

## VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 80/2009  
23.10.2009

**Asia:** Korvausvaatimus

### Korvausvaatimus

Virasto on velvoitettava korvaamaan A:lle 24 kuukauden palkkaa vastaa korvaus viivästyskorkeineen.

Virasto on kahdeksalla toistuvalla peräkkäisellä määräyksellä nimittänyt A:n määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman pätevää perustetta. Virkasuhteet ovat olleet seuraavat: 27.10.2003 - 31.1.2004, 1.2. - 31.7.2004, 1.8.2004 - 31.7.2005, 1.8. - 31.12.2005, 1.1. - 31.12.2006, 1.1. - 30.6.2007, 1.7. - 31.12.2007 ja 1.1. - 31.12.2008. A:n pääasiallinen tehtävä on ollut käsitellä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (1252/2002) mukaisia venäläisille ajoneuvoyhdistelmille myönnettäviä poikkeuslupahakemuksia.

Virasto tulee todennäköisesti vetoamaan määräaikaisuuden perusteena työn luonteeseen ja väittämään, että mainittujen lupien kysynnän vaihtelun takia on ollut peruste nimittää A määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tämä ei ole pätevä peruste, koska kaikkeen toimintaan liittyy aina epävarmuustekijöitä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että määräaikaisuus on poikkeus pääsäännöstä, että lähtökohtaisesti pysyväisluonteisissa tehtävissä käytetään toistaiseksi jatkuvia palvelussuhteita ja että määräaikaisuuden edellytyksiä ei voida tulkinnalla laajentaa (Seppo Koskinen & Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden pääpiirteet).

Myös vakituiseen virkaan nimitetyt virkamiehet hoitavat kyseisiä tehtäviä virastossa, ja tästä syystä viraston perustelu ei ole pätevä, tai muutoin voidaan kysyä, onko kyse syrjinnästä. Virasto ei ole tehnyt mitään sen hyväksi, että A olisi saanut vakituisen viran virastossa, vaikka hän on hakenut noin kymmentä eri vakituista virkaa.

## Asian käsittely ja selvittäminen

**Virasto on antamassaan vastineessa** todennut, että A on ollut nimitettynä palvelusihiteerin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimityskirjasta ilmenevänä aikana, ja hän on työskennellyt Kuljettajatutkinnot- ja ammattiliikenneyksikössä (aikaisemmin Lupayksikkö). Yksikössä käsitellään muun muassa kansainvälisiä kuljetuslupia, joista suurimman osan ovat muodostaneet muualla kuin ETA-valtioissa rekisteröidyille ajoneuvoyhdistelmille mitoista ja/tai massoista myönnettävät poikkeusluvut. Poikkeuslupamenettelyä säätelee LVM:n asetus muualla kuin ETA-valtioissa rekisteröidyille tai käyttöönnotetuille ajoneuvoille myönnettävistä poikkeusluvista (1252/2002). Lupia myönnetään käytännössä Venäjälle rekisteröidyille ajoneuvoille. Aikaisemmassa Lupayksikössä poikkeuslupien käsittely muodosti noin 85 prosenttia yksikön tehtävistä.

Edellä mainitun asetuksen 6 §:n mukaan poikkeuksia myönnettäessä noudatetaan vastavuoroisuutta. Näin ollen lupien myöntäminen on riippuvainen siitä, miten menettelyt Venäjällä toimivat ja miten mahdollisissa erimielisyystilanteissa Suomen valtion ja Venäjän valtion välisissä neuvotteluissa edetään. Vastavuoroisuudesta johtuen lupamenettelyyn on liittynyt toiminnan ennalta-arvaamattomuus; välillä lupien myöntäminen on ollut kokonaan pysähdyksissä.

A:n tehtävänä on ollut poikkeuslupahakemusten tarkistus, mahdollisten täydennyspyyntöjen tekeminen ja laskutuksen toimittaminen. Hänen tehtäväkuvaansa ei ole kuulunut muuta kuin edellä mainittujen lupien käsittelyä.

Vastineessa on kerrottu lupahakemusten määrä A:n työssäoloaikana vuosina 2003 - 2008 ja todettu, että määrät ovat vaihdelleet vuosien välillä suuresti ja että hakemusten määrässä on tapahtunut merkittävää vähentymistä, mistä johtuen A:n yksikössä on ollut ennakoitua vähemmän töitä.

Henkilö on mahdollista nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos tehtävän luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Tällainen perusteltu syy on ollut esillä olevassa asiassa työn luonne. Poikkeuslupamenettelyssä on ollut kyse virastolle osoitetusta väliaikaisesta tehtävästä, vaikka lupamenettely onkin ollut käytössä usean vuoden ajan. Suomen tavoitteena on ollut tästä rutiininomaisesta lupamenettelystä luopuminen, joten liikenne- ja viestintäministeriö on käynyt säännöllisesti neuvotteluja Venäjän kanssa pyrkimyksenään saada venäläisiin ajoneuvoihin sovellettavaksi eurooppalaisia mitta- ja massavaatimuksia, joiden käyttö ei edellyttäisi poikkeuslupamenettelyä. Tämä suuntaus on näkynyt poikkeuslupien määrän olennaisena vähenemisenä.

Tehtävän tilapäisyyttä on arvioitu kunkin nimityshetken edellytyksien ja olosuhteiden perusteella. A on nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen vuonna 2003 käsittelemään poikkeuslupia tilanteessa, jossa lupien määrä on ollut kasvussa. A:n määräaikaa on jatkettu vuoden 2004 luparuuhkien purkamiseksi. Vuoden 2005 kesällä lupien määrä väheni huomattavasti, minkä johdosta A:n määräaikaista virkasuhdetta jatkettiin ainoastaan puolella vuodella. Vuoden 2005 lopulla, kun määrä oli taas nousussa, määräaikaa jatkettiin vuodelle 2006. Vuodelle 2007 lupien määriin ei ennustettu tulevan suuria pu-

dotuksia edellisiin vuosiin verrattuna. Tämän vuoksi määräaikaisuutta jatkettiin edelleen. 1.1.2008 tuli voimaan asetusmuutos, jonka perusteella autonkuljetusajoneuvoille voitiin myöntää poikkeusluvalla enimmäismitaksi 20,25 metriä. Tämän muutoksen arvioitiin lisäävän merkittävästi lupahakemusten määrää, jonka vuoksi A:n määräaikaisuutta jatkettiin vuoden 2008 loppuun asti. Vuoden 2008 aikana on käynyt selväksi, että käsiteltäväksi tulevien lupahakemusten määrä vähenee olennaisesti ja pysyvästi. Näin ollen A:n tehtävät osoittautuivat siinä määrin tilapäisiksi, ettei edellytyksiä virkasuhteen nimittämiseksi enää ollut.

Mikäli perusteita määräaikaiseen nimittämiseen ei jostain syystä ole ollut, on korvauksen määrää arvioitaessa otettava huomioon virkamieslain 56 §:n esitoissa mainitut arviointiperusteet. A on kohtuullisen nuori henkilö ja hänellä on merkonomin tutkinto toimistopalvelun ja tietohallinnon koulutusohjelmassa. A:lla on hyvät mahdollisuudet työllistyä koulutustaan vastaaviin tehtäviin. A:n vaatimus on näin ollen ylimitoitettu, ja kohtuullinen korvaus ei voine olla tässä tapauksessa enempää kuin kuuden kuukauden palkkaa vastaava määrä.

**A on antanut vastaselityksen**, jossa hän on todennut, että asetuksen (1252/2002) mukaisten poikkeuslupien käsittely on tullut viraston tehtäväksi jo 90-luvulla, ja tehtäviä voidaan pitää vakiintuneina. Kysynnän vaihtelun aiheuttaman työvoimatarpeen vaihtelu olisi pitänyt hoitaa toisella tavalla, joko lomautuksilla tai irtisanomisilla.

## Virkamieslautakunnan ratkaisu

### Perustelut

#### *Sovellettavat säännökset*

Valtion virkamieslain 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. Pykälän 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 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.

## *Oikeudellinen arvio ja johtopäätös*

A on nimitetty yhteensä kahdeksaan peräkkäiseen virkasuhteeseen seuraavasti: 27.10.2003 - 31.1.2004, 1.2. - 31.7.2004, 1.8.2004 - 31.7.2005, 1.8. - 31.12.2005, 1.1. - 31.12.2006, 1.1. - 30.6.2007, 1.7. - 31.12.2007 ja 1.1. - 31.12.2008.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus muualla kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa rekisteröidylle tai käyttöön otetulle ajoneuvolle myönnettävistä poikkeusluvista (1252/2002) on tullut voimaan 1.1.2003, ja se on voimassa edelleen. Osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että A:n tehtäviin on virastossa kuulunut hänen ensimmäisestä määräaikaisesta virkanimityksestään lähtien sanotun asetuksen mukaisten poikkeuslupahakemusten käsittely. Virasto on todennut, että vuoden 2008 aikana on käynyt selväksi, että tulevien lupahakemusten määrä vähenee olennaisesti ja pysyvästi, ja A on myöntänyt, että hän on loppuvaiheessa tehnyt muita viraston töitä. Määräaikaisuuden peruste arvioidaan nimityshetken tilanteen mukaan, ja määräaikaisuuden perusteen tulee ilmetä nimittämiskirjasta. Viimeisimmässä nimittämiskirjassa määräaikaisuuden perusteeksi on ilmoitettu työn luonne. Muissa nimittämiskirjoissa määräaikaisuuden perustetta ei ole ilmoitettu. Virasto ei ole väittänyt, että viimeistä määräystä annettaessa olisi ollut tiedossa Suomen ja Venäjän välisten neuvottelujen tuloksena sittemmin saavutettu poikkeuslupahakemusten huomattava väheneminen.

Edellä mainitussa asetuksessa poikkeuslupamenettelyä ei ole määrätty väliaikaiseksi ja samat tehtävät ovat jatkuneet aina vuodesta 2003 lukien. Kyse ei siten ole tehtävien hoidon väliaikaisesta järjestämisestä. A:n tehtäviä ei myöskään voida pitää luonteelta tilapäisinä pelkästään sen vuoksi, että lupahakemusten määrä on vaihdellut vuodesta toiseen. Sillä seikalla, että poikkeuslupien myöntämiseen liittyy ennalta-arvaamattomuutta asetuksessa määrätystä vastavuoroisuudesta johtuen, ei ole merkitystä tehtävien pysyvyyden kannalta.

Virastolla ei ole ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta nimittää A 27.10.2003 - 31.12.2008 väliselle ajalle yhteensä kahdeksaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. A:lla on siten oikeus korvaukseen.

## **Päätös**

Virkamieslautakunta, korvauksen enemmälti hyläten, määrää viraston maksamaan A:lle 10 kuukauden palkkaa vastaavan kohtuullisen korvauksen.

Korkoa koskeva vaatimus hylätään lakiin perustumattomana.

## **Sovelletut oikeusohjeet**

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §.

## **Muutoksenhaku**

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Rita Ruuhimäki

Virkamieslautakunnan päätös syntyi äänestyksen jälkeen. Enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen sekä jäsenet Kulla, Paanetoja, Nieminen ja Komulainen.

Jäsen Sipiläinen ja varajäsen Eriksson yhtyivät muuten enemmistön kantaan, mutta katsoivat, että korvaus tulee määrätä 12 kuukauden palkkaa vastaavaksi.

Jäsenet Äijälä ja Isomäki yhtyivät muuten enemmistön kantaan, mutta katsoivat, että korvaus tulee määrätä A:n työllistymisnäkökohdat huomioon ottaen 8 kuukauden palkkaa vastaavaksi.