

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 3/2010
15.1.2010

Asia: Korvausvaatimus

Korvausvaatimuksen tekijä:

Virasto: lääninhallitus

Korvausvaatimus:

Lääninhallitus on veloitettava maksamaan X:lle valtion virkamieslain 56 §:n mukainen 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

X on ollut nimitettynä lääninhallituksen palvelukseen määräaikaisiin osastosihteerin virkasuhteisiin seuraavasti:

- 10.3. – 31.12.2003
- 1.1. – 31.12.2004
- 1.1. – 31.12.2005
- 1.7. – 31.12.2005
- 1.1. – 31.12.2006
- 1.1. – 31.12.2007
- 1.1. – 31.12.2008

- 1.1. – 31.1.2009

X on aloittanut osastosihteerin pysyvissä tehtävissä 10.3.2003 viran vakituisen haltijan siirtyessä läänihallituksen sisällä toisen osaston palvelukseen. Hän on hoitanut koko ajan samoja pysyviä tehtäviä. X on edelleen 1.7.2005 siirtynyt lääninsivistysneuvoksen henkilökohtaiseksi sihteeriksi. Hän on hoitanut tuolloin myös osastosihteerin tehtävät, koska tehtäviä aiemmin hoitanut henkilö oli siirtynyt eläkkeelle.

Määräaikaisia nimityksiä ei ole perusteltu. Kaikkien nimitysten taustalla oli vakituinen virka, joten tehtävät olivat luonteeltaan pysyviä.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskus PALKE toimi kolme vuotta Rovaniemellä ja palvelukeskukseen siirtyi myös lääninhallituksesta virkamiehiä. Palvelukeskus lopetti toimintansa Rovaniemellä kuitenkin 31.12.2008 ja sinne siirtyneet henkilöt palasivat läänihallituksen palvelukseen. Yksi takaisin palanneista henkilöistä siirtyi hoitamaan X:n hoitamia tehtäviä. X:n lähimpien esimiesten mukaan hänen tehtävänsä olisi tullut kuitenkin vakinaistaa jo vuosia sitten.

Vastine: Lääninhallitus on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

X:n määräaikaisten nimitysten perusteet ilmenevät nimittämiskirjojen liitteinä olevista nimittämismuistioista. X:n ensimmäisen nimityksen 10.3. – 31.12.2003 perusteena on ollut viransijaisuus. Hänet on nimitetty lääninhallituksen sivistysosaston nuorisotoimen osastosihteerin tehtävään, kun viran vakinainen haltija B on siirtynyt ajalle 3.2. – 31.12.2003 hallinto-osastolle määräaikaiseen osastosihteerin virkasuhteeseen.

Toisen nimityksen (1.1. – 31.12.2004) perusteena on ollut avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen. B on 1.1.2004 lukien siirtynyt hallinto-osastolle vakinaiseen osastosihteerin virkaan ja X on nimitetty hoitamaan B:n tehtäviä. Jo tällöin on ollut tiedossa, että sivistysosastolla tullaan viimeistään vuoden 2005 aikana tekemään tehtävien uudelleen järjestelyjä muun muassa eläköitymisen seurauksena ja X:n hoitamaa avointa virkaa ei tulla enää täyttämään.

X:n nimittäminen ajoilla 1.1. – 31.12.2005, 1.7. – 31.12.2005, 1.1. – 31.12.2006, 1.1. – 31.12.2007, 1.1. – 31.12.2008 ja 1.1. – 31.1.2009 on perustunut avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen väliaikaiseen järjestämiseen. Vuoden 2005 alkupuoliskolla X hoiti vielä B:n viran tehtäviä, mutta sivistysosaston osastopäällikön osastosihteerin C:n jäädessä eläkkeelle 30.6.2005 X siirtyi hoitamaan C:n viran tehtäviä. B:n virka jätettiin tässä yhteydessä kokonaan täyttämättä ja virkaan sisältyneet tehtävät jaettiin sivistysosaston muille osastosihteeereille. Tehtävien väliaikaisen järjestämisen lisäksi lääninhallituksella on koko ajan ollut myös työn luonteeseen liittyvä syy X:n nimittämiseen. Tämä on ollut sisäasiainhallinnon palvelukeskushanke ja myöhemmin myös aluehallinnon uudistamishanke. Kahdessa viimeisessä nimityksessä tämä peruste on nimenomaisesti kirjattu nimittämiskirjojen muistioihin. X on myös itse todennut asian korvausvaatimuksessaan.

X:n nimittämisiin ja läänihallituksen toimintaan on vuodesta 2004 lähtien vaikuttanut olennaisesti sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen perustamiseen liittyvät henkilöstöjärjestelyt. Sisäasiainministeriö asetti 26.11.2004 sisäasiainministeriön hallinnonalan palvelukeskus ja tilivirastojen yhdistäminen -hankkeen, jonka yhtenä tavoitteena oli koota sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä merkittävä osa yhteiseen palvelukeskukseen. Hankkeen valmisteluun liittyen sisäasiainministeriö antoi 9.2.2005 määräyksen, jonka mukaan ministeriön hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa avoinna olevia tai avoimeksi tulevia sellaisia virkoja, joiden työtehtävät koostuvat merkittävien osin tai kokonaan taloushallinnon, henkilöstöhallinnon tai yleishallinnon tehtävistä, ei saa täyttää vakinaisesti vuosien 2005 ja 2006 aikana ilman ministeriön lupaa. Täyttökielto koski myös muita sellaisia virkoja, joihin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitavaa henkilöstöä voitaisiin uudelleen kohdentaa. Täyttökielton tarkoituksena oli turvata viraston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä vapautuvan henkilöstön uusiin tehtäviin siirtyminen sekä varmistaa hallinnonalan palvelukeskuksen resursointi.

Lisäksi sisäasiainministeriö antoi 21.3.2005 päätöksen henkilöstöpoliittisista periaatteista palvelukeskushankkeessa. Sen mukaan ministeriö ja hallinnonalan virastot huolehtivat viraston sisällä tehtävien uudelleen järjestelyistä siten, että vakinaisen henkilöstön asema pystytään turvaamaan. Jos keskitettäviä tehtäviä hoitavalla henkilöllä ei ole ollut mahdollisuutta siirtyä palvelukeskukseen, hänelle on pyrittävä tarjoamaan mahdollisuus vaihtaa tehtäviä niitä uudelleen järjestämällä samassa virastossa. Vakinaisella henkilöstöllä tulee olla etusija tehtäviä uudelleen järjestettäessä. Lähtökohtana tulee olla, että viraston vakinainen henkilöstö sijoitetaan oman viraston sisällä mahdollisimman samantasoisiiin tehtäviin kuin ennen siirtoa. Tämä edellyttää, että virastossa suoritetaan tehtäväjärjestelyjä ja henkilöstön tehtäväkuvia muutetaan muutosten edellyttämällä tavalla.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskus perustettiin 1.7.2005 ja sen varsinainen toiminta alkoi 1.1.2006. Palvelukeskuksen pysyvät toimipaikat sijaitseva Joensuussa ja Kajaanissa. Siirtymäkauden tilapäiset toimipisteet sijaitsivat Rovaniemellä, Hämeenlinnassa ja Helsingissä. Lääninhallituksesta sisäasiainhallinnon palvelukeskukseen nimitettiin neljä vakinaista virkamiestä määräaikaisiin virkasuhteisiin ajalle 1.1.2006 – 31.12.2008. Näistä kahden osastosihteerin tehtävät koostuivat pääosin palvelukeskukselle siirtyneistä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Palvelukeskukseen siirtyneistä virkamiehistä kaksi palasi lääninhallitukseen 1.1.2008 lukien ja kaksi 1.1.2009 lukien. Osastosihteeri D palasi 1.1.2009 ja hänet sijoitettiin hoitamaan avoinna olleen Irene C:n viran tehtäviä, joita X oli väliaikaisesti hoitanut. Lääninhallituksen ensisijaisena velvollisuutena oli palvelukeskushankkeessa sovittujen periaatteiden mukaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä aikaisemmin hoitaneen D:n uudelleen sijoittaminen oman viraston samantasoisiiin tehtäviin.

Lääninhallituksen toimintaan on edelleen vaikuttanut myös aluehallinnon uudistamishanke, joka asetettiin kesäkuussa 2007. Valtiovarainministeriö on kirjeellään 27.6.2008 ilmoittanut, että kaikissa viranomaisissa, joiden tehtävät kootaan aluehallintouudistuksen yhteydessä uusiin aluehallintoviranomaisiin, otetaan käyttöön 1.8.2008 – 31.12.2009 välisenä aikana virkojen täyttömenettely.

Samanaikaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelma on edellyttänyt huomattavaa henkilöstön määrän vähentämistä lääninhallituksessa.

Vastaselitys:

X ei ole hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut vastaselitystä.

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.

Virkamieslain 9 §:n 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii.

Virkamieslain 9 §:n 4 momentin mukaan virat, joihin on aina nimitettävä määräajaksi, säädetään asetuksella.

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.

Nimitysten perusteista esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi

Nimitys 10.3. – 31.12.2003

X:n nimitys on lääninhallituksen selvityksen mukaan perustunut osastosihteerin B:n viransijaisuuteen. B on lääninhallituksen selvityksen mukaan nimitetty lääninhallituksen hallinto-osastolle määräaikaiseen osastosihteerin virkasuhteeseen ajalle 3.2. – 31.12.2003. X:n nimitykselle on näin ollen ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste eli sijaisuus.

Nimitykset 1.1. – 31.12.2004 ja 1.1. – 31.12.2005

Lääninhallituksen selvityksen mukaan X:n nimitykset ovat perustuneet avoimena olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikaiseen järjestämiseen. B on 1.1.2004 lukien siirtynyt hallinto-osastolle vakinaiseen osastosihteerin virkaan. Lääninhallituksella on ollut X:n nimittämishetkellä tiedossa, että viimeistään vuoden 2005 aikana sivistysosastolla tullaan tekemään tehtävien uudelleen järjestelyjä muun muassa eläköitymisen seurauksena, eikä B:n virkaa tulla enää täyttämään.

Avoimeksi tullut virka on pyrittävä täyttämään joutuisasti ja mikäli virka on tarpeeton, se tulee lakkauttaa. Lääninhallituksen selvityksen mukaan B:n osastosihteerin virkaa ei täytetty enää määräaikaisin virkasuhtein 1.7.2005 jälkeen, jolloin X on nimitetty toiseen tehtävään. Virkaan kuuluneet tehtävät on jaettu sivistysosaston muille osastosihteeereille. Näistä syistä osastosihteerin viran tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen on edellyttänyt X:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin ajalla 1.1.2004 – 31.12.2005.

Nimitykset 1.7. – 31.12.2005, 1.1. – 31.12.2006, 1.1. – 31.12.2007, 1.1. – 31.12.2008

Lääninhallituksen selvityksen mukaan sivistysosaston osastopäällikön osastosihteerin C on jäänyt eläkkeelle 30.6.2005 ja X on kyseisellä nimityksellä siirretty hoitamaan C:n viran tehtäviä. Nimitykset ovat lääninhallituksen mukaan perustuneet avoimena olevaan virkaan kuuluvien tehtävien väliaikaiseen järjestämiseen.

Edelleen sisäasiainministeriön 9.2.2005 antaman sisäisen määräyksen nro SM-2005-/Ty-21 mukaan sisäasiainministeriö on 26.11.2004 tekemällään päätöksellä päättänyt perustaa sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, joka aloittaa toimintansa osittain hajautettuna 1.1.2006. Hankkeen valmisteluun liittyen sisäasiainministeriö on päättänyt, että sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa avoimena olevia tai avoimeksi tulevia sellaisia virkoja, joiden työtehtävät koostuvat merkittävien osin tai kokonaan taloushallinnon, henkilöstöhallinnon tai yleishallinnon tehtävistä ei saa täyttää vakinaisesti vuosien 2005 ja 2006 aikana ilman sisäasiainministeriön lupaa. Täyttökielto koskee myös muita sellaisia virkoja, joihin nykyisin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitavaa henkilöstöä voitaisiin uudelleen kohdentaa. Täyttökielton ja virkajärjestelyistä ilmoittamisen tarkoituksena on turvata talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä vapautuvan henkilöstön uusiin tehtäviin siirtyminen sekä varmistaa hallinnonalan palvelukeskuksen resursointi.

Sisäasiainministeriö on edelleen antanut 21.3.2005 (SM091:00/2004) päätöksen henkilöstöpoliittisista periaatteista palvelukeskus-hankkeessa. Periaatteiden mukaan vakinaisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus valtiolla turvataan. Sisäasiainministeriö ja hallinnonalan virastot huolehtivat viraston sisällä tehtävien uudelleenjärjestelyistä siten, että vakinaisen henkilöstön asema pystytään turvaamaan. Jos sisäasiainhallinnossa vakinaisessa virkasuhteessa oleva henkilö haluaa koeluontoisesti siirtyä palvelukeskuksen

palvelukseen, joko pysyvään toimipisteeseen tai ylimenokauden toimipisteeseen, hänen siirtymistään tulisi tukea myöntämällä virkavapautta palvelukeskuksessa työskentelyä varten. Virastoilla on ensisijainen vastuu henkilöstön sijoittamisesta. Jos keskitettäviä tehtäviä nykyisin hoitavalla henkilöllä ei ole mahdollisuuksia siirtyä palvelukeskukseen, hänelle pyritään tarjoamaan mahdollisuus vaihtaa tehtäviä niitä uudelleen järjestelemällä samassa virastossa. Nykyisellä vakinaisella henkilöstöllä tulee olla etusija tehtäviä uudelleen järjesteltäessä. Lähtökohtana on, että viraston vakinainen henkilöstö sijoitetaan oman viraston sisällä mahdollisimman samantasoiisiin tehtäviin kuin ennen siirtoa.

Edellä todetulla tavalla X:n nimittämishetkillä on vuosina 2005-2006 ollut voimassa virantäyttökielto, jolla on pyritty turvaamaan lääninhallitusten vakinaisissa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä vapautuvan henkilöstön uusiin tehtäviin siirtyminen sekä varmistamaan uuden palvelukeskuksen resursointi. Uudistus on ollut laaja ja sillä on virantäyttökiellon perusteella arvioitu olevan laajaa vaikutusta määräaikaisten virkamiesten asemaan. Lisäksi uudistuksen kesto on ollut X:n nimityksiä tehtäessä tiedossa. Näissä oloissa osastosihteerin viran tehtävien hoitaminen on edellyttänyt vireillä olleen organisaatiouudistuksen johdosta X:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin 1.7.2005 – 31.12.2006.

Virantäyttökielto ei ole ollut voimassa enää vuonna 2007. Lääninhallituksen selvityksen mukaan lääninhallituksesta nimitettiin sisäasiainhallinnon palvelukeskukseen Rovaniemelle neljä vakinaista virkamiestä määräaikaisiin virkasuhteisiin ajalle 1.1.2006 – 31.12.2008. Kahden siirretyn osastosihteerin tehtävät koostuivat pääosin palvelukeskukselle siirtyneistä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Lääninhallituksella on sisäasiainministeriön periaatepäätöksen mukaisesti ollut velvollisuus sijoittaa nämä henkilöt Rovaniemen tilapäisen sivutoimipisteen toiminnan lakatessa 31.12.2008. Lääninhallituksen selvityksen mukaan osastosihteerin D on palannut palvelukeskuksesta lääninhallituksen palvelukseen 1.1.2009 ja hänet on sijoitettu hoitamaan avoimena olleen C:n viran tehtäviä, joita X oli tätä ennen väliaikaisesti hoitanut. Osastosihteerin avoimena olleeseen virkaan kuuluvien tehtävien väliaikainen järjestely on siten organisaatiomuutoksen vaatimien tehtäväjärjestelyjen ja vakinaisen henkilöstön tehtävien jatkuvuuden turvaamiseksi vaatinut X:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin myös ajalla 1.1.2007 – 31.12.2008.

Nimitys 1.1. – 31.1.2009

X on edelleen nimitetty kuukauden määräaikaiseen toimistosihteerin virkasuhteeseen. Nimittämiskirjan 27.11.2008 päivätyn liitteen mukaan määräaikaisuuden perusteena on ollut avoimen viran väliaikainen tehtäväjärjestely, valtion aluehallinnon virkojen täyttömenettely (VM:n kirje 27.6.2008.) Kyseisen kirjeen mukaan aluehallinnon uudistamishankkeen valmisteluryhmä on kokouksessaan 17.6.2008 käsitellyt valtion aluehallinnon virkojen täyttömenettelyä ja päättänyt liitteestä ilmenevän virkojen täyttömenettelyn ottamisesta käyttöön 1.8.2008 – 31.12.2009 välisenä aikana kaikissa niissä viranomaisissa, joiden tehtävät kootaan uusiin aluehallintoviranomaisiin.

X on esitetyn selvityksen perusteella nimitetty kuukauden pituiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen hoitamaan osastopäällikön osastosihteerin avoinna olleen viran tehtäviä. Lääninhallituksen selvityksen mukaan osastosihteerin D on kuitenkin 1.1.2009 lukien sijoitettu hoitamaan näitä samoja tehtäviä. Kun otetaan huomioon X:n nimityksen lyhyt kesto ja virastossa palveluhanke-uudistuksen johdosta toteutetut tehtäväjärjestelyt, on X voitu nimittää valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti hoitamaan osastopäällikön osastosihteerin avoinna olleita tehtäviä vielä ajalla 1.1. – 31.1.2009.

Päätös

Virkamieslautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja asian käsittelyyn osallistui puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Kulla, Äijälä, Isomäki, A. Nieminen, Komulainen, M. Nieminen ja Keturi sekä varajäsen Nummijärvi.