

17.4.2007

Dnro 1582/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

ESITYS YLIOPISTOJEN JA KORKEAKOULUJEN PERUSTEETTOMIEN MÄÄRÄAIKAISTEN VIRKASUHTEIDEN VÄHENTÄMISEKSI

1 KANTELU

Valtion yhteisjärjestö VTY ry pyysi 23.5.2005 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, noudattavatko palvelussuhteasioissa päätöksiä tekevät valtion virkamiehet ja erityisesti yliopistojen, lukuun ottamatta Kuopion yliopistoa, ja korkeakoulujen hallintojohtajat työsopimuslain ja virkamieslain säännöksiä ja eduskunnan sekä valtioneuvoston ja työmarkkinalaitoksen päätöksiä käyttäessään määräaikaisia palvelussuhteita.

VTY ry katsoi kantelussaan, että vuonna 1994 valtion virkamieslakiin lisätty 9 § määräaikaisuuksien perusteista ei ole johtanut määräaikaisten virkasuhteiden tuntuvaan vähentymiseen. Useimmiten määräaikaista virkasuhdetta koskevaan nimittämiskirjaan ei ole merkitty edes määräaikaisuuden perustetta.

Virkamieslautakunnan käsittelyssä on ollut runsaan 10 vuoden aikana arviolta 150 tapausta. Yli puolessa tapauksista lautakunta on päätenyt siihen, että määräaikaisen virkasuhteen käyttö on ollut laiton. Keskimääräinen korvaus on ollut 10–12 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Myös korkein hallinto-oikeus on vahvistanut virkamieslautakunnan linjaukset mutta tämäkään ei ole vaikuttanut virastojen käyttäytymiseen.

Vuoden 2001 valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta todettiin muun muassa, että "pysyväisluonteisissa tehtävissä käytetään toistaiseksi voimassa olevia palvelussuhteita". VTY ry:n mukaan myös eduskunta on ilmaissut vastaavanlaisia kannanottoja. Samoin hallitusohjelman mukaan on ryhdyttävä toimenpiteisiin etenkin julkisella sektorilla toistuvien määräaikaisten palvelussuhteiden vakinaistamiseksi.

Valtiovarainministeriö oli asettanut 19.6.2002 työryhmän selvittämään määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä valtionhallinnossa. Työryhmä sai työnsä päätökseen 31.3.2003. Valtion virastojen tuli laatia virasto- tai hallinnonalakohtainen toimeenpanosuunnitelma määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi vuoden 2003 loppuun mennessä. VTY:n käsityksen mukaan tällaisia suunnitelmia ei kuitenkaan ole kattavasti tehty virastoissa. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston suosituksen mukaisesti ei määräaikaisia palvelussuhteita ole myöskään käyty lävitse riittävässä laajuudessa.

Ongelma on VTY ry:n mukaan erittäin paha yliopistoissa, joissa määräaikaisia virkamiehiä ja työntekijöitä oli vuonna 2004 yhteensä 19 721, joista vain alle 1 000 vakanssia vakainaistettiin. Määräaikaisen henkilöstön määrä oli valtiovarainministeriön marraskuussa 2004 tekemän selvityksen mukaan vuonna 2004 yhteensä 30 091, kun se vuonna 2001 oli 29 417.

Vaikka määräaikaisia palvelussuhteita olikin jonkin verran vakainaistettu, niin uusia määräaikaisia palvelussuhteita syntyy jatkuvasti lisää. Valtion virkamieslain mukaan määräaikainen palvelussuhde ei muutu koskaan pysyvästi virkasuhteeksi kuten työsuhde. Näistä syistä VTY ry pyysi oikeusasiamiestä ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin määräaikaisten palvelussuhteiden määrän alentamiseksi.

Julkisten hyvinvointialojen liitto JHL ry ilmoitti 11.1.2006 uudistavansa 21.11.2005 lakkautetun VTY ry:n lausuman ja jatkavansa VTY ry:n nimissä tehtyä kantelua. JHL ry katsoi, etteivät yliopistojen esittämät vakainaistamistoimenpiteet ole johtaneet tilastoissa määräaikaisten virkasuhteiden määrän supistumiseen. JHL ry:n mukaan yliopistojen esittämät selvitykset eivät ole kovin seikkaperäisiä ja niissä oli menty yllättävän paljon rahoituksen epävarmuuden taakse. JHL ry:n mukaan tämä ei kuitenkaan oikeuttaisi käyttämään määräaikaista palvelussuhdetta.

2

SELVITYS

Kantelukirjoituksen johdosta hankittiin opetusministeriön lausunto (15.11.2005). Ministeriö hankki lisäksi Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Joensuun, Turun, Tampereen, Oulun, Lapin ja Vaasan yliopistojen, Åbo Akademin, Teknillisen korkeakoulun, Lappeenrannan teknillisen yliopiston, Taideteollisen korkeakoulun, Svenska handelshögskolanin, Turun ja Helsingin kauppakorkeakoulujen, Sibelius-akatemia, Teatterikorkeakoulun sekä Kuvataideakatemia selvitykset määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä ja niiden perusteista. Lausunto ja selvitykset lähetettiin 31.8.2005 tiedoksi VTY ry:lle.

Tämän jälkeen pyysin vielä valtion virkamieslain 9 §:n selkeydestä ja toimivuudesta Valtion työmarkkinalaitoksen lausunnon (10.3.2006). Se lähetettiin 16.8.2006 tiedoksi JHL ry:lle. JHL ry on 16.1.2007 kommentoinut näitä kanteluasiassa hankittuja lisälausuntoja. Opetusministeriö ja Valtion työmarkkinalaitos ovat joulukuussa 2006 täydentäneet tänne antamia selvityksiä. Lisäksi yliopistot ja korkeakoulut ovat täydentäneet kuluvan vuoden tammi–maaliskuussa 2005 tänne antamia tietoja määräaikaisista palvelussuhteistaan. Valtiovarainministeriö lähetti lisäselvityksenä tiedoksi 28.3.2007 päivätyn määräaikaistyöryhmän pöytäkirjan.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva pysyvä, sopimusvapauteen perustuva neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmä luotiin 6.11.1970 annetulla valtion virkaehtosopimuslailla (664/1970), joka korvasi aikaisemmin sovelletun niin sanotun menettelytapalain (427/1964). Laissa on todettu, mitkä asiat eivät kuulu palvelussuhteen ehtoihin ja mistä ei saa virkaehtosopimuksin sopia. Asioita, joita ei pidetä palvelussuhteen ehtoina, ovat muun muassa viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät, työn johtaminen ja työmenetelmät. Sovittavia asioita ovat muun muassa virkamiehen palkkausta, työaikoja ja vuosilomaa koskevat kysymykset (ks. HE 14/1970 vp s. 7 ja Koskinen–Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet (2005) s. 190–191 ja 193). Valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Säännöksen 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Yliopistojen ja korkeakoulujen palvelussuhteiden ehdoista on osaltaan sovittu virka- ja työehtosopimusjärjestelmän puitteissa. Valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 10 §:n mukaan työnantajavirkamiehiä ovat muun muassa työnantajavirkaan nimitetyt sekä yliopistoissa rehtorina toimiva professori ja hallintojohtaja.

Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu vastata valtion yleisestä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta. Virkaehtosopimusten tulkinta kuuluu viime kädessä työtuomioistuimelle. Näistä syistä oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua työmarkkinaosapuolten lakiin perustuvien valtuuksiensa puitteissa tekemien sopimusten sisältöön eikä myöskään yksityisoikeudellisten työsopimusten sisältöön.

Kantelukirjoituksissa ei ole myöskään yksilöity tiettyjä, perusteettomia määräaikaisia virkasuhteita vaan työmarkkinajärjestöjen kantelua on perusteltu enemmänkin tilastollisilla ja muilla yleisillä työmarkkinapoliittisilla seikoilla. JHL ry on tosin 16.1.2007 katsonut, että opetusministeriö olisi epäonnistunut tulosohjaavana viranomaisena määräaikaisten palvelussuhteiden käytön saamisessa järjestykseen. Myös yliopistoilta ja korkeakouluilta saamani selvitykset sisältävät yleisiä näkökohtia niiden solmimien palvelussuhteiden määräaikaisuuksista. Siten olen laillisuusvalvonnassa arvioinut yliopistojenkin määräaikaisia virkasuhteita lähinnä valtion eri virkamiesten yhdenvertaisuuden ja nykyisen valtion virkamieslain selkeyden ja toimivuuden näkökulmista.

3.2

Lainsäädäntö määräaikaisista palvelussuhteista

Valtion virkamieslain (750/1994) 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. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittävästä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään erikseen. Säännöksen 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Lisäksi virkamieslain 9 §:n 3 momentin mukaan asetuksella säädetään erikseen ne virat, joihin on aina nimitettävä määräajaksi.

Valtion virkamieslain perusteena olleessa hallituksen esityksessä (HE 291/1993 vp) todettiin muun ohella, että määräaikaisen virkasuhteen käyttö tilanteissa, joissa esityksen antoaikaan nimitettiin virkaan viransijainen, lisää virastojen mahdollisuuksia henkilöstöhallinnon joustavaan hoitamiseen. Sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat poiketa sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty. Pykälän 2 momentin nojalla virkamies voitaisiin nimittää määräajaksi virkaan, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä, perusteltu syy edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Nykyisin niistä viroista, joihin voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, säädetään virkamieslain 6 §:n mukaan asetuksella. Nämä virat on säädetty eräistä määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi täytettävistä viroista annetussa asetuksessa (228/1989). Tätä asetusta oli jouduttu uudistamaan useita kertoja vuodessa. Tämän vuoksi ehdotettiin jätettäväksi nimittävän viranomaisen harkintaan, onko virkaan syytä nimittää toistaiseksi vai rajoitetuksi ajaksi. Rajoitetuksi ajaksi nimittämiseen oli kuitenkin oltava viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy. Tätä edellytettiin myös työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa. Nimittämisen virkaan toistaiseksi oli edelleen tarkoituksena olla pääsääntöinen menettely.

Valtiovarainministeriö on mainittuun valtion virkamieslain 9 §:ään viitaten antanut 14.10.2003 lukien voimassa olevan henkilöstöhallinnon asiakirjan (VM 48/321/2003), joka koskee valtion määräaikaisia palvelussuhteita.

Perustuslain (731/1999) 123 §:n 1 momentin ja yliopistolain (645/1997) 2 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on kuitenkin itsehallinto. Yliopistolain 4 §:n (muut. 715/2004) 1 momentin mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Yliopistolakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 263/1996 vp) mukaan ainoastaan yliopistojen hallinnon perusrungosta säädetään lailla, ja kukin yliopisto päättää hallintonsa tarkemmasta organisoinnista ja hallintoelinten päätösvallasta. Yliopistojen itsehallinnon keskeisenä periaatteena pidettiin sitä, että tutkimusta ja opetusta koskevat päätökset tehdään yliopiston omissa hallintoelimissä lailla ja asetuksilla annettujen säännösten puitteissa. Itsehallintoon kuuluu myös yliopistojen oikeus päättää sisäiseen hallintoonsa kuuluvista asioista valtion keskushallinnon puuttumatta niihin. Yliopistojen toiminnan ohjaus tapahtuu "nykyiseen tapaan tulossopimusten ja niihin sisältyvien

tavoitteiden kautta. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin käytännössä jo toteutettu yliopistojen toiminnan laadun ja taloudellisuuden arviointi."

Perustuslakivaliokunta on katsonut yliopistolain muutosesityksen (HE 10/2004 vp) yhteydessä vastaavalla tavalla, että yliopistojen itsehallinnolla tarkoitetaan "ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset" (HE 1/1998 vp, s. 178). Lailla säätämisen vaatimus merkitsee sitä, että lailla säädetään muun muassa yliopistojen hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta. "Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla" (PeVL 19/2004 vp s. 2). Yliopistojen itsehallinnon on nähty kattavan myös yliopiston itsenäisen päätöksenteon henkilöstön valinnan osalta (ks. OPM 2006:14: Yliopistojen taloudellisen aseman ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väliraportti s. 20).

3.3

Toimenpiteistä perusteettomien määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi

Valtion työmarkkinalaitos, jonka tehtäviin kuuluu vastata valtion yleisestä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta, on lausunnossaan 10.3.2006 kertonut omista toimenpiteistään perusteettomien määräaikaisten virkasuhteiden vähentämiseksi. Valtiovarainministeriön kannalta kysymys määräaikaista palvelussuhteista liittyy toisaalta hallitusohjelman ja toisaalta valtion hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamiseen.

Valtion työmarkkinalaitos oli lähettänyt lokakuussa 2003 valtion määräaikaista palvelussuhteita koskevan kirjeen ministeriöille, virastoille ja laitoksille. Kirjeessä kiinnitettiin virastojen huomiota valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa säädettyjen määräaikaisten palvelussuhteiden perusteisiin ja nykyiseen soveltamiskäytäntöön. Samalla edellytettiin, että virastojen tuli laatia virasto- ja hallinnonalakohtainen toimenpidesuunnitelma määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi vuoden 2003 loppuun mennessä.

Nytemmin tämän kanteluasian yhteydessä hankitut yliopistojen ja korkeakoulujen selvitykset ja lisäselvitykset ovat osoittaneet, että valtiovarainministeriön lokakuussa 2003 edellyttämistä toimenpidesuunnitelmia on laadittu yliopistoissa ja korkeakouluissa vain rajoitetusti. Jyväskylän yliopisto (22.12.2003), Joensuun yliopisto (17.11.2003), Åbo Akademi (12.2.2004), Teknillinen korkeakoulu, Tampereen yliopisto, Oulun yliopisto, Vaasan yliopisto, Helsingin kauppakorkeakoulu, Svenska handelshögskolan (9.12.2003), Turun kauppakorkeakoulu (7.5.2004) sekä Lapin yliopisto olivat joko valmistelleet ja useat edelleen vahvistaneet määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseen ja menettelytapojen tarkistamiseen liittyvät toimenpidesuunnitelmansa. Helsingin yliopistossa ja Turun yliopistossa, Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa, Taideteollisessa korkeakoulussa, Sibelius-Akatemiassa, Teatterikorkeakoulussa, Kuvataideakatemiassa sekä Tampereen teknillisessä yliopistossa ei ole asian selvittämisestä huolimatta ainakaan yhtä toimenpidesuunnitelmaa määräaikaisten palvelussuhteiden vakinaistamiseksi. Kuitenkin yliopistojen tiedekunnilla ja erillisillä laitoksilla voi olla omia henkilöstösuunnitelmiaan ja valtiovarainministeriön syksyllä 2003 lähettämä kirje

oli johtanut osaltaan virkojen vakinaistamiseen. Syyt palvelussuhteiden määräaikaaisuudelle vaihtelevat yliopistoissa ja korkeakouluissa siten, että ne liittyvät usein avoimen viran tehtävien hoitoon, sijaisuuksiin, projektityöhön, harjoitteluun tai erilaisilla hankerahoituksilla rahoitettuun tutkimukseen. Osassa yliopistoja määräaikaisten palvelussuhteiden määrät ovat eri syistä jopa lisääntymässä.

Kantelun vireillä ollessa on valtiovarainministeriön määräaikaistyöryhmä selvittänyt asiaa ja tämän työn kuluessa on esitetty sellaisiakin lainmuutosesityksiä, jotka laillistaisivat nykyisten määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä. Näitä muutoksia eivät järjestöedustajat ole hyväksyneet. JHL ry:n mukaan työn luonteeseen liittyvä määräaikaisuuden peruste tulisi joko poistaa laista tai rajata se selkeästi joihinkin erityistilanteisiin.

3.4

Tutkijanuran kehittämistä pohtinut työryhmä 3.5.2006

Yliopistojen määräaikaista palvelussuhteita koskevat ongelmat ovat olleet esillä myös 3.5.2006 valmistuneessa työryhmätyössä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:13). Tutkijanuran kehittämistä ja houkuttelevuutta pohtinut työryhmä on ehdottanut, että Suomeen luotaisiin neliportainen tutkijanuramalli. Mallin tavoitteena on selkiyttää tutkijanuran eri vaiheita, yksinkertaistaa virkanimikkeistöä ja perustaa tutkijanuralla eteneminen ulkopuoliseen arviointiin ja yhtenäisiin kriteereihin. Tutkijanuramallin rahoitus perustuisi yhteisrahoitukseen, joka takaisi resurssit uuden tutkijanuramallin kehittämiseen ja vähentäisi rahoituksen hajanaisuudesta johtuvaa pätkätyöläisyyttä. Neliportainen tutkijanuramalli kattaa yliopistojen ja valtion tutkimuslaitosten ohella soveltuvin osin tutkijanuran myös muilla sektoreilla.

Työryhmä esitti, että tutkijanuramalli rakentuisi Suomen Akatemian, Tekesin ja myös säätiöiden rahoitusinstrumenttien sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten virkarakenteen rinnakkaiseen kehittämiseen. Työryhmä on esittänyt lisärahoitusta Suomen Akatemialle ja yliopistoille. Tutkijanuramallin toteuttaminen edellyttää yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta nykyisen virkarakenteen kehittämistä ja aktiivista rekrytointia. Tutkijan edistymistä tulisi työryhmän mukaan arvioida säännöllisesti ja henkilön mahdollinen vakinaistaminen tulee kytkeä arviointiin.

3.5

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 7.9.2006

Yliopistojen ja korkeakoulujen asemaa ja itsehallintoa on arvioitu vastikään 7.9.2006 myös eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä (1122/4/05), jonka hän antoi yhdeksän Helsingin yliopiston tieteenharjoittajan kanteluun. Oikeusasiamies Paunio kannanoton mukaan uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) käyttöönotto yliopistoissa ei ainakaan tässä vaiheessa näytä vaikuttavan yliopistojen tieteen vapauteen tai itsehallintoon, jotka niille on turvattu perustuslaissa. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan uuteen palkkausjärjestelmään ei ole sisäänrakennettu mitään elementtiä, jolla pyrittäisiin vaikuttamaan tieteen vapauteen tai yliopistojen itsehallintoon. Yliopistoille jää harkintavaltaa sekä menettelymuotojen että sovellettavien kriteereiden valinnassa, ja kriteereiden soveltaminen ja arvioiminen kussakin

yksittäistapauksessa jää myös yliopiston sisäiseksi asiaksi. Palkka- ja rekrytointitoimivallan käyttö ei myöskään siirry pois yliopistoilta. Peruslähdekohta on edelleen, että yliopistot toimivat tulosohjattuina tilivirastoina ja merkittävilta osin valtiovallan rahoituksen turvin.

Kuitenkin UPJ pakottaa yliopistot omaksumaan perinteisen vertaisarvioinnin rinnalle uuden arviointimenettelyn, joka väistämättä vaikuttaa tiedettä, taidetta ja ylintä opetusta harjoittavien henkilöiden asemaan. Esimiesten on arvioitava määräajoin työntekijöiden tehtävien vaativuutta ja henkilökohtaista suoriutumista, ja näiden arviointien lopputuloksilla on välitön vaikutus työntekijöiden palkan suuruuteen. Olennainen kysymys oikeusasiamiehen mukaan on tällöin, millä tavalla UPJ:n arviointiprosessit mahdollisesti vaikuttavat tieteen sisäiseen arviointiin tai suuntautumiseen, kuten oikeuteen valita tutkimusaiheet ja -menetelmät sekä urakehitykseen. Oikeusasiamies totesi, että UPJ on uusi, kehittyvä järjestelmä eikä siitä ole vielä saatu käytännön kokemuksia. Siksi hän ei voinut ottaa kantaa, miten sen soveltaminen voi tulevaisuudessa vaikuttaa tiedeyhteisön sisäisiin arviointiprosesseihin ja tutkimuksen suuntautumiseen.

Oikeusasiamies totesi samalla, että erilaisten hallintotehtävien asema perustuslaissa turvatus itsehallinnon näkökulmasta on asia, josta ei vallitse täyttä sisällöllistä yksimielisyyttä. Hänen mukaansa voitaneen kuitenkin sanoa, että mitä läheisempi sisällöllinen yhteys jollakin hallintotehtävien hoidolla on itsehallinnon ydinalueisiin (tutkimukseen ja opetukseen) ja näiden riippumattomuuden takaamiseen, sitä perustellumpaa on katsoa, että nämä tehtävät ovat yliopiston itsehallinnon suojaamia (ks. Tuori, Kaarlo: Yliopiston itsehallinto. Teoksessa Uusitalo, Paavo – Lipponen, Jukka (toim.): Yliopisto ja valtiovalta – Yliopistolaki ja sen perustelut. Helsinki 1995 s. 164).

3.6

Taloudelliset ohjauskeinot ja yliopistojen autonomia

Oikeuskirjallisuudessa yliopistojen itsehallinnolla tai autonomialla on nähty useita perusteita. Itsehallintoa perustelevat ensinnäkin tutkimuksen sisäiset normit, jotka edellyttävät, että tutkimustuloksia arvioidaan vapaasti julkisessa keskustelussa (eikä muun hallinnon toimesta). Itsehallintoa perustelevat myös yliopiston itsenäiset kulttuuritehtävät yhteiskunnan kulttuuriperinnön välittämisessä, arvioimisessa ja kehittämisessä. Myös tiedeyhteisön vastuu tutkimuksen yhteiskunnallisista seurauksista on (tieteellisesti) tutkittavissa oleva seikka, johon viime kädessä kykenee vain autonominen tiedeyhteisö. Autonomisen tiedeyhteisön on nähty toimivan eräänlaisena puskurina välittömien yhteiskunnallisten intressien ja tutkimuksen välissä (ks. Tuori: Yliopiston itsehallinto s. 151).

Yliopiston itsehallinnon tarkoituksena on oikeuskirjallisuudessa määritelty sen riippumattomuuden takaaminen, jota yliopiston tehtävä vapaan tutkimuksen ja tieteellisen sivistyksen edistäjänä sekä tutkimukseen perustuvan ylimmän opetuksen antajana edellyttää. Yliopistojen itsehallinto näkyy paitsi tietynä riippumattomuutena valtion keskushallinnosta, myös yliopiston sisäisestä järjestysmuodosta, jonka tulee mahdollistaa vapaa, tasa-arvoinen ja julkinen keskustelu. On myös katsottu, että yliopisto tulee organisoida ei-johtajavaltaisesti mainittuja tiedeinstituution perusteita kunnioittaen (ks. Tuori: Yliopiston

itsehallinto s. 156 ja 158–159).

Yliopistojen taloudellinen autonomia on olennainen seikka yliopistojen itsehallinnon kannalta. Yliopistolain muutosesityksestä antamassaan mietinnössä sivistysvaliokunta kuitenkin katsoi taloudellista autonomiaa vastaan puhuvan paitsi budjettivastuun, myös sen, että valtiolla tulee olla riittävä ohjausinstrumentti koulutuspolitiikan suuntaamisessa. Valiokunta kuitenkin katsoi, että on olemassa tarvetta lisätä yliopistojen taloudellista liikkumavaraa (SiVM 10/2004 vp s. 4). Sivistysvaliokunta katsoi, että "yliopistot ovat opetusministeriön hallinnonalalla toimivia tulohajattuja asiantuntijaorganisaatioita" (SiVM 10/2004 vp s. 5, ks. myös HE 263/1996 vp s. 12 ja OPM 2006:14 s. 19 ja 22–23).

Opetusministeriön ja yliopistojen välisellä tulossopimuksella sovitaan tulostavoitteista ja sen rahoituksesta kolmen vuoden kausiksi. Tulohajaus voidaan jakaa määrällisten tavoitteiden, tuloksellisuuden ja hankerahoituksen kautta tapahtuvaksi tavoitteiden asettamiseksi (ks. OPM 2006:14 s. 21, 23 ja 26). Tulohajausjärjestelmiä yliopistoihin sovellettuina on sekä puollettu että arvosteltu. Tuorin mukaan voi kysyä, missä määrin itsehallinto tuo yliopistojen asemaan valtion talousarvion alaisista hallintovirastoista poikkeavia piirteitä ja missä määrin tästä voisi seurata rajoituksia (muualla) valtionhallinnossa noudatettujen ohjaus- ja valvontajärjestelmien sovellettavuudelle. Hän kysyy, asettaako yliopistojen itsehallinto rajoituksia sille, mitä yliopistot voivat talousarviomenettelyyn liittyvissä tulossopimuksissa sopia. Yhtenä piirteenä Tuori on arvostellut sitä, että tulossopimuksissa yksilöjohtajat voivat periaatteessa vastoin kollegiaalista käsittelyperiaatetta ilman edeltävää yliopistossa tai tiedekunnassa käytyä avointa keskustelua sitoutua toimenpiteisiin, joista päättäminen kuuluisi monijäseniselle toimielimelle (ks. Tuori: Vastaväittäjän lausunto Tarmo Miettisen väitöskirjasta Tieteen vapaus, LM 8/2001 s. 1346–1347, ks. myös Tuori: Yliopiston itsehallinto s. 166–167).

Kritiikkiä taloudellisten ohjausjärjestelmien yliopistoihin soveltamista vastaan on esittänyt myös Suviranta. Hänen mielestään yliopistojen tulohajausjärjestelmän perusteista tulisi säätää nimenomaisesti lain tasolla (ks. Suviranta, Outi: Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisointi ja valtion talouden järjestelmä. LM 4/2006 s. 553 ja 557–559).

Kirjallisuudessa tulohajaus- ja arviointijärjestelmien on toisaalta myös katsottu vakiintuneen sekä yliopistojen ulkoiseksi että sisäiseksi ohjausmekanismiksi. Tulobudjetoinnin on lisäksi nähty lisänneen yliopistojen autonomiaa määrärahojen käytössä aikaisempaan verrattuna. On tosin katsottu, että valtiovallan ohjaus ja seuranta on samalla kohdistunut yliopistojen tuotoksiin, jotka on vielä haluttu kvantifioida erilaisin taloudellisuus- ja tuottavuuskriteerein.

Käsitykseni mukaan yliopistojen budjetointikäytännöt ovat syntyneet hallintokäytännössä ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Puitteet, joissa yliopistot voivat vaikuttaa tutkimus- ja opetushenkilöstönsä palkkauksen ja työolosuhteiden kehittämiseen, ovat määrittyneet ja määrittyvät keskusjärjestötason neuvotteluissa (ks. Raitio, Kari: Toteutuuko yliopistojen autonomia? Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, Helsinki 2005 s. 322 ja Suviranta LM 4/2006 s. 557, ks. myös OPM 2006:14 s. 23).

Yliopistojen kokonaisbudjeteista ulkopuolisen rahoituksen osuus vaihtelee laajasti (välillä 3–47 %; ks. OPM 2006:14 s. 23). Valtaosa ulkopuolisesta rahoituksesta (Suomen Akatemia, Tekes, EU) on kilpailutettua, mikä yhtäältä on nähty edulliseksi tutkimuksen laadulle ja tuottavuudelle, mutta toisaalta ongelmalliseksi tutkimuksen suuntautumisen vapauden kannalta (ks. opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36 s. 67). Ulkopuolinen rahoitus on kuitenkin yleisellä tasolla nähty yliopistojen autonomiaan kuuluvana asiana (OPM 2006:14 s. 27).

Yliopistojen autonomiaa rajoittavia tekijöitä voidaan löytää nähdäkseni muitakin kuin yliopistojen riippuvuus valtion rahoituksesta. Autonomiaan vaikuttavat esimerkiksi muuta kautta saatu rahoitus, yhteiskunnan asenteet, liike-elämän ja muiden ulkopuolisten tahojen intressit sekä ylikansalliset kehityskulut ja sopimukset. Erikseen voidaan mainita yliopistolain 7 §, jossa on säädetty yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista ja muusta opetuksesta. Säännöksen perusteella ja käytävien tulosneuvottelujen kautta valtionhallinnolla on mahdollisuus suunnata yliopistolaitoksen toimintaa.

3.7

Arviointia

Yliopistoja ja korkeakouluja koskevat samat, yleiset määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä koskevat säännökset ja työmarkkinapoliittiset puitteet kuin muutakin valtionhallintoa. Kuitenkin yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto vaikuttaa ja osin vaikeuttaakin määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöön ja niiden määrän vähentämiseen. Viittaan myös Seppo Koskisen ja Tiina Jyringin kirjoitukseen "Määräaikaista vai pysyvää – Oikeus käyttää määräaikaisia virkasuhteita yliopistojen opetuksessa, tutkimuksessa ja tukitehtävissä" (Edilex, Edita Publishing Oy 2005). Siinä on koottu myös määräaikaisia palvelussuhteita koskevaa virkamieslautakunnan (esim. VMLTK 31/30.9.1998, 42/15.9.1999, 76/29.11.2000, 43/17.9.2003 ja 55/2003/12.11.2003) ja korkeimman hallinto-oikeuden (esim. KHO taltio 303/12.2.2002 ja taltio 2303/ 22.10.1998) käytäntöä. Tämänkin kirjoituksen mukaan valtion virkamieslain mukaisesti perusteettomasta määräaikaisesta nimityksestä on mahdollista saada 6–24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Kuten edeltä ilmeni, on perusteettomien määräaikaisten palvelussuhteiden tilannetta käsitelty lukuisissa valtion virkamieslautakunnan päätöksissä ja myös eduskunnassa esitetyissä kysymyksissä (KK 386 ja 768/2005 vp). Niistäkin ilmenee, että yliopistot ovat vakinaistaneet vuoden 2004 loppuun mennessä noin 900 aiemmin määräaikaista henkilöä valtiovarainministeriön 14.10.2003 antaman ohjekirjeen perusteella tekemiensä suunnitelmien mukaisesti. Määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämissuunnitelmia on käsitelty myös yliopistojen ja opetusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa vuosina 2004–2005. Tulosneuvotteluissa on sovittu, että määräaikaiseen palvelussuhteeseen otetaan yliopistoissa henkilöstöä vain perustelluista syistä.

Yliopistojen palkkausjärjestelmää on uudistettu entistä kannustavammaksi ja palkitsevammaksi. Tämän yhteydessä on mahdollista tarkastella myös nykyisen virkarakenteen tarkoituksenmukaisuutta sen perusteella, mitä mm. yliopistojen rehtorien neuvosto on esittänyt. Opetusministeriön asettaman, tutkijanuraa

tarkasteleva työryhmän ehdotukset tulevat antamaan myös perusteita yliopistojen virkarakenteen kehittämiseksi.

Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu vastata valtion yleisestä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta. Valtiovarainministeriön kannalta kysymys määräaikaisten palvelussuhteiden osalta liittyy toisaalta hallitusohjelman ja toisaalta valtion hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamiseen. Valtion työmarkkinalaitos on tehnyt jo usean vuoden ajan ja tekee edelleen perusteettomien määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseen tähtävästä työtä.

Selkeänä lähtökohtana on valtion hyvän henkilöstöpolitiikan linjausten mukaisesti, että pysyvät tehtävät hoitaa vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Tämä sääntö ohjaa päätöksentekoa valtionhallinnossa tapahtuvissa rekrytointitilanteissa. Määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle on oltava valtion virkamieslaissa ja työsuhteisten osalta työsuhtesopimuksissa määritellyt perusteet. Jos määräaikaiselle palvelussuhteelle on olemassa lain mukainen peruste, kyseisten palvelussuhteiden käyttö on sallittua.

Valtion työmarkkinalaitos lähetti lokakuussa 2003 valtion määräaikaisten palvelussuhteita koskevan kirjeen ministeriöille, virastoille ja laitoksille. Kirjeessä kiinnitettiin virastojen huomiota valtion virkamieslaissa ja työsuhtesopimuksissa säädettyjen määräaikaisten palvelussuhteiden perusteisiin ja nykyiseen soveltamiskäytäntöön sekä kirjeessä esitettyihin toimenpiteisiin. Kirjeen mukaan virastojen tuli laatia virasto- ja/tai hallinnonalakohtainen toimenpidesuunnitelma määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi vuoden 2003 loppuun mennessä. Lisäksi tuli tehdä tapauskohtainen tarkastelu uusien määräaikaisten palvelussuhteiden solmimisen tai jatkamisen yhteydessä sekä kaikkien määräaikaisten palvelussuhteiden osalta viraston toiminnan suunnitteluun liittyen vuoden 2004 huhtikuun loppuun mennessä. Lisäksi Valtion työmarkkinalaitos valmisteli keväällä 2004 kyselyn, jonka pohjalta selvitettiin lokakuussa 2003 lähetetyn kirjeen vaikuttavuutta.

Määräaikaisten palvelussuhteita koskevat ongelmat liittyvät käytännössä lähinnä yliopistoihin. Erityisenä kysymyksenä nousee esille yliopistoja koskeva muusta valtionhallinnosta poikkeava rahoituspohja. Budjettirahoitus, joka kattaa vain osan yliopistojen toimintamenoista, vaikuttaa myös määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöön yliopistoissa. Yliopistoissa määräaikaisten palvelussuhteiden perusteena ovat usein projektit ja niihin liittyvä ulkopuolinen rahoitus. Projekti sinällään saattaa olla peruste määräaikaiselle palvelussuhteelle. Ongelmana käytännössä on se, että henkilöä ei välttämättä palkata edes koko projektin pituudeksi, vaan esimerkiksi vuodeksi kerrallaan, vaikka itse projekti kestää kolme vuotta.

Osana Valtion työmarkkinalaitoksen tekemää pitkäjänteistä työtä on käynyt ilmeiseksi, että tarvitaan selkeää asennemuutosta toistuviin projekteihin palkkaamisessa. Toivomus asennemuutoksesta tuli selkeästi esille Valtion työmarkkinalaitoksen ja työntekijäjärjestöjen järjestämässä seminaarissa Helsingissä kesäkuussa 2005. Seminaarissa julkistettiin Valtion työmarkkinalaitoksen keväällä 2004 valtion virastoille ja laitoksille tekemä kysely määräaikaisista palvelussuhteista. Tulosten mukaan valtion virastojen ja yliopistojen henkilöstöstä rekrytointin yhteydessä tehtyyn harkintaan perustuvia

eli ns. aidosti määräaikaisia (pois lukien säädöksiin perustuvat, taustaviranhaltijat ja opiskelijat) oli 18,2 prosenttia koko henkilöstöstä. Yliopistoissa ja korkeakouluissa tällaisia palvelussuhteita oli 44,6 prosenttia.

Valtion työmarkkinalaitos tekee jatkuvaa yhteistyötä valtion henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa määräaikaisiin palvelussuhteisiin liittyvissä kysymyksissä. Näihin kysymyksiin etsittiin vastauksia valtiovarainministeriön määräaikaistyöryhmässä, joka on 5.4.2007 päättänyt työnsä. Tämän ryhmän tavoitteena oli selvittää tapauskohtaisesti määräaikaisten palvelussuhteiden perusteita. Valtion määräaikaistyöryhmä on päässyt yhteisymmärrykseen keinoista, joilla valtion palveluksessa olevien virkamiesten ja työntekijöiden määräaikaisia palvelussuhteita voidaan vähentää. Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion pääsopijajärjestöjen edustajista koottu työryhmä selvittää vielä keinojen yksityiskohtaiset toteuttamismahdollisuudet.

Työryhmän mukaan muun muassa valtion virkamieslakia tulisi muuttaa siten, että määräaikaisen virkasuhteen perusteen tulee ilmetä nimittämiskirjasta ja että määräyksen pitää kestää koko perusteen mukaisen ajan. Virka- ja työehtosopimusta muuttamalla voidaan määräaikaisuuksien perusteet ottaa työpaikoilla nykyistä tapauskohtaisempaan käsittelyyn yhdessä luottamusmiesten kanssa. Lisäksi Valtion työmarkkinalaitos lähettää virastoille ja laitoksille ohjekirjeen, jossa käsitellään yksityiskohtaisesti toimia, joilla määräaikaisuuksia voidaan vähentää.

Määräaikaisuuksien tulee olla lainmukaisia ja se pyritään nyt valmistelussa olevilla keinoilla varmistamaan. Projektirahoitus on valtion tietoisesti valitsema tapa tutkimuksen suuntaamiseksi yhteiskunnallisesti tärkeisiin kohteisiin. Yliopistojen toimialana on paitsi tieteen tekeminen myös kouluttaminen ja siksi niissä on paljon jatko-opiskelijoita määräaikaisissa töissä valmistelemassa esimerkiksi väitöskirjaansa. Näistä syistä yliopistoissa on jatkossakin määräaikaista henkilöstöä selvästi enemmän kuin muualla valtionhallinnossa. Nyt valmistelussa olevilla keinoilla yliopistojenkin määräaikaisuuksiin pyritään vaikuttamaan. Määräaikaistyöryhmän pöytäkirjassa 28.3.2007 on luetteloitu toimenpiteinä määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi: 1) valtion virkamieslain muutokset 2) valtion virkamiesasetuksen muutos 3) virka- ja työehtosopimuksen muutos 4) valtiovarainministeriön kirje virastoille ja laitoksille 5) valtion budjettiin varattava keskitetty tai ministeriökohtainen irtisanomis- tai tukiraha 6) budjettimääräysten selkiyttäminen sekä 7) tilastoinnin tarkentaminen.

Valtion työmarkkinalaitoksella on käynnissä mahdollinen valtion virkamieslakiin kohdistuva muutostarpeiden selvitystyö. Selvitystyö koskee lähinnä määräaikaisten palvelussuhteiden perusteiden selventämistä.

Valtiovarainministeriö jatkaa määräaikaisiin palvelussuhteisiin liittyvää työtään ja etsii jatkuvasti uudenlaisia keinoja sen varmistamiseksi, että lakien sekä valtion hyvän henkilöstöpolitiikan mukainen toiminta määräaikaisten palvelussuhteiden osalta toteutuu.

Lisäksi työministeriössä on 31.1.2007 valmistunut määräaikaisia työsuhteita selvittäneen työryhmän raportti. Nämä kaikki selvitystyöt antaisivat nähdäkseni pohjan, mikäli poliittisessa päätöksenteossa niin halutaan, nykyisten normien ja ohjeiden täsmentämiselle sekä mahdollisesti työmarkkinajärjestöjen välisille

sopimuksille.

4

JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPIDE

Yliopistojen ja korkeakoulujen perusteettomien määräaikaisten palvelussuhteiden tilannetta on selvitetty lukuisissa valtion virkamieslautakunnan ratkaisuihin. Määräaikaistyöryhmän selvityksen mukaan valtiolla oli yliopistot poisluettuina toukokuussa 2006 määräaikaisia 11,2 prosenttia henkilöstöstä. Yliopistoissa määräaikaisia oli samaan aikaan 36,4 prosenttia henkilöstöstä. Näissä luvuissa on ilmoitettu aidosti määräaikainen henkilöstö. Lukuihin ei ole otettu esimerkiksi henkilöitä, joilla on vakituinen taustavirka eikä opiskelijoita. Yliopistoissa määräaikaisia palvelussuhteita on eniten ja tämä johtuu pääasiassa projektirahoituksesta, joka lisääntyy jatkuvasti. Siitä huolimatta näyttäisi muun ohella Helsingin yliopiston 7.3.2007 minulle antaman lisäselvityksen perusteella olevan mahdollista myös yliopistojen nimityskäytäntöjen kautta, että projekteissa annettaisiin tutkimustehtäviä tekeville palvelussuhdemääräys koko projektin keston ajaksi.

Olenneiseksi kysymykseksi muodostuukin tutkimustyöhön liittyvissä määräaikaisissa palvelussuhteissa se, onko kysymyksessä erillinen projekti vai jatkuva projektiluontoinen toiminta. Tässäkin tilanteessa tutkimus- ja opetustyötä tekevien virkamiesten oikeusasema tulisi johdonmukaisesti turvata perustuslain 22 ja 80 §:n edellyttämällä tavalla.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten esitän sekä valtiovarainministeriölle että opetusministeriölle, että ne ryhtyisivät viipymättä toimenpiteisiin yliopistojen ja korkeakoulujen määräaikaisia palvelussuhteita koskevan lainsäädännön, erityisesti valtion virkamieslain 9 §:n uudistamiseksi siten, että tämä säännös vastaisi sekä yliopistojen ja korkeakoulujen uuden palkkausjärjestelmän että ylimmän koulutuksen muuttuvan rahoituspohjan vaatimuksia.

Samalla valtiovarainministeriön kirjettä määräaikaisista palvelussuhteista (VM 48/321/2003) olisi käsitykseni mukaan perusteltua täsmentää siten, että työn luonnetta varsinkin yliopistojen projektiluonteisessa toiminnassa selkiinnettäisiin siten kuin määräaikaistyöryhmä on jo 28.3.2007 edellyttänyt.

Muihin toimenpiteisiin en katso toimivaltani puitteissa tässä monitahoisessa, osin työmarkkinapoliittisessa asiassa olevan laillisuusvalvonnassa mahdollisuuksia.

Jäljennökset yliopistojen ja korkeakoulujen tammi–maaliskuussa 2007 täydentämistä tilastotiedoista lähetetään tiedoksi tämän päätöksen ohessa JHL

ry:lle.