

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 43/2011
13.5.2011

Asia Virkamieslain 56 §:ssä tarkoitettua korvausta koskeva vaatimus

Muutoksenhakija

A

Virasto Virasto

Korvausvaatimus

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

A:n ajalle 1.3.2005–30.9.2010 sijoittuvien virkasuhteiden määräaikaisuuden perusteena on käytetty avoimen viran tehtävien hoidon järjestämistä. Kyseessä ei ole ollut väliaikainen järjestely, eikä määräaikaisille nimityksille tämän vuoksi ole ollut lainmukaista perustetta. A on koko palvelussuhteen ajan hoitanut viraston pysyviä tai pysyväisluonteisia kirjaamistehtäviä.

Vastine

Virasto on vastineessaan todennut, että A on tullut toimistosihteeriksi virastoon 26.8.2002 työskenneltyään sitä ennen ainoastaan yksityisellä sektorilla. Virastossa hänen tehtäviään olivat aluksi rahoitusasioiden toimistotyöt, kirjaamistehtävät, asiakaspalvelu, tekstinkäsittely ja muut toimistotyöt. Hoitaessaan myöhemmin B:ltä vapautunutta virkaa hänen tehtäviinsä lisättiin 23.1.2006 lukien myös tallennuksen RAHTU-järjestelmään. A:n tehtävät siis lisääntyivät koko ajan, ja verrattuna entisiin tehtäviin myös niiden vaativuus lisääntyi. Jos B:ltä vapautunut virka olisi julistettu haettavaksi heti sen vapaututtua, olisi saattanut käydä niin, että A:n aiempi työkokemus ei olisikaan riittänyt virkaan ja siihen olisi tullut valituksi joku toinen.

Vielä tuohon aikaan virastoissa oli tavanomaista, että avoinna olevan viran tehtäviä hoitamaan nimitettiin sama henkilö lyhyellä määräyksellä julistamatta virkaa tai sijaisuutta haettavaksi. Yleensä virastossa meneteltiin niin, että mikäli viraston sisältä löytyi tehtävään sopiva henkilö, sijaisuutta ei pantu julkiseen hakuun, vaan sitä hoiti tämä henkilö määräaikaisissa, enintään kuuden kuukauden pituisissa virkasuhteissa. Tarkoituksena oli määräaikaisten virkasuhteiden aikana kouluttaa henkilöä, kunnes hänen kokemuksena riitti viran saamiseen julkisessa haussa. Näin virkaan saatiin pätevä hoitaja viraston sisältä ja samalla saatiin aikaa virkakiertoa virastossa. Mitään muuta syytä B:n viran hoidattamiseen kuuden kuukauden jaksoissa ei tarkastelujakson alkupuolella ollut, ja myös A:n on täytynyt olla tästä tietoinen.

A:n hoitaman avoimen viran täyttämättä jättämiseen vaikuttivat aivan ratkaisevasti valtion keskus- ja aluehallinnossa tapahtuneet muutokset. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjauksiin perustunut valtion aluehallinnon uudistaminen käynnistettiin kesäkuussa 2007. Edellä mainitun hallitusohjelman sekä vuonna 2007 laaditun hallituksen strategia-asiakirjan perusteella myös valtion keskushallintoa muutettiin perustamalla uusi työ- ja elinkeinoministeriö. Samaan aikaan ministeriön alaisina toimivissa työvoimaja elinkeinokeskuksissa tehtiin perusteellisia muutoksia, jotka muuttivat paitsi keskusten nimen myös niiden organisaation ja toimintatavat. Tämä muutos tuli voimaan vuoden 2009 alusta. Muilta osin aluehallinnon muutoksen valmistelu jatkui edelleen päättyen lopulta vuoden 2010 alussa siihen, että työ- ja elinkeinokeskukset muodostivat yhdessä tiepiirien, ympäristökeskusten ja lääninhallitusten (osa) kanssa uuden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen. Aluehallintouudistuksen vireillä ollessa puheena olevaa virkaa ei valmistelun keskeneräisyyden vuoksi uskallettu vielä täyttää. Valtiovarainministeriön 23.6.2006 antamissa valtioneuvoston periaatepäätöksen soveltamisohjeissa (Valtion henkilöstön aseman järjestäminen organisaation muutostilanteissa) on todettu, että muutoksen kohteena olevassa toimintayksikössä virat ja tehtävät täytetään tarvittaessa määräajaksi siihen saakka, kunnes organisaatio-uudistus on toteutettu. Määräaikaisten virkasuhteiden käyttö johtuikin 1.7.2007 alkaen aluehallinnon uudistuksen keskeneräisyyden aiheuttamasta epävarmuudesta.

Noudatettu varovaisuus osoittautui sittemmin aiheelliseksi, koska määrärahojen jaossa virasto sai kokoonsa ja tehtäviinsä nähden huomattavasti vähemmän määrärahoja kuin muut vastaavat virastot. Tilanne oli jopa niin vakava, että jos ministeriö ei olisi lopulta 11.10.2010 suostunut myöntämään lisärahoitusta, viraston kaikki virkamiehet olisi jouduttu lomauttamaan loppuvuonna joksikin ajaksi. Syyskuun lopussa virastolla ei kerta kaikkiaan ollut varaa enää

jatkaa A:n virkasuhdetta saati julistaa virkaa haettavaksi. Virka on edelleen täyttämättä, ja sen tehtäviä hoitaa lyhennettyä työaikaa tekevä vakinaisessa virkasuhteessa oleva henkilö, jonka aiempia tehtäviä siirtyi aluehallinnon uudistuksen myötä viraston ulkopuolelle keskitettyihin toimintoihin.

Mikäli A:n virkasuhteiden määräaikaisuudelle ei katsota olleen lainmukaista perustetta, tulee korvauksen määrää harkitessa ottaa huomioon edellä lausutun lisäksi se, että A tullee kokemuksensa perusteella työllistymään varsin pian uudelleen.

Vastaselitys

A on selityksessään todennut muun ohessa, että vireillä olevat hankkeet organisaatioiden muuttamiseksi eivät sellaisenaan voi olla peruste määräaikaisen virkasuhteen käyttämiselle, kun kysymys on pysyväisluonteisista tehtävistä. Tähän kysymykseen liittyvän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO:2010:62 perusteella viraston esittämät perusteet voidaan perustellusti todeta lakiin perustumattomiksi.

Virkamieslautakunnan ratkaisu ja perustelut

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.

Samoin lain 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 kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi virkamieslautakunta.

Valtion virkamieslain 56 §:ää on muutettu 1.1.2008 voimaan tulleella lailla siten, että oikeus korvaukseen on myös virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määräajaksi.

Oikeudellinen arviointi

A on hoitanut avoinna olevaan virkaan kuuluvia tehtäviä vuosien ajan. Viraston vastineessa ilmoitetut syyt A:ta koskeville määräaikaisille nimityksille osoittavat, ettei virkaa ole edes pyritty täyttämään viivytyksettä. Avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitoa ei siten ole tässä tapauksessa järjestetty määräaikaisilla nimityksillä vain väliaikaisesti. Viraston vastineessa ei ole tuotu esiin, että A:n virkasuhteiden määräaikaisuudelle olisi ajalla 1.3.2005–31.8.2007 ollut muutakaan valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta.

Esitetystä selvityksestä ei ilmene, että vuoden 2009 alussa voimaan tullutta työ- ja elinkeinokeskuksen organisaatiouudistuksen yhteydessä olisi suunniteltu toteuttavaksi sellaisia henkilövähennyksiin tähtääviä tehtävien uudelleenjärjestelyitä, jotka olisivat voineet vaikuttaa A:n virkasuhteen jatkuvuuteen. Virasto ei ole osoittanut, että silloisella virastolla olisi ollut edellä mainitusta organisaatiouudistuksesta johtuen hyväksyttävä syy nimittää A määräajaksi.

Valtioneuvoston kesäkuussa 2007 käynnistämän aluehallintouudistuksen tavoitteena on ollut muun muassa poistaa päällekkäisyyksiä ja vähentää aluehallintoviranomaisten määrää. Uudistuksella tavoiteltiin mittavia säästöjä muun ohessa valtion aluehallinnon henkilöstömenoista. Aluehallintouudistuksella liittyvillä tehtäväjärjestelyillä on uudistuksen laajuuden, tavoitteiden ja toteuttamistavan vuoksi voitu ennakoida olevan laajaa vaikutusta määräaikaisien virkamiesten asemaan ja heidän palvelussuhteiden jatkuvuuteen. Aluehallintouudistuksen yhteydessä toteutettavilla tehtävien uudelleenjärjestelyillä on siten voitu perustellusti arvioida olevan olennainen vaikutus siihen, voidaanko A:n palvelussuhdetta jatkaa uudistuksen jälkeen. Työn luonne on siten edellyttänyt aluehallintouudistuksen vireillä ollessa A:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

A:n palvelussuhdetta on jatkettu aluehallintouudistuksen voimaantumisen jälkeen vielä kahdella nimityksellä 30.9.2010 asti. Nimityksiä tehtäessä on ollut tiedossa, että A:n palvelusuhteen jatkuminen riippuisi lisärahoituksen saamisesta. Aluehallintouudistuksen yhteydessä toteutetut tehtävien uudelleenjärjestelyt olivat mahdollistaneet valtion aluehallinnon henkilöstömenojen vähentämisen uudistuksen tavoitteiden mukaisesti, mikä oli otettu huomioon uusille aluehallintoviranomaisille osoitetuissa määrärahoissa. Virasto ei ole määrärahojen vähyyden vuoksi voinut enää syyskuun jälkeen jatkaa A:n virkasuhdetta, ja hänen hoitamansa tehtävät on annettu lyhennettyä työaikaa tekeväälle vakinaisessa virkasuhteessa olevalle virkamiehelle, jonka aiempia tehtäviä oli aluehallintouudistuksessa siirtynyt muuhun virastoon. Näissä oloissa organisaatiomuutokseen liittyvät tehtäväjärjestelyt ovat edellyttäneet A:n nimittämistä määräajaksi.

Johtopäätös

Virkamieslautakunta on edellä todennut, ettei A:n nimityksille määräaikaisiin virkasuhteisiin ajoiksi 1.3.–31.8.2005, 1.9.2005–28.2.2006, 1.3.–31.8.2006, 1.9.2006–28.2.2007 ja 1.3.2007–31.8.2007. A:lla on näin ollen virkasuhteensa virastoon päättyessä oikeus virkamieslain nojalla maksettavaan korvaukseen.

Korvauksen suuruutta arvioitaessa on otettu huomioon muun muassa A:n palvelussuhteen kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammattiaan vastaavaa työtä.

Päätös

Vaatimuksen enemmälti hyläten virkamieslautakunta määrää viraston maksamaan A:lle kahdeksan (8) kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslaki 9 § 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, M. Nieminen ja Komulainen sekä varajäsenet Tarnanen ja Kuusama.