

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 51/2009
28.8.2009

Asia: Korvausvaatimus

Korvausvaatimuksen tekijä:

A

Virasto: Ministeriö

Korvausvaatimus:

Ministeriö on velvoitettava maksamaan A:lle korvausta valtion virkamieslain 56 §:n nojalla 24 kuukauden palkkaa vastaavat 83 460 euroa.

Vaatimuksen perusteet:

A on työskennellyt ministeriön palveluksessa viransijaisena useissa määräaikaisissa virkasuhteissa ajalla 7.1.2003 – 30.4.2008. Ensin hän on 7.1. – 31.12.2003 työskennellyt vanhempana hallitussihteerinä ministeriön markkinaosastolla kilpailu-, kuluttaja- ja elintarvikeasioiden ryhmässä ja sittemmin 1.1. – 31.3.2004 ylitarkastajana ministeriön teknologiaosaston kansainvälisen teknologiapolitiikan ryhmässä. Tämän jälkeen hänet on nimitetty ylitarkastajaksi ministeriön energiaosastolle yhteensä neljään tosiaan seuraavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.4.2004 – 30.4.2008 välisenä aikana. A on ollut myös joulukuusta 2001 joulukuuhun 2002 ministeriössä määräaikaisessa virkasuhteessa ja työllistynyt seitsemän päivän tauon jälkeen edellä kerrotulla tavalla.

A on ollut vielä keväällä 2008 siinä ymmärryksessä, että hän jatkaisi ministeriössä viimeisimmän viransijaisuutensa päätyttyä vakituisessa virassa energiaosaston ydinenergia-asioista vastaavana juridisena asiantuntijana. Jo vii-

meisen määräaikaaisuuden aikana ylijohdaja B ilmoitti kuitenkin A:lle, että hänen työntekovelvollisuutensa päättyy kesken määräaikaisen virkasuhteen 17.4.2008.

A on hakenut aktiivisesti ministeriössä avoinna olleita vakituisia virkoja, mutta ei ole tullut valituksi yhteenkään. Ministeriö on heti A:n viimeisimmän määräaikaisen virkasuhteen päättymisen jälkeen julistanut energiaosastolla ylitarkastajan viran haettavaksi. Tuon viran tehtävät ovat lähes samoja, joita A on hoitanut määräaikaisissa virkasuhteissa ollessaan. Ministeriöllä on ollut pysyvä työvoiman tarve, mikä estää mahdollisuuden käyttää määräaikaisia virkasuhteita. A:n tehtävät ovat olleet tilapäisiä.

Ministeriön menettelyä on pidettävä erityisen moitittavana, kun otetaan huomioon, että ministeriössä on laajasti tunnustettu tarve lisätä oikeudellisten asiantuntijoiden määrää laadukkaan lainsäädännön valmistelun varmistamiseksi, ja että A on nimenomaisesti kokenut, valtionhallintoon ja EU-asioihin perehtynyt lakimies. Korvauksen määrää harkittaessa on erityisesti otettava huomioon määräaikaisten virkasuhteiden yhteinen kesto.

Vastine:

Ministeriö on antamassaan vastineessa todennut muun ohella seuraavaa:

A on toiminut ajalla 7.1. – 31.12.2003 C:n virkavapauden ajan hänen sijaisenaan vanhempana hallitussihteerinä ja ajalla 1.1. – 31.3.2004 ylitarkastaja virkavapauden ajan hänen sijaisenaan ministeriön teknologiaosaston kansainvälisen teknologiapolitiikan ryhmässä sekä ajoilla 1.4. – 31.12.2004, 1.1. – 31.12.2005, 1.1.2006 – 31.3.2008 ja 1.4. – 31.4.2008 ylitarkastaja E:n virkavapauden ajan hänen sijaisenaan ministeriön energiaosastolla.

Energiaosaston tehtävien hoidon kannalta päästökaupan täytäntöönpanotehtävät ovat vuodesta 2004 lukien edellyttäneet lisäresursseja aikaisempaan verrattuna. Tämän vuoksi E:n virkavapauteen sidoksissa ollut määräaikainen virkasuhderesurssi on käytetty näiden tehtävien hoitamiseen ja E:n virkaan kuuluvien tehtävien hoito on järjestetty muulla tavoin. Näin on menetelty, jotta välttämättömät työtehtävät tulisivat hoidetuiksi. Niukkoja henkilöresursseja on ollut välttämätöntä suunnata sinne, missä tarve on ollut suurin.

A ei ole hakenut sitä ylitarkastajan virkaa energiaosaston energiatehokkuus ja uusiutuva energia –ryhmässä, jonka hän korvausvaatimuksessaan kuvaa aikaisempia tehtäviään vastaavaksi.

Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut muun muassa, että ministeriöllä on lisäksi ollut pysyvä työvoiman tarve niissä tehtävissä, joita A on hoitanut, minkä seikan ministeriö on vastineessaan myöntänyt. A ei ole E:n viransijaisena toimissaan hoitanut lainkaan E:n virkatehtäviä. Kyse ei siten ole tosiasiallisesti E:n sijaistamisesta. E:n tehtäviä energian perustuotantoryhmässä on hoitanut A:n jälkeen samaan viransijaisuusketjuun nimitetty F, jonka virkasuhdetta on edelleen jatkettu E:n töihin paluun jälkeen keväällä 2008. Määrärahojen riittämättömyys ei ole peruste teettää töitä useissa peräkkäisissä määräaikaisissa virkasuhteissa. Johtoa asiaan antaa työ sopimuslain säännös, joka koskee

työnantajan oikeutta solmia määräaikaista työsopimuksia ja säännöksen soveltamiskäytäntö.

A:n hoitamat virkatehtävät eivät ole vähentyneet tai loppuneet hänen viimeisen viransijaisuutensa päättyessä, vaan niitä hoitamaan on tarvittu hänen sijaisensa uusi virkamies.

Lisäselvitys:

Ministeriö on antanut pyynnöstä lisäselvityksen.

Vastaselitys:

A on antanut lisäselvityksen johdosta vastaselityksen, jossa on todettu muun muassa, että lisäselvitys tukee A:n vaatimuksia ja väitteitä. Lisäselvityksestä ilmenee, että tosiasiallisena syynä A:n virkasuhteen päättymiseen on ollut henkilöön liittyvä peruste, eikä se, ettei ministeriöllä ollut virkasuhteen jatkamiseen tarvittavia määrärahoja.

Energiatehokkuus ja uusiutuva energia -ryhmään perustettu uusi tehtävä on juuri se, jota A oli hoitanut jo vuosia. A on ilmoittautunut kyseessä olevaan tehtävään 23.1.2008, mutta hänelle ilmoitettiin ministeriöstä, ettei hän ole ensimmäisellä sijalla ehdolla tähän tehtävään.

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 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

Ministeriön mukaan kaikki A:n kuusi nimitystä ajalla 7.1.2003 – 30.4.2008 ovat perustuneet sijaisuuksiin. Hän on toiminut ensin ajalla 7.1. – 31.12.2003 C:n sijaisena silloisen kauppaja- ja teollisuusministeriön markkinaosastolla, ajalla 1.1. – 31.3.2004 D:n sijaisena ministeriön teknologiaosastolla sekä 1.4.2004 – 30.4.2008 ylitarkastajana E:n sijaisena ministeriön energiaosastolla.

Edelleen ministeriön selvityksen mukaan ylitarkastaja E nimitettiin neuvotteleva virkamies G:n sijaiseksi määräaikaiseen virkasuhteeseen 15.2.2002 lukien ja E hoiti kyseistä sijaisuutta 15.7.2008 saakka. E on ollut itsekin virkavapaalla 1.5.2006 - 30.4.2008 välisen ajan, jolloin neuvottelevan virkamiehen sijaisuutta hoiti F. E hoiti sijaisuutensa aikana omia ylitarkastajan tehtäviään ja tämän lisäksi ryhmäpäällikön sijaisen tehtäviä, kansalliseen ydinjätetutkimuksen ohjelmaan liittyviä tehtäviä sekä ydinenergianeuvottelukunnan pääsihteerin tehtäviä. G:n tehtävät jaettiin ryhmänvetäjän ja ryhmän muiden virkamiesten kesken. Tehtävien tiivistäminen energiaosaston ydinenergiatehtävissä mahdollisti sen, että sijaisuusresursseja voitiin kohdentaa niihin päästökauppadiirektiivin täytäntöönpanoon liittyviin tehtäviin, missä tarve oli suurin. A:n osaaminen oli parhaiten hyödynnettävissä toteutetun tehtäväjärjestelyn mukaisesti energiaosastolla. Tehtäväjärjestelyyn tehtiin muutos 1.10.2007 lukien, koska An virkasuhteen jatkaminen määräajan loppuun energiamarkkinaryhmässä oli käynyt työyhteisössä kestävämmäksi. A halusi itse siirtyä uusiutuvat ja tehokkuus, oikeastaan uusiutuvat energialähteet ja kestävä kehitys -ryhmään, missä hän hoiti juridisia tehtäviä seitsemän kuukauden ajan.

Ministeriön 1.5.2008 päiväämään A:n työtodistuksen mukaan A:n työtehtäviin energiamarkkinat -ryhmässä ovat kuuluneet päästökauppadiirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät ja uusiutuvat energialähteet ja kestävä kehitys -ryhmässä seuraavat tehtävät:

- osallistuminen työryhmän työhön, jossa selvitettiin biokaasulla tuotettavan sähkön syöttötariffijärjestelmän toteuttamisperusteita Suomen olosuhteissa
- osallistuminen energialoppukäytön tehokkuutta ja energiapalveluita koskevan direktiivin sekä CHP (yhdistetty lämmön ja sähkön tuotanto) - direktiivin kansallisen toimeenpanon edellyttämän lainsäädännön valmisteluun
- osallistuminen eco-design -direktiivin kansallisen toimeenpanon edellyttämän lainsäädännön valmisteluun
- muita ryhmän toimialaan liittyviä tehtäviä kuten tiedonhankintaa ja välittämistä, lausuntojen ja puheluonnosten laatimista.

Selvitys ministeriön perustetuista uusista viroista

Ministeriön selvityksen mukaan ministeriössä 1.1.2008 voimaan tulleen ministeriöuudistuksen yhteydessä ministeriön tehtävät järjestettiin uudelleen. Toteutetussa ministeriön sisäisessä tehtäväsijoittelussa energiaosastolle kaavailtiin 4-5 uutta henkilöä. Yksi näistä uusista resursseista oli määritetty energiatehokkuus ja uusiutuva energia -ryhmän juridisiin tehtäviin. Sijoittumisprosessissa henkilöt veivät vakanssinsa mukanaan eli vakinaiset pysyivät vakinaisissa ja määräaikaiset määräaikaisissa palvelussuhteissa. Kukaan vakinaisessa virassa olleesta juristin tehtävää hakeneesta ei asettanut kyseistä tehtävää ensisijaiseksi, eikä tullut sijoitetuksi tehtävään. Henkilöstön tehtäväsijoittelu vahvistettiin 1.3.2009 ja A jatkoi tuolloin ryhmässä juristina sijaisuutensa loppuun saakka. Koska tehtäväsijoittelussa ei onnistuttu saamaan tarvittavia lisäresursseja energiaosastolle, päätti ministeriö perustaa neljä uutta ylitarkastajan virkaa. Näistä kolme virkaa sijoitettiin energiamarkkinat -ryhmään ja yksi virka sijoitettiin energiatehokkuus ja uusiutuva energia -

ryhmään. Tämän viran tehtävään kuuluvat energiaosaston toimialaan liittyvän lainsäädännön mukaiset, varsinkin uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämiseen liittyvät, tehtävät sekä näitä sivuavat Euroopan unioniin liittyviä tehtäviä. Virka oli julkisessa haussa ja se täytettiin 1.9.2008 lukien. A ei hakenut virkaa.

Johtopäätökset

Virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan sijaisuus voi edellyttää virkamiehen nimittämistä määräaikaiseen virkasuhteeseen.

A ei ole edes väittänyt, että hän ei olisi toiminut kahden ensimmäisen määräaikaisen nimityksensä aikana C:n ja D:n sijaisena ja hoitanut heidän tehtäviään. Näin ollen näillä nimityksille on ollut virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste eli sijaisuus.

A on 1.4.2004 lukien toiminut nimittämiskirjojen mukaan ylitarkastaja E:n sijaisena tämän ollessa virkavapaalla. A ei ole kuitenkaan riidattomasti hoitanut E:n tehtäviä energian perustuotantoryhmässä, vaan hänet on sijoitettu energiaosastolla muihin ryhmiin, joissa on ministeriön mukaan töiden ruuhkautumisen vuoksi tarvittu lisätyövoimaa. Ministeriön selvityksen mukaan E on neuvotteleva virkamies G:n sijaisena toimiessaan hoitanut muiden tehtävien ohella myös omia ylitarkastajan tehtäviään. Edelleen ministeriön esittämän selvityksen mukaan ministeriössä on ollut lisäresurssien tarvetta energiaosastolla, jonne on perustettu A:n palvelussuhteen päättymisen jälkeen neljä uutta virkaa. A:n mukaan energiatehokkuus ja uusiutuva energia -ryhmään perustettu virka vastaa tehtäviltään hänen viimeksi hoitamiaan tehtäviä, mitä ministeriö ei ole kiistänyt.

Kun otetaan huomioon E:n ylitarkastajan viran tehtävien erilaisuus A:n tosiasiassa suorittamien tehtävien kanssa sekä se, että energiaosastolla on edellä todettujen virkojen perustamisen johdosta katsottava olleen pysyvä lisätyövoiman tarve, ei A:n nimityksissä voida katsoa olleen kysymys valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua sijaisuudesta. A:lla on oikeus saada korvausta virkamieslain 56 §:n mukaisesti. Korvausta määrättäessä on otettu huomioon A:n ikä, palvelussuhteen kesto sekä A:n mahdollisuudet saada myöhemmin ammattiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä. Virkamieslautakunta on arvioinut kohtuullisen korvauksen määräksi 10 kuukauden palkan.

Päätös

Ministeriö määrätään maksamaan A:lle kymmenen (10) kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

Muutoksenhaku

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Esittelijä

Elina Ranz

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

Vähemmistön äänestyslausuma on liitteenä.

Liite

Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäen ja Äijälän sekä varajäsen Kerkelän äänestyslauseunto

Äänestyslauseuma koskee määräaikaisia virkasuhteita 1.4.2004–31.4.2008, joiden perusteena on sijaisuus kuten korvausvaatimuksessa esitetyissä aikaisemmissakin virkasuhteissa.

A on toiminut 1.4.2004 lukien neljällä eri nimityksellä kiistattomasti ylitarkastaja E:n sijaisena energiaosastolla. A ei ole hoitanut E:n tehtäviä energian perustuotantoryhmässä, vaan hänet on sijoitettu energiaosastolla ensin päästökaupan täytäntöönpanotehtäviin energiamarkkinaryhmään ja 1.10.2007 lukien energiaosaston uusiutuvat energialähteet ja kestävä kehitysryhmään.

Valtion virkamieslain (750/1994) 9§:n 1 momentin mukaan sijaisuus on yksi määräaikaisen virkasuhteen laillinen peruste. Hallituksen esityksen (HE 291/1993) perusteluissa valtion virkamieslaiksi sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 9 §:n kohdalla seuraavaa: ”Määräaikaisen virkasuhteen käyttö tilanteissa, joissa nykyisin nimitetään virkaan viransijainen, lisää virastojen mahdollisuuksia henkilöstöhallinnon joustavaan hoitamiseen. Sijaisen tehtävät ja palkkaus voivat poiketa sen henkilön tehtävistä ja palkkauksesta, jonka virkavapauden ajaksi virkamies on nimitetty.”

Asian ratkaisun kannalta ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole merkitystä sillä, että A ei ole hoitanut E:n sijaisena samoja tehtäviä kuin mitä E:lle on kuulunut. Ministeriö on käyttänyt sitä harkinta- ja järjestelyvaltaa, joka sille työnantajan kuuluu, kun se on nimittänyt A:n määräaikaisiin virkasuhteisiin 1.4.2004–31.4.2008. Määräaikaisuus on perustunut nimenomaisesti sijaisuuteen, koska määräaikaista virkasuhdetta vastaavana aikana osaston vakinaisen virkamies on ollut virkavapaana. Ministeriö on voinut järjestellä energiaosaston tehtävät sisäisin tehtäväjärjestelyin osaston eri ryhmien välillä. E:n virkavapaus on mahdollistanut A:n nimittämisen määräaikaisiin virkasuhteisiin.

Kun ministeriön organisaatiouudistuksen 1.1.2008 jälkeen kävi selväksi, että energiaosaston tehtäviin tarvitaan lisäresursseja, perustettiin neljä ylitarkastajan virkaa, joista yksi sijoitettiin energiatehokkuus- ja uusiutuva energia ryhmään. A ei hakenut kyseistä virkaa, eikä näin ollen voinut tulla nimitetyksi virkaan.

Ministeriö ei ole edellä mainituilla määräaikaisilla nimityksillä kiertänyt irtisanomissuojaa.

Hylkäämme korvausvaatimuksen kokonaisuudessaan edellä esitetyillä perusteilla valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin ja 56 §:n nojalla.