

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 48/2008  
29.8.2008

**Asia** Korvausvaatimus

**Korvausvaatimuksen tekijä**

A

**Virasto** Lääninhallitus

**Korvausvaatimus**

Lääninhallitus / Suomen valtio on määrättävä maksamaan A:lle 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus 73 680 euroa laillisine viivästyskorkoineen virkamieslautakunnan ratkaisusta lukien ja korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut asiassa laillisine viivästyskorkoineen. Asiassa on toimitettava suullinen käsittely, jossa kuullaan A:ta henkilökohtaisesti todistelutarkoituksessa ja muita todistajia.

A on toiminut lääninhallituksen sivistysosastolla toimipaikassa määräaikaisessa virkasuhteessa rakennerahastokoordinaattorin ja EU-koordinaattorin nimikkeillä 1.1.2002 - 31.12.2006. Ensimmäisiä määräaikaisia virkasuhteita ei nimitämiskirjoissa lainkaan perusteltu. Myöhemmin perusteluksi on esitetty työn luonne ja perusteltu tätä sillä, että valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain palkkaukseen tarvittava määräraha. A:n tehtävät ovat keskittyneet rakennerahastohankkeiden maksatuspäätösten valmisteluun, esittelyyn ja ratkaisuun, maksatuspäätösten tukikelpoisuustarkastukseen, rahoituspäätösten valmisteluun ja esittelyyn sekä hankeneuvontaan ja -ohjaukseen.

Virkasuhteen päättymisen syyksi on ilmoitettu lääninhallituksen tehtävien uudelleen organisointi. Lisäksi perusteluksi ilmoitettiin 7-vuotiskauden päättyminen. Jakson päättymisellä ei kuitenkaan ollut merkitystä, koska oli tiedossa, etteivät lääninhallituksen rakennerahastotehtävät pääty vaan sama työ jatkuu edelleen vuonna 2007. Jo keväällä 2006 oli tiedossa, että opetusministeriöltä oli saatu teknistä tukea palkkaukseen niin, että määrärahat riittivät silloisenkin tiedon mukaan ainakin syksyyn 2007 saakka. Opetusministeriö on sittemmin alkuvuodesta 2007 myös myöntänyt uuden teknisen tuen palkkaukseen.

Vuoden 2007 alusta alkoi uusi 7-vuotisjakso, joka jatkuu vuoteen 2013 saakka. Jaksot ovat käytännössä vain muodollisia ja teknisiä tarkastelujaksoja. Tiedossa on ollut, että A:n hoitamien työtehtävien määrä ei tule vähenemään. Työ ei näin ollen ole tilapäistä vaan siihen on pysyvä tarve. Määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittäminen on alun alkaenkin tai ainakin viimeistään 1.1.2004 alkaen ollut virkamieslain vastaista.

Tehtäväjärjestelyt lääninhallituksessa ovat olleet A:ta syrjiviä. Turun (3), Jyväskylän (3) ja Vaasan (1) yksiköiden maksatuspäätöksiä tekevien EU-koordinaattoreiden viroista laitettiin 24.4.2006 sisäiseen hakuun vain A:n virka ja muiden määräaikaisia virkasuhteita jatkettiin virkoja avoimeksi julistamatta. Lääninhallituksellekin oli siis jo tuossa vaiheessa selvää, että virkatehtävät tulevat jatkumaan vuoden 2006 jälkeenkin. Menettely muodostaa oletettaman siitä, ettei A:n virkasuhdetta haluttu jatkaa jostain henkilökohtaisesta syystä. Tätä tukee myös se, ettei viran hoidolle enää asetettu koulutusta tai työkokemusta koskevia vaatimuksia.

Viran auki julistamista perusteltiin Palke-hankkeella, jonka mukaan kaikkia määräaikaisia tehtäviä tuli tarkastella siitä näkökulmasta, voidaanko ne täyttää vakinaisella henkilöstöllä. Perustelu ei ole pitävä jo siitäkään syystä, että muut vastaavat määräaikaiset virat eivät olleet mukana hankkeessa. Kun Palke-hankkeen piiristä ei löytynyt vakinaista viranhaltijaa virkaan, hakua jatkettiin siten, että virka oli kaikkien haettavana. Virkaan valittiin pysyvässä virassa oleva henkilö, joka ei kuitenkaan ottanut sitä vastaan. Tämän jälkeen A:lle ilmoitettiin, että hänelle kuuluvat tehtävät siirretään Jyväskylän yksikköön, ja että maksatustehtävät keskitetään sinne. Tähän ei kuitenkaan ollut mitään järkevää syytä, koska työpisteen sijainti ei ole tehtävässä keskeinen. Jyväskylän yksikössä aloitti 1.2.2007 henkilö maksatuksen EU-koordinaattorina vuoden 2007 loppuun kestävässä määräaikaisessa virkasuhteessa. Järjestelyt osoittavat, että A:sta on haluttu päästä eroon.

Lääninhallituksen menettely viran täyttämistä koskevassa asiassa on ollut yhteistoimintalain ja hyvien henkilöstöhallinnollisten menettelytapojen vastaista. Tämä on otettava huomioon korvausta korottavana seikkana vaikka virkamieslautakunta ei annakaan ratkaisua yhteistoimintalain rikkomisesta hyvityksiin. Korvausta korottaa myös A:lle virkasuhteen päättämisestä aiheutuvan taloudellisen vahingon suuruus. Hän ei ole saanut uutta työtä eikä sen saaminen ole lähiaikoina näköpiirissäkään. Korottava seikka on myös se, että virkasuhteiden ketjuttaminen on ollut selkeästi lain vastaista ja A erotettu virasta, vaikka se edelleen jatkuu määräaikaisena.

## Asian käsittely ja selvittäminen

Lääninhallitus on antanut vastineen ja siinä vaatinut korvaus- ja kuluvaatimusten hylkäämistä. Työn luonne on edellyttänyt määräaikaista virkasuhdetta. Kuluvaatimus ei perustu lakiin. Mikäli lääninhallitus veloitetaan suorittamaan A:lle korvausta, tulee korvausta alentavina seikkoina ottaa huomioon, että A on hyvässä työllistymisiässä, hänellä on ylempi akateeminen loppututkinto ja hyvä työkokemus.

A on antanut vastaselityksen.

## Virkamieslautakunnan ratkaisu

### *Perustelut*

#### *Sovellettavat säännökset*

Valtion virkamieslain mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta taikka jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehellä, joka on ilman edellä esitetyn säännöksen mukaista perustetta nimitetty määrääjäksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty edellä esitetyn säännöksen nojalla määrääjäksi, 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.

#### *Asiassa saatu selvitys*

##### Nimittämiskirjoista saatu selvitys

Valtiotieteiden maisteri A (s. 1961) on työskennellyt Lääninhallituksen sivistysosastolla toimipaikassa rakennerahastokoordinaattorina ja EU-koordinaattorina vuoden 2002 alusta vuoden 2006 loppuun. Nimitykset rakennerahastokoordinaattoriksi on annettu vuosiksi 2002 (17.12.2001 päivätty nimittämiskirja) ja 2003 (5.12.2002 päivätty nimittämiskirja, joka on sittemmin korvattu 21.3.2003 päivätyllä nimittämiskirjalla). Nimittämiskirjoissa ei ole mainintaa määräaikaisuuden perusteesta. Palkkauksen perusteena olevat EAKR ja ESR -ohjelmiin liittyvät projektit on mainittu. Nimitys EU-koordinaattoriksi on annettu vuosiksi 2004 - 2006 (12.12.2003 päivätty nimittämiskirja, joka on sittemmin korvattu 29.9.2004 ja ja 16.12.2004 päivätyillä nimittämiskirjoilla) edellyttäen, että valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain palkkaukseen tarvittava määräraha. Määräaikaisuuden perusteeksi on ilmoitettu työn luonne (rakennerahastotehtävät). Samoin on mainittu palkkauksen perusteena olevat EAKR ja ESR -ohjelmiin liittyvät projektit.

##### Lääninhallituksen esittämä selvitys

Lääninhallituksen vastineen mukaan Euroopan Unionin rakennerahastohankkeisiin liittyviä tehtäviä on hoidettu sivistysosastolla vuodesta 2000 lähtien. A:n

palkka maksettiin ns. teknisen tuen määrärahasta, joka oli Suomen ja Euroopan Unionin kesken sovittu tietyn suuruiseksi koko ohjelmakaudeksi. Teknisen tuen myöntäminen lääninhallitukselle tapahtui kuitenkin maakuntien liittojen ja opetusministeriön toimesta vuosittain. Tuen määrä vakiintui ohjelmakauden ensimmäisten vuosien jälkeen kohtuullisen vakaalle tasolle. Ohjelmakauden päättyessä oli vuoden 2006 kesään saakka epäselvää, riittääkö teknistä tukea vuoden 2007 palkkojen maksamiseen. A:n palkkaukseen käytetyn teknisen tuen määrä oli siis aina vuosittain päätettävä asia ja teknisen tuen määrärahan määrä riippui ja riippuu edelleen siitä, minkälaiset euromääräiset myöntövaltuudet lääninhallitukselle kullakin ohjelmakaudella osoitetaan ja millaiseksi teknisen tuen prosenttiosuus myöntövaltuuksien määrästä muodostuu.

Rakennerahastotehtävien määrä vaihtelee runsaasti ohjelmakausittain. A:n määräaikaisuuden päättymisen hetkellä ennusteena oli, että lääninhallituksen myöntövaltuuksien määrä kaudella 2007 - 2013 laskee aiemman kauden 180 miljoonasta eurosta 110 miljoonaan euroon eli noin 60 %:iin aiemmasta. Tämä vaikuttaa alentavasti työn määrään, työvoiman tarpeeseen sekä siihen, kuinka paljon lääninhallitus saa teknistä tukea työvoiman palkkauskustannuksiin. Kyse ei siis ole ainoastaan rahoituksen vaihtelusta vaan selvästä työn määrän vaihtelusta rakennerahastokausittain. Lääninhallituksen sivistysosaston muistiossa 10.10.2006 rakennerahastotehtävissä olevan henkilöstön määrän ennustettiin vähenevän vuoteen 2009 mennessä 40 %:lla eli kahdeksalla henkilötyövuodella. Myös sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman 12.10.2005 mukaan näytti erittäin todennäköiseltä, että Suomen saama rakennerahastorahoitus laskee uudella ohjelmakaudella. Vuoden 2007 elokuussa on selvinnyt, että kauden 2007 - 2013 myöntövaltuudet ovat noin 140 miljoonaa euroa vuodessa. Teknisen tuen vuosittainen määrä on edelleen ratkaisematta. Työn ja työntekijöiden määrä riippuu siten siitä mikä verran Euroopan Unioni osoittaa rahoitusta valtakunnallisille ohjelmille, mikä on rahoituksen jakautuminen eri rahoittajaviranomaisten kesken ja opetushallinnon osalta vielä siitä, osoitetaanko rahoitusta opetushallinnon hankkeille ja jos osoitetaan, mikä on työnjako lääninhallitusten ja Opetushallituksen välillä. Keskeistä on, että ennakolta ei ole tiedossa, missä määrin lääninhallitukset hoitavat vai hoitavatko ollenkaan rakennerahastotehtäviä ohjelmakausittain ja mikä on lääninhallituksen tehtävien hoitoon saama rahoitus.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen sisäasiainhallinnon palvelukeskukselle 1.11.2006 lähtien on edellyttänyt uusien tehtävien osoittamista siirtyviä tehtäviä hoitaneelle vakituiselle väelle. EU-koordinaattorin tehtävään valitulta B:ltä olisi vapautunut juuri tällaisia tehtäviä. Lääninhallitus on ollut pakotettu vähentämään henkilöstöresurssejaan myös valtion tuottavuusohjelmasta johtuen. Hallinnonalan tuottavuushankkeet kohdistuvat myös rakennerahastotehtäviin. Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa 12.10.2005 on esitetty lääninhallitusten sivistysosastojen rakennerahastotehtävien tuottavuusvähennykseksi 16 henkilötyövuotta, asetettu tavoitteeksi 10 % tuottavuushyöty henkilötyövuosina, todettu kustannussäästöjen kohdistuvan myös ns. tekniseen tukeen ja edellytetty selvitettävän mahdollisuutta tehtävien keskittämiseen mm. lääninhallitusten sisäisesti. Lisäksi jo muutaman vuoden ajan on ollut epävarmuutta siitä, missä viranomaisessa rakennerahastotehtäviä tullaan jatkossa hoitamaan.

Lääninhallituksen rooli ja tehtävä sille vuonna 2000 tulleissa rakennerahastoasioissa ei ollut alkuvuosina selvä. Etenkin alueohjelmien myöntövaltuuksien ja

teknisten tukien osalta käytiin vuosittain neuvotteluja maakuntien liittojen kanssa. Lääninhallituksessa ei ohjelmakauden alussa osattu arvioida oikein rakennerahastotehtävien vaatimia henkilöstöresursseja eikä teknisen tuen ennakoiminen yhtä vuotta pitemmälle ollut tuolloin käytännössä mahdollista. Tämän vuoksi virka, johon A valittiin julistettiin ensin haettavaksi 31.12.2002 saakka ja myös seuraava nimitys oli vuoden mittainen. Kun ohjelmakauden puolivälissä tiedossa olevan työn ja rahoituksen tilanne alkoi vakiintua, A:n ja muiden samanlaista työtä tekevien nimityksen muutettiin ohjelmakauden loppuun asti kestäviksi.

B:n kieltäytyttyä ottamasta vastaan EU-koordinaattorin tehtävää se laitettiin haettavaksi Jyväskylän yksikköön, jonne oli päätetty keskittää rakennerahastotehtäviä toiminnan tehostamiseksi. Virkasuhdetta ei kuitenkaan säästösyistä täytetty vaan maksatusasioiden esittelytehtävät on hoidettu vuodenvaihteen 2006 - 2007 jälkeen yhtä henkilötyövuotta pienemmällä määrällä.

#### Rakennerahastohankkeita koskevat EU-säännökset

Rakennerahastoja koskevat yleiset säännökset on annettu Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/1999. Teknisen tuen käyttöedellytyksistä ja hyväksyttävyydestä rakennerahastokaudella 2000 - 2006 säädetään komission asetuksessa (EY) N:o 1685/2000 (muutettu asetuksella 1145/2003) ja erityisesti sen liitteenä olevassa tukikelpoisuussäännössä numero 11. Kyseisen säännön 2.2. kohdan mukaan palkkamenot sivukuluineen ovat tukikelpoisia ainoastaan a) kun virkamies tai muu toimihenkilö on määrätty suorittamaan kohdassa 2.1. tarkoitettuja tukikelpoisia tehtäviä toimivaltaisen viranomaisen asianmukaisesti todennetulla päätöksellä tai b) kun muu toimihenkilö on suorittanut kohdassa 2.1. tarkoitettuja tehtäviä. Kohdan 2.2. mukaan tilapäisen tehtävien suorittamisen on päätyttävä viimeistään tukipäätöksessä määrättyä tukikelpoisuuden päättymispäivänä.

#### *Virkamieslautakunnan johtopäätökset*

Asian ratkaisemiseksi tarvittava selvitys on saatavissa asiakirjoista. Suullisen käsittelyn toimittaminen ei siten ole tarpeen.

Asiassa on ratkaistavana se, onko lääninhallituksella ollut valtion virkamieslaissa mainittu syy nimittää A toistuvasti peräkkäin vuosiksi 2002, 2003 ja 2004 - 2006 rakennerahastokoordinaattorin ja EU-koordinaattorin määräaikaisiin virkasuhteisiin. Nimitysten lain mukaisuutta arvioidaan niitä annettaessa tiedossa olleiden seikkojen perusteella. Merkitystä asiassa ei siten ole sillä, mikä merkitys Palke- ja muilla tuottavuushankkeilla on ollut A:n määräaikaisen virkasuhteen päättymiseen eikä sillä, onko lääninhallituksen menettely tehtävien hoitoa ohjelmakaudelle 2007 -2013 järjestettäessä ollut asianmukaista.

A on lääninhallituksen selvityksen mukaan palkattu teknisen tuen määrärahalta. Edellä mainittujen neuvoston ja komission asetusten ja lääninhallituksen selvityksen perusteella on ilmeistä, että teknisellä tuella palkattava henkilöstö tulee palkata määräaikaisiin virkasuhteisiin. Selvityksen mukaan rakennerahastotehtävien määrä, työvoiman tarve ja teknisen tuen määrä vaihtelee ohjelmakausittain. Tehtävät ovat tulleet lääninhallituksen hoidettavaksi ohjelmakauden 2000 - 2006 alussa. Niiden vaatimia henkilöresursseja ei ole osattu arvioida oikein eikä teknisen tuen ennakoiminen yhtä vuotta pitemmälle ole ollut

käytännössä mahdollista. A:n nimitykset ovat tästä syystä olleet aluksi vuoden mittaisia. Tiedossa olevan työn ja rahoituksen vakiinnuttua ohjelmakauden puolivälissä A:n ja muiden samanlaista työtä tekevien nimitykset on muutettu ohjelmakauden loppuun asti kestäviksi.

A:n nimitykset määräaikaisiin virkasuhteisiin ovat edellä sanotulla perusteella johtuneet työn luonteesta. Nimitysten tekemiseen aluksi vuoden ja sittemmin ohjelmakauden loppuun kestäväksi on ollut perusteet. Lääninhallitus on siten voinut nimittää A:n kolmeen peräkkäiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen. A ei näin ollen ole oikeutettu hakemaansa korvaukseen.

Oikaisuvaatimuksen käsittely virkamieslautakunnassa on hallintomenettelyä. A:n vaatimus oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta on siten lakiin perustamaton.

### ***Päätös***

Vaatusuullisen käsittelyn toimittamisesta hylätään.

Korvausvaatimus hylätään.

Vaatusuullisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

### ***Sovelletut oikeusohjeet***

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 § (19.8.1994/750)

Komission asetus (EY) N:o 1685/1999 (1145/2003)

### ***Muutoksenhaku***

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Katja Sorsimo

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen sekä jäsenet Kulla, Paanetoja, Jalava, Isomäki, A. Nieminen, M. Nieminen, Komulainen ja Sipiläinen.