

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 80/2010
26.11.2010

Asia Virkamieslain 56 §:ssä tarkoitettua korvausta koskeva vaatimus

Hakija
A

Korvausvaatimus

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

A on työskennellyt verotoimistossa yhtäjaksoisesti 6 vuotta ja 11 kuukautta 20 määräaikaisessa virkasuhteessa ajalla 1.2.2003–31.12.2009. A on tehnyt ai-
van erilaisia tehtäviä kuin ne virkamiehet, joiden sijainen hän on ollut. Kyseis-
ten virkamiesten virkatehtävät ovat seuraavat:

- A: yritysverotus ja yritysten rekisteröinti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja ennakoperintärekisteriin
- B: yhteisöverotus ja verotarkastus
- C: maatalousverotus
- D: VTL-yritysten yritysverotus, muutosverotus ja muutosverotuksen tuki
- E: VTL-yritysten muutosverotus
- F: maatalousverotus
- G: kiinteistöverotus

A on tehnyt verotoimistossa vahtimestarin ja verovalmistelijan töitä. Arkisto-
vastaavana hän on toiminut noin viisi vuotta ja arkistovastaavan apulaisena
kaksi vuotta. Hänen tehtävänsä ovat muuttuneet vaativimmiksi vuosien varrel-
la. Kuitenkin olennaisin syy tehtävien muutokseen on ollut se, että yhteisöve-
rotus erotettiin verotoimiston yrityslinjasta suunnitellun yritysverotoimiston
malliseksi jo vuotta ennen yritysverotoimistojen perustamista. Sinne oli oikeus
siirtyä vain puhtaasti yritysverotusta tehneillä henkilöillä.

A:n hoitamaan vahtimestarin töihin ajalla 1.2.2003–31.12.2006 ovat kuulu-
neet toimistotyöt, tarvikehankinnat, kalustosiirrot, yleisestä järjestyksestä huo-

lehtiminen ja veroilmoitusten tallennus. Tehtäviin arkistovastaavana 1.2.2003–31.12.2007 ja arkistovastaavan apulaisena 1.8.2008–31.12.2009 ovat kuuluneet arkiston järjestyksestä huolehtiminen, siirrot arkistoon ja tuhotavien lomakkeiden hävitys arkistosta. Verovalmistelijan tehtäviin yhteisölinjalla ajalla 1.1.2007–31.12.2007 on kuulunut toimistotöitä, luovutusvoittojen laskentaa ja veroilmoitusten tallentamista. A:n tehtäviin verovalmistelijana henkilöverotuslinjalla 1.1.2008–31.12.2009 ovat kuuluneet verokorttien laskenta ennakkoperintään liittyen, esitäytettyjen veroilmoitusten valvonta, luovutusvoittojen laskenta, asiakasneuvonta ja veroilmoitusten tallentaminen. Kyseiset työt ovat viraston pysyviä tehtäviä. Verovirastolla ei siten ole ollut perusteita nimittää A:ta toistuvasti määräaikaisiin virkasuhteisiin ajalla 1.2.2003–31.12.2009.

Vastine

Verotoimisto on vastustanut vaatimuksen hyväksymistä.

Vastineessa on todettu muun ohessa, että A:n päätehtävät ovat olleet vahtimestarin ja arkistovastaavan tehtävät tukilinjalla ajalla 1.2.2003–9.10.2005 ja 1.1.2006–31.12.2006, yhteisöverotukseen liittyvät, ensisijaisesti erilaisia toimistotehtäviä ja tallennusta käsittävät tehtävät yhteisöverolinjalla ajalla 10.10.2005–31.12.2005 ja 1.1.2007–31.12.2007 sekä henkilöverotuksen asiakaspalveluun ja verovalvontaan liittyvät tehtävät henkilöverotuslinjalla 1.1.2008–31.12.2009. Yhteisöverotuslinja siirtyi kokonaan eri yksikköön eli veroviraston yritysveroyksikköön 1.1.2008. A:lla ei ollut mahdollisuutta siirtyä yritysveroyksikköön, koska sinne siirtyivät vain vakinaiset yhteisöverotusta ja linjan toimistopalveluja tehneet henkilöt. A:n tehtävät ovat vaihdelleet verotoimiston tarpeiden mukaan. Verotoimiston tehtävät ovat yleensä kaikki pysyviä, mutta työn määrä painottuu verotusmenettelystä johtuen ajalle 1.4.–31.10. Toisin sanoen kaikki sijaisten tehtävät ovat vakituisten henkilöiden vakituisista töistä tulevia tehtäviä. Jos niitä ei voitaisi hoitaa määräaikaisilla virkasuhteilla, tilanne muodostuisi kestävämmäksi, koska virkavapauksia on eri syistä johtuen huomattavasti eri vuosina.

A:ta ei ole tehtävien vaativuudesta johtuen suoraan voitu määrätä sijaistettavien henkilöiden tehtäviin. Verotoimiston mielestä on ollut järkevämpää siirtää vaativia tehtäviä vakinaisten henkilöiden välillä eikä antaa niitä nuorelle ja kokemattomalle virkamiehelle. Tämä noudattaa myös Verohallinnon yleisiä uralinjauksia urakierron mahdollistamisesta henkilöstölle. Työntekijöiden tehtävät määräytyvät verotoimistossa sen toiminnan suunnittelun ja käytettävissä olevien henkilöresurssien mukaan. Sijaiselle annetaan niitä tehtäviä, joissa hänen työpanostaan voidaan parhaiten käyttää.

A on ollut verotoimistossa töissä pelkästään sijaisena vakinaisen henkilön ollessa virkavapaalla lukuun ottamatta aikaa 1.2.2004–31.8.2004, jolloin hän on hoitanut vakinaisen viranhaltijan työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vuoksi avoimeksi tullutta virkaa. Kyseisen viran haltijalle oli myönnetty ero virasta 1.2.2003. Virka julistettiin haettavaksi ja siihen nimitettiin 1.9.2004 lukien H. A:n nimitys avoimen viran hoitajaksi jouduttiin tekemään kahdessa jaksossa, koska vielä 1.2. ja 1.4. ei tiedetty, milloin viran uusi haltija ottaa sen vastaan. Myös A haki virkaa, mutta ei tullut valituksi.

A on ollut K:n sijainen 1.1.2009–30.6.2009, 1.7.2009–31.10.2009 ja 1.11.2009–31.12.2009. Kesäkuussa 2009 verotoimistossa ei oltu vielä varmoja siitä, riittävätkö määrärahat ja henkilöstötyövuosikehys koko vuoden kestävään virkasuhteeseen. Tilanne muuttui vuoden aikana, ja A:lle pystyttiin tekemään määräys vielä kahdeksi kuukaudeksi. Muun ajan G:n virkaa ei ole hoitanut kukaan.

Verohallinnossa on jo useamman vuoden ajan voimakkaasti supistettu henkilöstötyövuosia ja palkkauksiin käytettäviä määrärahoja. Verovalvonnan töiden painopiste on siirtynyt entistä enemmän ajalle 1.4.–31.10. Verovirasto on joutunut voimakkaasti rajoittamaan sijaisten käyttöä ja suuntaamaan kaikki mahdolliset määräaikaiset virkasuhteet mainitulle ajalle. Viime vuonna annetun Verohallinnon ohjeen mukaan verotoimiston on pyydettävä yli neljä kuukautta kestäviin määräaikaisiin virkasuhteisiin Verohallinnon Hallintopalvelun täyttölupa. Verotoimisto on pyytänyt lupaa nimittää A määrääjäksi 1.4.–30.11.2010. A on nimitetty ajaksi 25.3.–30.9.2010 K:n virkavapauden ajaksi. Ainakaan toistaiseksi Verohallinnossa ei ole jouduttu lomauttamaan tai irtisanomaan vakinaista henkilöstöä, mutta määräaikaisten ottamista on pakkotilanteessa jouduttu rajoittamaan.

Verotoimistolla on sen käsityksen mukaan ollut valtion virkamieslain 9 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy tehdä määräykset jaksoissa. Nimityskirja seuraavalle vuodelle on tehtävä ajoissa edellisen vuoden puolella. Nimityskirjan antajan on tiedettävä, jatkuuko palvelussuhde vuoden vaihteen jälkeen vai onko esimerkiksi vuosilomia pidettävä joulukuun lopussa. Ja myös palkanmaksuun liittyvät tehtävät vaativat nimityskirjojen tekemistä ajoissa joulukuussa. Toisaalta verotoimisto saa aikaisintaan tammikuun lopussa tietää lopullisen henkilötyövuosi- ja määräraha-kehityksen seuraavalle vuodelle. Verotoimisto on viime vuosina tehnyt nimitykset lähes yksinomaan kahdessa osassa ajalle 1.1.–30.6 ja 1.7.–31.12.

Vastaselitys

A on vastaselityksessään todennut, että koko työhistoriansa ajan eli 1.2.2003–31.12.2009 hänen tehtäviinsä on kuulunut arkistonhoito. Hän on käynyt vuosina 2003–2005 arkistokoulutuksia, joten hänet on koulutettu arkistonhoitajaksi. Verotoimiston virallisissa tehtäväluetteloissa hänen nimikkeensä on vuosina 2003–2009 ollut arkistovastaava tai arkistovastaavan apulainen.

Työnantajalla on ollut mahdollisuus vakinaistaa A:n virkasuhde. Vuonna 2005 valtioneuvosto määräsi vakinaistamaan pitkäaikaisesti määräaikaisissa virkasuhteissa toimineet. A oli tuolloin ollut verotoimiston palveluksessa noin kolme vuotta. Marraskuussa 2009 verovirasto selvitti pitkäaikaisten määräaikaisten lukumäärän ja asetti heidät etusijajärjestykseen työssäoloajan pituuden perusteella. A:n palvelussuhde oli veroviraston palveluksessa olleiden määräaikaisten virkamiesten palvelussuhteista neljänneksi pisin. Verohallinto kehotti tuolloin veroviraston toimintayksiköitä täyttämään pysyvät ja toiminnan kannalta tarpeellisiksi katsotut tehtävät vakinaisesti laittamalla avoin virka hakuun henkilöstötyövuosien ja määrärahojen puitteissa. A on työskennellyt verotoimistossa yhtäjaksoisesti 6 vuotta ja 11 kuukautta. Hän on koulutuksel-

taan merkonomi. Sen ja työssäoloajan pituuden perusteella työnantajan viittaus nuoruuteen ja kokemattomuuteen on aiheeton. A olisi kyennyt sijoittautumaan vaativimpiin tehtäviin nopeammassa tahdissa.

Oikeuskäytännön perusteella virkamies on oikeutettu korvaukseen, jos hän on vuosikausien ajan tehnyt sijaisena viraston vakinaisella henkilöstöllä yleensä teetettäviä pysyviä tehtäviä ilman, että tehtävillä olisi ollut yhteyttä sijaistetun henkilön tehtäviin. Verotoimiston vastineessa esille tuodut valtion tuottavuusohjelma, henkilöstötyövuosi- ja määräraha-kehitykset sekä hallinnon sisäiset määräykset eivät ole perusteita määräaikaisen virkasuhteen käyttämiselle.

Vuoden 2008 alusta lukien määräaikaiseen virkasuhteeseen on tullut nimittää koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi. A on ollut G:n hoitovapaan sijaisena 1.1.2009 alkaen. G on palannut hoitovapaalta takaisin töihin 1.8.2010, mutta A:n sijaisuus on päätynyt jo 31.12.2009. Vuoden 2009 sijaisuus oli myös päätetty kolmeen määräaikaiseen jaksoon 1.1.–30.6., 1.7.–31.10. ja 1.11.–31.12.

Virkamieslautakunnan ratkaisu ja perustelut

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 56 §:n 1 momentin (750/1994) 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 6 ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi virkamieslautakunta.

Edellä mainittua säännöstä on 1.1.2008 voimaan tulleella lainmuutoksella muutettu siten, että korvaukseen on oikeus myös virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määräajaksi.

Saman lain 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.

Saman pykälän 3 momentin mukaan virkamies on nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, jollei erityisestä syystä toisin päätetä.

Saman 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.

Valtion virkamieslain 9 §:n 3 momentti on tullut voimaan 1.1.2008, ja se tulee tässä asiassa sovellettavaksi niihin A:n virkasuhteisiin, joita koskeva virkamääräys on annettu sanotun säännöksen voimassa ollessa.

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 291/1993 vp) on 9 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat poiketa sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty.

Hallituksen esityksen (HE 63/2007 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 9 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy voisi liittyä määräaikaisen virkasuhteen perusteeseen. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi projektiluonteisissa tehtävissä, määräaikaisuuden perusteen kesto on joskus vaikeasti arvioitavissa. Tällaisissa tapauksissa nimittämiskirja on tehtävä tiedossa olevaksi ajaksi. Mikäli arvioitu aika osoittautuu myöhemmin riittämättömäksi projektin loppuun saattamiseksi, määräaikaisuutta voitaisiin tällaisessa tapauksessa jatkaa uudella nimittämiskirjalla. Viraston ulkopuolelta tulevan rahoituksen katkonaisuus ei voisi olla peruste katkoa määräaikaisten virkasuhteiden kestoaikaa tuon rahoituksen virastolle tuloutumisen mukaan. Jos määräaikaisuuden perusteena on esimerkiksi opiskeluun liittyvä harjoittelu jonka on tarkoitus kestää opiskelijan valmistumiseen saakka, tällainen määräaikaisuus voitaisiin tehdä aluksi arvioituun valmistumisajankohtaan saakka. Tämän jälkeen voitaisiin tarvittaessa tehdä uusi määräaikainen virkasuhde, jos opiskelijan valmistuminen viivästyy arvioidusta.

Asiassa esitetty selvitys ja johtopäätös

A:n virkasuhteiden 1.2.2003–31.7.2003, 1.8.2003–31.12.2003, 1.1.2004–31.1.2004, 1.9.2004–31.12.2004, 1.1.2005–31.8.2005, 1.9.2005–10.10.2005, 10.10.2005–31.12.2005, 1.12.2006–30.6.2006, 1.7.2006–31.12.2006, 1.1.2007–30.6.2007, 1.7.2007–31.12.2007, 1.1.2008–30.6.2008, 1.7.2008–31.12.2008, 1.1.2009–30.6.2009, 1.7.2009–31.10.2009 ja 1.11.2009–31.12.2009 määräaikaisuuden perusteeksi on ilmoitettu sijaisuus. A:lle annetut tehtävät ovat poikenneet niiden henkilöiden tehtävistä, joiden virkavapauksien ajaksi A on nimitetty. Verotoimiston ilmoituksen mukaan tämä on johtunut siitä, että virkavapaalla olleiden virkamiesten hoidettavaksi kuuluvia vaativampia tehtäviä on annettu muille verotoimiston vakinaisille virkamiehille. Veroviraston vastineen mukaan kaikki A:n sijaisena hoitamat tehtävät ovat tulleet verotoimiston vakinaisen henkilöstön vakituisista töistä. A ei ole tätä seikkaa kiistänyt. Sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat poiketa sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty. Asiassa esitetty selvitys ei osoita, että verotoimistolla olisi ollut tarve nimittää virkamies A:n hoitamiin tehtäviin hänen virkasuhteidensa määräaikaisuuden perusteiksi ilmoitetuista virkavapauksista riippumatta. A:n nimittämislle edellä tarkoitettuihin määräaikaisiin virkasuhteisiin on siten ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädetty peruste.

A:n ajoille 1.2.2004–31.3.2004, 1.4.2004–30.6.2004 ja 1.7.2004–31.8.2004 sijoittuvien määräaikaisuuden perusteena on ollut avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen, mikä on laillinen peruste nimittää virkamies määräajaksi. Nimittäminen tällä perusteella määrä-

ajaksi ei edellytä, että määräajaksi nimitetyn hoidettaviksi annettavien tehtävien tulisi samoja kuin avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien. Avoinna olevan viran tehtävien järjestely voi muissakin tapauksissa lisätä tilapäisesti työvoiman tarvetta. Mitä tulee A:n huomautuksiin viran täyttämisen viivästyttämisestä, asiassa ei ole ilmennyt, että työnantaja olisi missään vaiheessa ollut oikeissa luopua toistaiseksi tai muutoin pitkäksi ajaksi kyseisen viran täyttämistä. Kyseessä on siten A:n esittämisestä seikoista huolimatta ollut väliaikainen järjestely.

A on ollut G:n sijainen 1.1.2009–30.6.2009, 1.7.2009–31.10.2009, 1.11.2009–31.12.2009. G on ollut tuolloin hoitovapaalla, joka on kestänyt A:n ilmoituksen mukaan 1.8.2010 asti. Valtion tuottavuusohjelman mukaisella säästötavoitteella ja ministeriön asettamilla rajoilla käytettävissä oleville henkilötyövuosille ei ole oikeuskäytännössä katsottu olevan oikeudellista merkitystä arvioitaessa valtion virkamieslain 9 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen perusteiden olemassaoloa. Valtion virkamieslain 9 §:n 3 momenttia ja siihen liittyvää 56 §:n 1 momentin lainmuutosta (1088/2007) koskevien lainvalmisteluasiakirjoissa esitettyjen lausumien perusteella myös 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä on arvioitava samantapaisista lähtökohdista. Määrärahoja koskeva epävarmuus ei siten olisi yksistään peruste nimittää määräaikaisuuden perusteena olevaa aikaa lyhyemmäksi ajaksi. Virastolla ei sinänsä ole velvollisuutta aina nimittää sijaista koko virkavapauden keston ajaksi, jos nimitys lyhyemmälle ajalle on perusteltua työtehtävistä johtuvista syistä. Tässä tapauksessa kyse on ollut viraston pysyvistä töistä, jotka ilman määräaikaisuuden perusteena ollutta virkavapautta olisi hoidettu verotoimiston vakinaisella henkilöstöllä. Virkamieslautakunta katsoo, ettei verotoimisto ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella sillä olisi ajalle 1.1.2009–31.12.2009 sijoittuvien kolmen virkasuhteen osalta ollut erityinen syy nimittää A määräaikaisuuden perusteena olevaa aikaa lyhyemmäksi ajaksi. A:lla on siten oikeus palkkaa vastaavaan korvaukseen.

Virkamieslautakunta on määrättävän korvauksen suuruutta harkitessaan ottanut huomioon, että edellä todettu virkamääräysten lainvastaisuus on koskenut vain määräaikaisten virkasuhteiden kestoja ja että verotoimistolla on sinänsä ollut kunkin virkasuhteen osalta lainmukaiset perusteet nimittää A määräajaksi.

Päätös

Vaatimuksen enemmälti hyläten virkamieslautakunta määrää verotoimiston maksamaan A:lle kuuden kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslain 9 § 1 ja 3 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, Isomäki, A. Nieminen, M. Nieminen ja Keturi sekä varajäsen Rouhe.