

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 6/2011  
28.1.2011

**Asia** Korvausvaatimus

**Korvausvaatimuksen tekijä**

A

**Virasto****Korvausvaatimus**

Virasto on veloitettava valtion virkamieslain 56 §:n nojalla maksamaan A:lle 20 kuukauden palkkaa vastaava korvaus perusteettoman määräaikaisen virkasuhteen käytöstä.

Virasto on rikkonut valtion virkamieslain 9 §:n määräyksiä nimittämällä A:n koulutus- ja tiedotussihteerin virkasuhteeseen määräajaksi. Koska kyseessä olivat pysyväisluonteiset tehtävät ja koska A on täyttänyt tehtävien kelpoisuusvaatimukset, olisi hänet tullut nimittää toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen.

A on nimitetty virastossa yhteensä viiteen määräaikaiseen virkasuhteeseen ajaksi 14.11.2005 – 31.12.2008. Kahden ensimmäisen määräaikaisen virkasuhteen 14.11.2005 – 16.6.2006 ja 17.6.2006 -31.7.2008 perusteena oli sijaisuus.

Virastossa tuli sisäiseen hakuun määräaikaisen koulutus- ja tiedotussihteerin virkasuhde 18.6.2009. Jo hakuilmoituksessa oli maininta siitä, että tehtävä on tarkoitus muuttaa myöhemmin pysyväksi. Myös henkilöstöpäällikkö B oli vakuuttanut A:lle, että viran vakinaistaminen on varmaa. Tähän uskoen A uskalsi siirtyä suhteellisen pitkältä osastosihteerin määräaikaisesta virkasuhteesta

uuteen koulutus- ja tiedotussihteerin virkasuhteeseen, joka vastasi paremmin hänen ammattitaitoaan ja jonka määräaikaisuus merkittiin ajalle 1.11.2006 – 31.12.2007. Nimittämiskirjaan määräaikaisuuden perusteeksi merkittiin projektityö (INREO-HRM ja toimintajärjestelmän hallintaohjelmistoon liittyvät ym. projektitehtävät). Koulutus- ja tiedotussihteerin määräaikaista virkasuhdetta ei kuitenkaan missään vaiheessa vakinaistettu, vaan määräaikaisuutta jatkettiin ensin ajaksi 1.1. – 30.6.2008 ja uudestaan ajaksi 1.7. – 31.12.2008, joka myös jäi viimeiseksi määräaikaisuudeksi. Myös näiden kahden viimeisen määräaikaisen virkasuhteen perusteeksi on merkitty projektityö.

Jo hakuilmoituksen perusteella käy selvästi ilmi, että kyseessä ei ollut yksittäinen projekti, joka oikeuttaisi valtion virkamieslain 9 §:n mukaisen määräaikaisen virkasuhteen käyttöön. Tehtävien pysyväisluonteesta kertoo myös se, että töiden määrä kasvoi loppua kohden ja ennen A:n virkasuhteen päättymistä hän perehdytti toisen henkilön käyttämään INREO-ohjelmaa. Mitään viitteitä siitä, että kyseessä olisi ollut projektiluontoinen työ, ei ole ollut.

Työnantaja ei ole missään vaiheessa edes yrittänyt kiistää, etteivät kyseessä olisi pysyväisluonteiset tehtävät. Kun A tiedusteli vakinaistamista loppuvuodesta 2007, työnantaja vetosi valtion taloudelliseen ja tuotannolliseen säästöohjelmaan, joka työnantajan tulkinnan mukaan esti A:n vakinaistamisen. Kun A alkuvuodesta 2008 vaati luottamusmiehen välityksellä määräaikaisen virkasuhteen muuttamista toistaiseksi voimassa olevaksi, ei vakinaistamiseen työnantajan mukaan ollut mahdollisuutta johtuen valtion tuottavuusohjelmasta ja sen johdosta eri hallinnonalojen virastoille tiukasti määritellyistä henkilötyövuosimääristä. Taloudelliset ja tuotannolliset säästöohjelmat tai tuottavuusohjelmat eivät kuitenkaan lain mukaan oikeuta määräaikaisen virkasuhteen käyttämiseen.

Korvauksen määrää arvioitaessa on otettava korottavana seikkana huomioon viraston virheellinen menettelytapa, jolla on selkeästi pyritty irtisanomissuojan kiertämiseen. Tästä työnantajan menettelystä on myös aiheutunut A:lle sekä terveydellisiä että taloudellisia ongelmia. A joutui muun muassa virkasuhteen aikana turvautumaan työpsykologin apuun, sillä henkinen pahaolo ja epätoisuuden tuska olivat äityneet jo niin pahaksi johtuen tästä työnantajan epäasiallisesta kohtelusta. A:n taloudellinen tilanne ajautui myös ongelmiin johtuen laittomien määräaikaisten virkasuhteiden päättymisestä, joka lopulta johti A:n asunnon myymiseen. A on edelleen työttömänä eikä lähitulevaisuudessa ole odotettavissa muutosta tilanteeseen.

A:n palkka oli virkasuhteen päättyessä 2 449,86 euroa kuukaudessa.

## Vastine

**Virasto** on todennut vastineessaan muun ohella seuraavaa: A:n korvausvaatimus on hylättävä perusteettomana. Virasto paljoksuu A:n korvausvaatimuksen määrää, kun otetaan huomioon A:n virkasuhteiden kokonaiskesto. A:n palkan suuruus virkasuhteen päättyessä myönnetään oikeaksi.

Määräaikaisuuksille on ollut virkamieslain mukaiset perusteet eikä tarkoituksena ole ollut kiertää virkamiehen irtisanomissuojaa. Kolmen viimeisen määräaikaisuuden perusteena on ollut työn luonne eli tehtävien projektiluonteisuus.

Virastoon hankittiin vuodenvaihteessa 2005 ja 2006 osaamisen hallinnan tietojärjestelmä INREO HRM toiminnan kehittämisen työkaluksi. Sen avulla voidaan hallinnoida henkilöstön osaamiseen, taitoihin ja koulutukseen liittyvää tietoa. Toimintajärjestelmän sähköinen hallintaohjelmisto IMSProcess Advanced hankittiin kesällä 2006. Toimintajärjestelmässä kuvataan viraston prosessit ja kenelle virkamiehelle mikäkin tehtävä prosessissa kuuluu. Osastot olivat kuvailleet viraston prosesseja, jotka oli siirrettävä sähköiseen järjestelmään. Järjestelmien pystytyksessä ja perustietojen syöttämisessä järjestelmään oli kysymys projektista ja tilapäisistä tehtävistä. Selvästi suurin työ oli pystyttää järjestelmät ja syöttää niihin perustiedot. Tietoja täytyy luonnollisesti jatkossakin päivittää muutosten takia, mutta nämä tehtävät ovat työmäärältään vähäisiä verrattuna perustietojen syöttämiseen.

Järjestelmien tallennustehtävien hoitamiseksi virastossa laitettiin sisäiseen hakuun määräaikainen virkasuhde nimikkeellä koulutus- ja tiedotussihteeri. Perustietojen tallennustehtävien lisäksi tehtävän hoitajan tehtäviin kuuluisivat koulutusilaisuuksien käytännön järjestelyjen hoitaminen ja tarvittaessa viestintäpäällikön avustaminen viestinnän tehtävissä muun muassa hoitamalla viraston sisäisen Intran ja viraston ulkoisten Internet-sivujen päivitystä. Viestinnän osuudeksi määriteltiin päivä viikossa. Henkilöstöhallinnon ja hallintopalveluiden avustamistehtäviä ei sisällytetty hänen tehtäviinsä.

A:n määräaikaisuuksia on jatkettu kaksi kertaa kuusi kuukautta kerrallaan, koska käyttöönottoprojektit osoittautuivat työläämmiksi kuin alun perin arviointiin ja tietojen syöttäminen järjestelmään oli kesken. Viimeisen määräaikaisuuden perusteena on ollut pelkästään tietojen syöttäminen INREO-järjestelmään, jotta työ saataisiin valmiiksi. Syksyllä 2007 ja alkuvuoden 2008 aikana A:ta työllistivät myös henkilöstön käyttökoulutusilaisuuksien (noin 20 – 25 kappaletta) käytännönjärjestelyt.

Viraston jokainen osasto vastaa 1.1.2009 alkaen itse koulutustietojen tallennuksesta ja ylläpidosta. Viraston johtoryhmän kokouksessa 22.9.2008 nimettiin eri osastoilta henkilöt, jotka vastaavat koulutustietojen sähköisestä tallennuksesta.

Yksikön päälliköt ovat 1.1.2009 alkaen vastuussa oman toimialansa yksiköiden prosessien toiminnasta ja siten myös toimintajärjestelmän sähköisen hallintaohjelmiston ylläpidosta, tietojen tallentamisesta ja niin edelleen.

Koulutus- ja tiedotussihteerin hakuilmoituksessa oli maininta siitä, että tehtävä on tarkoitus myöhemmin muuttaa pysyväksi. Viraston silloisen henkilöstöpäällikön mukaan ajatuksena oli, että koulutus- ja tiedotussihteerin tehtävästä voisi muodostaa pysyvän tehtäväkokonaisuuden, jos siihen yhdistetään koulutuspuolta, viestintää ja mahdollisesti hallintojohtajan sihteerin tehtävät. Tätä piti arvioida sen jälkeen, kun IMS- ja INREO-projektit on saatu tehtyä. Valtion tuottavuusohjelmaan liittyvä henkilötövuosimäärän tiukka rajoitus aiheutti kuitenkin sen, että virasto ei yrityksistään huolimatta ole voinut rekrytoida

henkilöitä vuonna 2005 virastoa perustettaessa alun perin suunnitellun henkilötyövuosimäärän mukaisesti. Tämän henkilötyövuosirajan vuoksi jouduttiin arvioimaan tilannetta toisin myös koulutus- ja tiedotussihteerin osalta. Tehtävistä ei voitu tehdä pysyvää senkään takia, että tehtäväkokonaisuutta ei ollut.

## Vastaselitys

**A** on todennut vastaselityksessään muun ohessa seuraavaa: Tietojen syöttäminen IMS- ja INREO-järjestelmään ovat olleen vain yksi osa A:n tehtäväkokonaisuutta. Tämän lisäksi A on vastannut järjestelmän ylläpidosta sekä tarvittaessa avustanut henkilöstöhallinnon tehtävissä esimerkiksi perehdyttämisessä ja muissa hallintopalvelut-osaston tehtävissä. Lisäksi A on avustanut viestintäpäällikköä viestinnän -tehtävissä.

Se, että A:lta otettiin pois kaikki muut tehtävät paitsi tietojen syöttäminen, ei muuta määräaikaisuuden perustetta lailliseksi. Tehtävät, jotka häneltä otettiin pois, olivat alun perin kuitenkin määritelty hänen toimenkuvaansa ja tilannetta pitää arvioida ensimmäisen määräaikaisuuden perusteella. Kyseessä on ollut pysyväisluonteinen tehtävä.

A:lle on senkin jälkeen, kun vastuu sähköisen hallintaohjelmiston ylläpidosta ja tietojen tallentamisesta oli siirtynyt yksikköjen päälliköille, jäänyt hänen toimenkuvaansa kuuluvia tehtäviä. Työnantaja on A:n tehtäviä muuttamalla ja pois ottamalla pyrkinyt irtisanomissuojan kiertämiseen. Tehtävien poisottamisen jälkeen työnantaja on voinut sanoa A:lle, että työ, jota tällä hetkellä teet, on saatettu loppuun. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa ole ollut, jos katsotaan A:n tehtäväkokonaisuutta.

A:n kanssa oli sovittu haastattelun yhteydessä, että ennen vuoden 2007 loppua pidetään kokous, jossa suunnitellaan ja sovitaan A:n työn sisällöstä vakinaistamisen suhteen. Sen vuoksi A menikin 21.8.2007 B:n ja C:n luokse juttelemaan vakinaistamisestaan, jossa hän sai yllätyksekseen kuulla, että näin ei tapahdu. Samassa yhteydessä he pyysivät A:ta hakemaan uusia töitä.

Valtion tuottavuusohjelmaan liittyvä henkilötyövuosimäärä ei ole laissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste määräaikaisuuden käytölle. Tehtäväkokonaisuus on selkeästi ollut olemassa, joten vetoaminen tuottavuusohjelmaan ei ole mahdollista. Tuottavuusohjelma on rinnastettavissa taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin, jotka eivät sellaisenaan ole peruste käyttää työn luonnetta määräaikaisuuden perusteena.

## Virkamieslautakunnan ratkaisu

### Perustelut

#### Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta.

Valtion virkamieslain 56 §:n (30.11.2007/1088) mukaan virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määrääjäksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty 9 §:n 1 tai 2 momentin nojalla määrääjäksi, 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.

#### Oikeudellinen arviointi

Asiassa on kyse siitä, onko virastolla nimittäessään A:n 9.10.2006 koulutus- ja tiedotussihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen ajaksi 1.11.2006 – 31.12.2007 ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste määräaikaisen virkasuhteen käyttämiseen.

Koulutus- ja tiedotussihteerin tehtäväksi oli 18.9.2006 annetussa hakuilmoituksessa kerrottu pohjatietojen syöttö INREO-HRM ohjelmistoon sekä sen ylläpito ja henkilöstön koulutustilaisuuksien käytännön järjestelyt. Hakuilmoituksen mukaan koulutus- ja tiedotussihteerin tekee tarvittaessa Intran ja Internetin päivityksiä ja avustaa muissa viestintätehtävissä (muun muassa sähköpostilaatikoiden arkistointi, tilastointi, koonnit). Koulutus- ja tiedotussihteerin tehtäviin kuuluvat myös pohjatietojen syöttö toimintajärjestelmän hallintaohjelmistoon ja sen ylläpito sekä tarvittaessa avustaminen henkilöstöhallinnon tehtävissä, esimerkiksi perehdyttämisessä, ja muissa hallintopalvelut-osaston tehtävissä. Hakuilmoituksen mukaan virkasuhde on määräaikainen ja jatkuu vuoden 2007 loppuun saakka, mutta tehtävä on tarkoitus muuttaa myöhemmin pysyväksi.

A:lle 9.10.2006 annettuun nimittämiskirjaan on koulutus- ja tiedotussihteerin virkasuhteen määräaikaisuuden perusteeksi merkitty projektityö (INRED-HRM ja toimintajärjestelmän hallintaohjelmistoon liittyvät ym. projektitehtävät). Viraston mukaan A:n pääasiallisena tehtävänä on ollut perustietojen syöttäminen kyseisiin uusiin järjestelmiin sekä koulutustilaisuuksien käytännön järjestelyjen hoitaminen. Viraston mukaan A:n tehtäviin ei ole sisällytetty henkilöstöhallinnon ja hallintopalveluiden avustamistehtäviä. Viestinnän osuudeksi on määritelty noin päivä viikossa.

Virkamieslautakunta toteaa, että arvioitaessa tehtävän pysyvyyttä ja siten nimityksen lainmukaisuutta on ratkaiseva merkitys annettava nimityshetken edellytyksille ja olosuhteille. Virasto ei ole edes väittänyt, että koulutus- ja tie-

dotussihteerin tehtävän muodostuminen hakuilmoituksessa kuvattua ka-peammaksi olisi ollut tiedossa jo nimityspäätöstä tehtäessä ja olisi johtunut A:n valmiuksista. Asian ratkaisemisen kannalta ei siten ole merkitystä sillä, millaiseksi A:n tehtävä koulutus- ja tiedotussihteerinä on tosiasias- sassa nimitys- päätöksen 9.10.2006 jälkeen muodostunut.

Virkamieslautakunta toteaa, että perustietojen tallentamista nyt kyseessä ole- viin uusiin järjestelmiin sekä järjestelmien käyttöönottoon liittyvien koulutusti- laisuuksien järjestämisestä on sinänsä pidettävä sellaisina projektiluontoisina tehtävinä, jotka muodostaessaan koko tehtävänkuvan olisivat oikeuttaneet määräaikaisen virkasuhteen käyttämiseen. Koulutus- ja tiedotussihteerin teh- tävänsä on kuitenkin hakuilmoituksen mukaan tarkoitus kuulua myös nyt kyseessä olevien järjestelmien ylläpito sekä tarvittaessa avustaminen viestintä- tehtävissä, henkilöstöhallinnon tehtävissä ja hallintopalvelut-osaston tehtä- vissä. Ylläpito- ja tallennustehtävien siirtämisestä osastojen ja yksikköjen it- sensä hoidettaviksi on päätetty vasta A:n viimeisen määräaikaisen virkasuh- teen 1.7. – 31.12.2008 aikana. Näissä oloissa ja kun hakuilmoituksen mukaan tehtävä on ollut tarkoitus muuttaa myöhemmin pysyväksi, on koulutus- ja tie- dotussihteerin tehtävää ollut nimityspäätöstä 9.10.2006 tehtäessä pidettävä pysyvänä.

Valtion tuottavuusohjelmaan liittyvillä henkilötyövuosimäärään rajoituksilla ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisten nimitysten lainmu- kaisuutta.

A:lla on oikeus hakemaansa korvaukseen.

#### Lopputulos

Virastolla ei ole ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaista perus- tetta nimittää A määräaikaiseen virkasuhteeseen ajaksi 1.11.2006 – 31.12.2007. Korvauksen määrää harkittaessa on otettu huomioon A:n ikä, hänen palvelussuhteensa kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada tulevai- suudessa ammattiaan tai koulutustaan vastaavaa työtä.

#### **Päätös**

Virasto määrätään suorittamaan virkamieslain 56 §:n mukaisena korvauksena A:lle kuuden (6) kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

#### **Sovelletut oikeusohjeet**

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

## **Muutoksenhaku**

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja                      Heikki Jukarainen

Esittelijä                              Pia Repo

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, M. Nieminen, Komulainen ja Keturi sekä vähemmistön jäsenet Isomäki ja Äijälä ja varajäsen Kuusama.

Vähemmistön äänestyslausuma on liitteenä.

**Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäki ja Äijälä ja varajäsen Kuusaman äänestyslausunto:**

A:lle ajalle 1.11.2006 – 31.12.2007 tehtyyn nimittämiskirjaan on määräaikaisuuden perusteeksi merkitty projektityö. Vaikka A:lle olisi nimittämiskirjasta ilmenevien INREO-HRM ja toimintajärjestelmän hallintaohjelmistoon liittyvien ynnä muiden projektitehtävien lisäksi ilmaantunut muitakin tehtäviä, eivät ne sulje pois koulutus- ja tiedotussihteerin pääasiallisten työtehtävien projektiluontoisuutta.

Hakuilmoituksessa oleva maininta ”tehtävä on tarkoitus muuttaa myöhemmin pysyväksi” ei ole työnantajaa sitova, vaan se ilmaisee työnantajalla nimittämishetkellä olleen tarkoituksen. Työnantajan olosuhteet ovat muuttuneet nimityksen jälkeen perustellusta syystä niin, ettei tehtävää ole voitu muuttaa pysyväksi. Kun A:lle ei ole työnantajaa sitovasti luvattu pysyvää tehtävää, ei A:lla ole tälläkään perusteella oikeutta korvauksen saamiseen.

Katsomme, että A:n nimittämiseksi koulutus- ja tiedotussihteerin määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalle 1.11.2006 – 31.12.2007 on ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste eli työn luonne. Hylkäämme A:n korvausvaatimuksen.