

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 56/2010
3.9.2010

Asia Korvausvaatimus

Korvausvaatimuksen tekijä

A

Virasto yliopisto

Korvausvaatimus

A on vaatinut, että yliopisto veloitetaan maksamaan hänelle 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

A on työskennellyt 1.10.2003–31.12.2008 yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan instituutissa koulutusjohtajana. Kun A vuonna 2003 siirtyi yliopiston täydennyskoulutuskeskuksesta kasvatustieteiden tiedekuntaan ja jätti silloisen vakinaisen virkansa, hänelle luvattiin ja Instituutin johtoryhmässä puhuttiin, että virka vakinaistetaan, koska sille on pysyvä tarve. Kasvatustieteiden tiedekunta kuitenkin lakkautti Instituutin 31.12.2008. instituutti oli perustettu vuonna 1996 toteuttamaan yliopiston yhteiskunnallista ja alueellista palvelutehtävää. Sen 12-vuotinen toiminta oli taloudellisesti kannattavaa ja asiakkail-

ta saatu palaute erinomaista, joten tuotannollisia ja taloudellisia perusteita lakkauttamiselle ei ollut.

A on työskennellyt yliopiston palveluksessa kaikkiaan 25 vuotta. Hän luopui vakinaisesta virastaan yliopiston täydennyskoulutuksessa saatuaan virkamääräykseen Instituutin koulutusjohtajan tehtävään. Instituutin lakkauttamisen aikaan hän oli lähes 55-vuotias. Työllistyminen uudelleen on hänen iänsään vaikeaa.

Vastine

Yliopisto on vastustanut vaatimuksen hyväksymistä.

Vastineessa on todettu, että A on ollut hakemuksessa mainittuna aikana ollut nimitettynä koulutusjohtajan tehtävään 1.10.2003–31.12.2004, 1.1.2005–31.12.2006 ja 1.1.2007–31.12.2008. Hän on ollut virkavapaalla koulutusjohtajan tehtävästä toimiessaan 1.–30.6.2004 koordinoititehtävissä instituutissa projektipäällikkönä sekä ollessaan tutkijana kahdessa määräaikaisessa virkasuhteessa 1.1.2005–30.6.2005.

Yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta on jo vuoden 2006 alusta lähtien järjestelmällisesti sekä dekaanin että tiedekuntaneuvoston päätösin selvittänyt koko tiedekunnan täydennyskoulutuksen laajuutta, sisältöä ja toimintamalleja sekä pyrkinyt löytämään toimivia ratkaisuja tiedekunnan täydennyskoulutuksen hallinnolliseksi organisoimiseksi ja koordinoimiseksi tiedekuntatasolla. Selvityksen kohteena on ollut myös Instituutin asema tiedekunnan täydennyskoulutuksen yhtenä toimijana. Instituutin henkilöstön nimittämiseksi on tätä taustaa vasten ollut kyseisessä projektiluontoisessa työssä työn luonteeseen liittyvä perusteltu syy. Instituutin vakiintumattomuus yliopiston täydennyskoulutuksen kokonaisuudessa mainitaan myös A:n koulutusjohtajan määräaikaisesta virkasuhteesta 1.1.2005–31.12.2006 koskevan nimityskirjan perustelumuitiossa.

Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymässä opetusministeriön hallinnonalan koulutusta ja yliopistoissa harjoitettavaa tutkimusta koskevassa kehityssuunnitelmassa vuosille 2007–2012 ja opetusministeriön opettajatarpeiden muutoksia selvittämään asettaman työryhmän 7.9.2007 jättämässä muistiossa on asetettu selkeitä tavoitteita, suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia yliopistoissa annettavalle opettajien täydennyskoulutukselle. Opetusministeriön suunnitelmat ja esityksen koulutuksen ja tutkimuksen sekä opettajankoulutuksen kehittämistä mahdollistavat parhaiten tiedekunnan laitosten organisoidessa täydennyskoulutustoimintansa itsenäisinä tulosityksikköinä. Kokonaisuutena Instituutin lakkauttamisessa on ollut kyse kasvatustieteiden toiminnallisesta ja rakenteellisesta muutoksesta.

Vastineessa viitatussa kasvatustieteiden tiedekunnan selvityksessä on todettu muun ohessa, että instituutti oli tiedekuntaneuvoston 27.4.2005 hyväksymän työjärjestyksen mukaan kasvatustieteiden tiedekuntaan kuuluvan täydennyskoulutusyksikkö, joka koulutti, kehitti ja tutki oppimisen, ohjaamisen ja arvioinnin prosesseja työorganisaatiossa. instituutilla oli tiedekuntaneuvoston asettama johtoryhmä, tiedekunnan nimeämä johtaja sekä koulutusjohtaja, jonka nimittämisen palvelussuhteeseen teki se viranhaltija tai hallintoelin, jolle nimittäminen yliopiston johtosäännön mukaan kuului. Tiedekunnan viroista

kaksi, koulutussuunnittelijan toistaiseksi täytetty virka ja erikoissuunnittelijan kolmen vuoden määräajaksi täytetty virka, oli sijoitettuna instituuttiin. Lisäksi instituutissa työskenteli vuonna 2008 kolme henkilöä määräaikaisissa virkasuhteissa, joista yksi päättyy 30.10.2008 ja kaksi 31.12.2008.

Yliopistossa kartoitettiin vuonna 2005 yliopistollisen täydennyskoulutuksen asemaa, kohderyhmiä ja segmenttejä sekä tehtiin ehdotuksia täydennyskoulutuksen strategian laatimiseksi. Rehtori asetti 10.3.2006 yliopiston täydennyskoulutusta koordinoivan työryhmän. Kasvatustieteiden tiedekunnan dekaani asetti 6.2.2006 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää koko tiedekunnan täydennyskoulutuksen laajuus, sisältö ja toimintamallit sekä laatia johtoryhmälle ehdotuksia tiedekunnan täydennyskoulutuksen hallinnollisesta organisoinnista. Työryhmän tuli kiinnittää huomiota erityisesti täydennyskoulutuksen koordinointiin tiedekuntatasolla sekä täydennyskoulutuksen tuottamaan ylijäämään ja sen käyttömahdollisuuksiin jatkokoulutuksen organisoinnissa ja muun toiminnan kehittämisessä. Työryhmä jätti raporttinsa 8.5.2006. Kasvatustieteiden tiedekunnan johtoryhmä päätti kokouksessaan 11.5.2006, että tiedekunta ei aseta täydennyskoulutusta koordinoivaa työryhmää, vaan instituutti toimii asiassa aloitteentekijänä ja ryhmän koolle kutsujana. Yliopiston ja kasvatustieteiden tiedekunnan välisissä tulosneuvotteluissa 1.11.2006 keskusteltiin Instituutin toiminnan kehittämisestä. Tällöin todettiin, että Instituutin strategisessa suunnittelussa tultaisiin keskittymään seuraavan kahden vuoden aikana erityisesti hallinnollisen rakenteen toimivuuteen, yhteistyön lisäämiseen tiedekuntien ja sidosryhmien kesken, toimenkuvien selkeyttämiseen sekä vuorovaikutteisien markkinoinnin kehittämiseen. Näiden tavoitteiden mukaisesti Instituutin johtoryhmä keskusteli instituutin toiminnan kehittämisvaihtoehtoista ja uuden työjärjestyksen sisällöstä.

Kasvatustieteiden tiedekunnan tiedekuntaneuvosto päätti kokouksessaan 13.6.2007 jatkaa Instituutin johtoryhmän toimikautta 31.12.2007 asti ja keskusteli samalla täydennyskoulutuksen asemasta tiedekunnassa ja uuden hallitusohjelman linjauksista opettajien täydennyskoulutuksen kehittämisestä. Tiedekuntaneuvosto päätti pyytää instituuttia laatimaan toiminta- ja kehittämissuunnitelman 2008–2009, jossa otettaisiin huomioon yhteistyön vahvistaminen Yliopiston opettajankoulutuksen kanssa. Kasvatustieteiden tiedekunta päätti kokouksessaan 12.12.2007 kuultuaan erikoissuunnittelija B:n esityksen Instituutin toiminnasta, että tiedekuntaneuvo ei aseta instituutille uutta johtoryhmää, vaan instituutti on 1.1.2008 alkaen toistaiseksi myös toiminnallisesti suoraan tiedekunnan alaisuudessa. Lisäksi tiedekunta päätti, että tiedekunnassa valmistellaan esitys niistä toimenpiteistä, joiden perusteella tiedekuntaneuvosto päättää täydennyskoulutuksen ja tutkimuspalvelujen kehittämisestä. Tiedekuntaneuvo keskusteli kokouksessaan 26.3.2008 tiedekunnan täydennyskoulutuksen organisoinnista ja Instituutin asemasta tiedekunnan yhteisenä täydennyskoulutusyksikkönä. Tiedekunta päätti, että täydennyskoulutusta toteutetaan osana tiedekunnan laitosten toimintaa. Laitokset organisoivat täydennyskoulutustoimintansa itsenäisinä tulosyksikköinä haluamallaan tavalla, jolloin tiedekuntatasolla ei ole tarvetta erilliselle täydennyskoulutusyksikölle. Tiedekuntaneuvo päätti kokouksessaan 11.6.2008, että Instituutin toiminta päättyy tiedekuntatasolla 1.1.2009 alkaen.

Kasvatustieteiden tiedekunnan esityksestä yliopiston hallintojohtaja päätti 22.11.2004 nimittää A:n määräaikaiseen koulutusjohtajan virkasuhteeseen

ajaksi 1.1.2005–31.12.2006. Nimittämiskirjan perustelumuistiossa todetaan muun ohessa, että instituutti on kuluvan vuoden aikana luonut edellytyksiä vakiinnuttaa toiminta osa yliopistollista täydennyskoulusta ja aloittanut systemaattisen sisäisen yhteisöllisen kehittämistyön. Toiminnan projektiluontoisuudesta huolimatta keskeinen edellytys on, että toiminnasta vastaavat avainhenkilöt hoitavat tehtävänsä 2–3 vuoden ajan, jolloin taataa strategisen suunnittelun ja toiminnan sisällöllisen kehittämisen pitkäjänteisyys. Opetusministeriö on asettanut 2.8.2004 työryhmän, jonka tulee laatia suositukset täydennyskoulutuksen tehokkaasta organisoinnista ja toimivista rahoitusperiaatteista 31.5.2005 mennessä. Työryhmän tulos saattaa vaikuttaa yliopistollisen täydennyskoulutuksen asemointiin ja organisointiin yliopistoissa. Yliopistossa on myös aloitettu yliopistollisen täydennyskoulutustoiminnan organisoinnin ja kehittämisen edistäminen vararehtori C:n johdolla. Koulutusjohtajan tehtävään määrääjäksi 1.10.2004–31.12.2004 nimitetty A toimii tulostavasti projektien hankinnassa sekä suunnittelu ja koulutustehtävissä sekä toiminnan operationaalisessa hallinnossa, joten hänen palkkansa muodostuu useasta instituutissa käynnissä olevasta projektista. Yliopistollisen täydennyskoulutuksen asema ja toiminta eivät ole kolmen viime vuoden aikana kehittyneet taloudellisesti kannattavasti. Toimintaan on löydetty kuitenkin uusia työskentelymalleja ja opetusministeriön toimenpiteet ovat edistäneet täydennyskoulutuksen aseman parantamista. Yliopistot joutuvat nyt tarkastelemaan ja kehittämään täydennyskoulutusta uusista lähtökohdista. Myös opetusministeriön suositukset voivat edistää tämän toiminnan asemointia ja sen rahoituspohjan tukea. Koulutusjohtajan tehtävää ei voida vielä pitää pysyväisluonteisena tehtävänä ennen kuin Instituutin asema on vakiinnutettu osaksi Yliopiston täydennyskoulutuksen kokonaisuutta.

Kasvatustieteiden tiedekunnan esityksestä yliopiston hallintojohtaja päätti 12.12.2006 nimittää A:n määräaikaiseen koulutusjohtajan virkasuhteeseen ajaksi 1.1.2007–31.12.2008. Nimittämiskirjan perustelumuistiossa todetaan, että yliopistollisen täydennyskoulutuksen asema ja toiminta eivät ole viime vuosien aikana kehittyneet taloudellisesti kannattavasti. Yliopistot ovat joutuneet tarkastelemaan ja kehittämään täydennyskoulutuksensa uusista lähtökohdista. Toimintaan on löydetty kuitenkin uusia työskentelymalleja ja opetusministeriön toimenpiteet ovat edistäneet täydennyskoulutuksen aseman parantamista ja rahoituspohjan tukea. Instituutissa on jatkettu systemaattisesti sisäistä ja yhteisöllistä kehittämistyötä ja pyritty luomaan edellytyksiä vakiinnuttaa toimintaa osaksi yliopistollista täydennyskoulutusta. Instituutin strategisessa suunnittelussa tullaan keskittymään seuraavan kahden vuoden aikana erityisesti hallinnollisen rakenteen toimivuuteen, yhteistyön lisäämiseen tiedekuntien ja sidosryhmien kesken, toimenkuvien selkeyttämiseen sekä vuorovaikutteisiin markkinoinnin kehittämiseen. Lisäksi keväällä 2006 tehdyn tiedekunnan täydennyskoulutuksen selvityksen perusteella aloitettu kehittämistyö edellyttää seuranta. Seurannan tuloksilla ja niistä tehtävillä johtopäätöksillä on vaikutusta koko tiedekunnan täydennyskoulutuksen asemoinnin ratkaisemiseen sekä Instituutin henkilöstörakenteeseen. Koulutusjohtajan tehtävää ei voida vielä pitää pysyväisluonteisena tehtävänä ennen kuin tiedekunnan täydennyskoulutuksen asemointi on ratkaistu.

Vastaselitys

A on vastaselityksessään todennut, että instituutti on toiminut yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnassa 12 vuoden ajan. Sen toimintaa ei ollut määritelty projektiluonteiseksi, vaan kyseessä oli yliopiston yhteiskunnallista palvelutehtävää toteuttava asiantuntijayksikkö. Luonnollisesti yksikön rahoitus on tullut eri tilaajilta, kuten se aina tulosvastuisissa täydennyskoulutusyksiköissä tulee. Tiedekuntaneuvoston hyväksymässä työjärjestyksessä todettiin Instituutin taloudesta, että toiminnan tavoitteena on kannattavuus mutta ei taloudellisen voiton tavoittelu. Toisin kuin monet muut yliopistolliset täydennyskoulutusyksiköt, instituutti kykeni pienenä ja erikoistuneena yksikkönä kehittämään toimintansa pysyvästi kannattavaksi. Yliopiston ja kasvatustieteiden tiedekunnan asettamissa täydennyskoulutusryhmissä Instituutin toimintaa pysyvänä asiantuntijayksikkönä ei mitenkään asetettu kyseenalaiseksi.

Virkamieslautakunnan ratkaisu ja perustelut

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 56 §:n 1 momentin 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.

Saman lain 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta.

Asiassa esitetty selvitys ja johtopäätös

Yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan dekaani on 3.9.2003 nimittänyt A:n koulutusjohtajan virkasuhteeseen ajalle 1.10.2003–31.12.2004. Nimittämiskirjaan on merkitty määräaikaisuuden perusteeksi työn luonne, Instituutin projektit. Instituutti oli tuolloin toiminut jo usean vuoden ajan. Asiassa ei ole ilmennyt, että nimityksestä päätettäessä olisi ollut vireillä yliopiston täydennyskoulutusta koskevia, koulutusjohtajan työtehtävien jatkuvuuden epävarmaksi tekeviä organisaatiomuutoksia.

Yliopiston hallintojohtaja on 22.11.2004 nimittänyt A:n koulutusjohtajan virkasuhteeseen ajalle 1.1.2005–31.12.2006. Nimittämiskirjaan on merkitty määräaikaisuuden perusteeksi työn luonne, jota on perusteltu nimitystä koskevassa perustelumuongossa edellä tarkemmin selostetulla tavalla muun muassa tuolloin vireillä olleilla selvitystöillä, joiden tuloksilla saattaisi olla vaikutusta muun muassa täydennyskoulutuksen organisointiin. Nimitysmuistion mukaan koulutusjohtajan tehtävää ei voitu vielä pitää pysyväisluonteisena tehtä-

vänä ennen kuin Instituutin asema on vakiinnutettu osaksi Yliopiston täydennyskoulutuksen kokonaisuutta. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että Instituutin lakkauttamisesta olisi tuossa vaiheessa varsinaisesti suunniteltu. A:n koulutusjohtajan tehtävien jatkuminen ei vuoden 2004 lopulla ole ollut sillä tavoin epävarmaa, että hänet olisi voitu tällä perusteella laillisesti nimittää määräajaksi. Vuosien päästä mahdollisesti toteutettavia organisaatiomuutoksia ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena virkamiehen nimittämiseksi määräajaksi virkasuhteeseen, koska tällainen käytäntö mahdollistaisi vakinaiseen virkasuhteeseen kuuluvan virkamiehen irtisanomissuojan kiertämisen.

Yliopiston hallintokeskuksen osastopäällikkö on 12.12.2006 nimittänyt A:n koulutusjohtajan virkasuhteeseen ajalle 1.1.2007–31.12.2008. Nimittämiskirjaan on merkitty määräaikaisuuden perusteeksi työn luonne, jota on perusteltu nimitystä koskevassa perustelumuistiossa olennaisesti samoilla perusteilla kuin edellä mainitussa virkasuhdetta 1.1.2005–31.12.2006 koskevassa perustelumuistiossa. Muistiossa on todettu, että keväällä 2006 tehdyn tiedekunnan täydennyskoulutuksen selvityksen perusteella aloitettu kehittämistyö edellyttää seurantaa, jonka tuloksilla ja niistä tehtävistä johtopäätöksillä on vaikutusta koko tiedekunnan täydennyskoulutuksen asemoinnin ratkaisemiseen sekä Instituutin henkilöstörakenteeseen. Muistion mukaan koulutusjohtajan tehtävää ei voitu pitää pysyväisluonteisena tehtävänä ennen kuin tiedekunnan täydennyskoulutuksen asemointi on ratkaistu. Kasvatustieteiden tiedekunnan täydennyskoulutusryhmän muistiossa 5.5.2006 oli esitetty, että täydennyskoulutuksen tarjonnan rakenne säilyisi pääpiirteittäin ennallaan ja yksiköt organisoisivat omista lähtökohdistaan oman täydennyskoulutuksensa. Instituutille toimisi koordinoivana tahona yhteisten täydennyskoulutusprojektien toteutuksessa. Työryhmän ehdotuksiin ei sisällynyt ehdotusta Instituutin tai sen koulutusjohtajan tehtävien lakkauttamisesta. Yliopiston täydennyskoulutuksen järjestelyt olivat vuoden 2006 lopussa vielä suunnitteluvaiheessa, eikä yliopiston esittämästä selvityksestä ilmene, että A:n virkatehtävien jatkuvuus olisi niiden vuoksi käynyt sillä tavoin epävarmaksi, että A on lain mukaan voitu ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen työn tilapäisen luonteen vuoksi. Tältä osin on lisäksi otettava huomioon, että hänet oli jo kaksi vuotta aiemmin nimitetty olennaisesti samoilla perusteilla määräajaksi samaan tehtävään.

A:ta ei ole minkään edellä mainitun virkasuhteen osalta palkattu mihinkään tiettyyn määräaikaiseen projektiin vaan hoitamaan Instituutin toiminnan strategiseen ja operationaaliseen johtamiseen liittyviä tehtäviä.

A:n nimittämiset määräaikaisiin virkasuhteisiin eivät edellä selostetun perusteella ole johtuneet työn luonteesta tai muusta valtion virkamieslaissa mainitusta syystä. A:lla on tämän vuoksi oikeus palkka vastaavaan korvaukseen.

Korvauksen suuruutta arvioitaessa on otettu huomioon A:n ikä ja hänen palvelussuhteensa kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammatiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä.

Päätös

Vaatimuksen enemmälti hyläten virkamieslautakunta määrää yliopiston maksaamaan A:lle kymmenen kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentti sekä 56 §.

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Jussi-Pekka Lajunen

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, Äijälä, Isomäki, A. Nieminen, M. Nieminen, Komulainen ja Keturi.