän asiantuntemuksen käyttämisestä. X:n tehtävissä ei ole katsottava olevan yliopiston esittämällä tavalla kyse vain Venäjä-toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen liittyvistä tilapäisistä tehtävistä kun otetaan huomioon X:n palvelussuhteen pituus ja se, ettei yliopiston Venäjä-toiminta ole missään vaiheessa esitetyn selvityksen perusteella ollut päättymässä, vaan toimintaa on yliopiston sisällä ainoastaan kanavoitu eri tavalla. Edellä todetuin perustein työn luonne ei ole edellyttänyt X:n nimittämistä yhteensä 19 eri pituiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Asiassa ei ole muutoinkaan esitetty laissa tarkoitettuja perusteita X:n ottamiseen toistuvasti peräkkäin määräaikaisiin virkasuhteisiin. X:llä on siten oikeus virkamieslain nojalla maksettavaan korvaukseen.

Virkamieslain 9 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan nimittämiskirjasta tulee ilmetä määräaikaisuuden peruste, on tullut voimaan 1.1.2008. Näin ollen sitä, ettei X:n nimittämiskirjoissa ole ennen 12.12.2006 päivättyä nimittämiskirjaa ilmoitettu määräaikaisuuden perustetta, ei ole otettava huomioon korvauksen määrää korottavana seikkana. Korvauksen määrän arvioinnissa on sitä vastoin otettava huomioon X:n ikä, palvelussuhteen pitkä kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada ammittiaan tai koulutustaan vastaavaa työtä. X:n esittämät terveydelliset seikat voivat heikentää hänen mahdollisuuksiaan

työllistyä tulevaisuudessa, ja ne on siten otettava huomioon korvauksen määrää korottavana seikkana.

Päätös

X:n vaatimuksen enemmälti hyläten yliopisto veloitetaan maksamaan X:lle 14 (neljäntoista) kuukauden palkkaa vastaavan korvaus.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Kulla, Paanetoja ja A. Nieminen sekä vähemmistön toisaalta jäsenet M. Nieminen, Komulainen ja Keturi sekä toisaalta jäsen Äijälä ja varajäsen Strömberg.

Vähemmistön äänestyslausumat ovat liitteenä.

Liite

Eri mieltä olleiden jäsenten M. Niemisen, Komulaisen ja Keturin äänestyslausuma

Yhdymme muuten enemmistön käsitykseen, mutta velvoitamme yliopiston korvaamaan X:lle kuudentoista (16) kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.

Eri mieltä olleiden jäsen Äijälän ja varajäsen Strömbergin äänestyslausuma

Yhdymme muuten enemmistön käsitykseen, mutta velvoitamme yliopiston korvaamaan X:lle kahdentoista (12) kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.