

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 29/2011  
8.4.2011

**Asia:** Korvausvaatimus

**Korvausvaatimuksen tekijä:**

A

**Virasto:** Virasto

**Korvausvaatimus**

Virasto on määrättävä maksamaan A:lle 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

A on nimitetty viraston yksikköön määräaikaisiin virastotarkastajan virkasuhteisiin seuraavasti:

-16.2. – 31.8.2004,  
-1.9. – 31.12.2004  
-1.1. – 30.6.2005  
-1.7. – 31.12.2005  
-1.1. – 6.4.2006

-7.4. – 31.5.2006  
 -1.6. – 31.12.2006  
 -1.1. – 28.2.2007  
 -1.3. – 31.8.2007  
 -1.9. – 31.12.2007  
 -1.1. – 30.4.2008  
 -1.5.2008 – 30.6.2009

Viimeisimmän nimityksen perusteeksi on nimittämiskirjassa mainittu ajoneuvojen arvonmääritystehtävät.

A:lle on kertynyt yhdenjaksoista palvelusaikaa 5 vuotta 4 kuukautta ja 14 päivää.

A olisi virkamieslain 9 §:n 3 momentin perusteella tullut kahden eri nimityksen sijaan nimittää yhdenjaksoisesti ajaksi 1.1.2008 – 30.6.2009. Nimittämiskirjoissa ei ole esitetty, eikä A:n tietoon ole saatettu, erityistä syytä sille, miksei häntä ole nimitetty koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi. A:lla on siten jo tällä perusteella oikeus virkamieslain mukaiseen korvaukseen.

A on ollut koko ajan sijoitettuna osaston yksikköön ja hän on koko ajan suorittanut virastotarkastajan virkaan kuuluvia, luonteeltaan pysyviä tehtäviä. Hän on työskennellyt ryhmässä arvonmäärittäjänä. A:n työtehtävänä on ollut määrittää käytettynä maahantuoduille ajoneuvoille markkina-arvo ja hänen vastualueenaan on ollut pakettiautojen arvonmääritys. Työ on ollut pelkästään päätetyöskentelyä ja A:n autoalan tietämyksestä on ollut työssä suurta hyötyä. Kun A on suorittanut viraston pysyviä tehtäviä, on selvää, ettei työn luonne ole voinut olla määräaikaisten nimitysten perusteena.

A ei ole saanut perusteluja nimityksilleen määrärajoiksi edes kysymällä niitä erikseen esimieheltään ja hallinnolta. Hallinnosta hän on saanut vastauksen, että perusteluja ei anneta ennen kuin virkasuhde kokonaan loppuu. Esimies oli virkasuhteen alkaessa vedonnut siihen, että virkasuhde oli aluksi määräaikainen, koska aikaisemmin tulleita henkilöitä ei oltu vielä vakinaistettu. Esimies oli viitannut myös tarpeeseen suorittaa ammatillinen koulutus sekä määrärahasyihin. Esimies oli kuitenkin antanut ymmärtää vakinaistamisen olevan mahdollista. Työpaikkailmoituksessa oli ollut maininta, että tehtävä on aluksi määräaikainen. Esimies on useissa virkasuhteen aikana käydyissä keskusteluissa antanut ymmärtää, että töitä kyllä riittää ja virkasuhde jossain vaiheessa vakinaistetaan.

Virastossa edellytetään, että henkilö on suorittanut hyväksyttävästi viraston oman ammatillisen peruskoulutuksen. A ei ole käynyt ammatillista peruskoulutusta, koska hänelle ei ole annettu siihen mahdollisuutta, vaikka hän oli tiedustellut asiaa useampaan kertaan esimieheltään. Perusteeksi sille, että koulutukseen ei päässyt, vedottiin yksikössä määrärahoihin ja työkiireisiin. Jos työnantaja kuitenkin halusi vakinaistaa jonkun henkilön, aukeni tälle heti mahdollisuus päästä koulutukseen. Tämä osoittaa, että virkaa, jonka tehtäviä A käytännössä suoritti, ei ollut tarkoitus A:n palveluksessa oloaikana täyttää vakinaisesti.

A:n kanssa samanaikaisesti yksikköön palkatut B ja C on molemmat vakinaistettu. C on suorittanut ammatillisen koulutuksen vakinaistamisensa jälkeen.

Myös B on aloittanut koulutuksen vasta sen jälkeen kun hänet on vakinaistettu. A:ta myöhemmin yksikköön palkatuista neljästä henkilöstä kolme on vakinaistettu. Näistäkin vain yksi on suorittanut ammatillisen koulutuksen, ja hänkin vasta vakinaistamisen jälkeen. Verrattaessa mainittuja vakinaistamis- ja koulutus päätöksiä A:n tilanteeseen, ei voi tulla muuhun johtopäätökseen kuin siihen, että työnantaja on vastoin virkamieslain 11 §:n säännöstä asettanut A:n toisiin virkamiehiin nähden eri asemaan.

A:lla on oikeus hakemaansa korvaukseen. Määräaikaista virkasuhdetta 1.1. – 30.4.2008 koskevasta nimittämiskirjasta ei ilmene virkamieslain 9 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla määräaikaisuuden peruste. Virkamieslautakunnan tulee ottaa tämä lain rikkominen A:lle tuomittavan korvauksen määrää korottavana seikkana huomioon. Samoin viraston A:han kohdistama syrjivä menettely tulee ottaa huomioon korvauksen määrää korottavana seikkana.

**Vastine:** Virasto on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

Viraston ryhmän toimintaa vahvistettiin vuonna 2003 tarkoituksena helpottaa virastopiirikohtaisten autoverottajien tuolloin ruuhkautunutta työtä. Samalla ajoneuvojen arvonmääritys keskitettiin toiminnan yhdenmukaistamiseksi viraston ryhmälle ja toiminta siirrettiin Hämeenlinnaan. Ryhmässä on koko ajan kehitetty prosessien sujuvuutta ja tavoitteena on ollut autoverotuksen automatisoiminen ja siten samalla manuaalisen arvonmäärityksen resurssien vähentäminen. Toiminnan alkuvaiheessa on tarvittu enemmän manuaalisen arvonmäärityksen resursseja.

A palkattiin alun perin ryhmän alkuvaiheen toimintaan Hämeenlinnaan lisääntyneen autoverotustyön johdosta toimintaan saatujen erillismäärärahojen turvin. A:lle on kerrottu jo haastatteluvaiheessa, että kyse on määräaikaisesta työstä, joka tulee aikaa myöten lakkaamaan. A:lle on tarjottu aina uutta määräaikaista virkasuhdetta edellisen päättymisen jälkeen, koska vastaavaa määräaikaista arvonmääritystyötä on edelleen ollut tarjolla. A:lla on kuitenkin ollut koko ajan tieto siitä, että kyseistä työtä automatisoidaan ja manuaalisen arvonmääritystyön tarve tulee väheneään. Työnantajalla ei ole etukäteen ollut tietoa siitä, kuinka kauan manuaalisessa arvonmääritystyössä tarvitaan lisäresursseja. Koska töiden jatkumisen ennakointi on ollut hankalaa, ovat virkasuhteet olleet osin hyvinkin lyhyitä.

Autoverotuksen kehitys on ollut nopeaa. Haasteena on ollut myös tuomioistuinten pitkään kestäneiden ratkaisujen nopea täytäntöönpano. Korkein hallinto-oikeus on ottanut viraston arvonmääritysmenetelmiin kantaa ensimmäisen kerran keväällä 2007 ja samassa asiassa toisen kerran syksyllä 2008. Tältä osin prosessien ja toimintojen varsinainen tavoitteen mukainen kehitystyö on tarvittaessa odottanut tuomioistuinten ratkaisujen vaatimuksia ja toimintojen automatisointi on myös osaltaan viivästynyt. Tämä on vaatinut suurempaa panostusta tilapäisesti manuaaliseen arvonmääritykseen ja siten edelleen määräaikaisten virkasuhteiden käyttämistä. Myös vakinaisessa virassa olevia henkilöitä on palkattu määräaikaisiin virkasuhteisiin ryhmään muualta virastosta. Ryhmässä työskentelee edelleen määräaikaisena kolme virastotarkastajaa, joilla on virastossa vakinainen pohjavirka kokonaan muissa yksiköissä ja tehtävissä.

Virasto sai huomattavan määrän oikaisuvaatimuksia 15.5.2003 voimaan tulleen autoverolain jälkeen. Tämä aiheutti tehtävien hetkellistä lisääntymistä myös ryhmässä. Tiedossa oli kuitenkin, että oikaisut tulevat todennäköisesti vähenemään selvästi alkuvaiheen jälkeen. Myös oikaisujen ruuhkan purkuun on palkattu määräaikaisiin virkasuhteisiin autovero-oikaisijoita sekä viraston vakinaisesta henkilökunnasta että henkilöitä viraston ulkopuolelta.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2008 antaman ratkaisun jälkeen viraston autoverotuksen, erityisesti arvonmäärityksen, prosesseja saatiin automatisoitua merkittävästi tuotantoon asti vaikuttavalla tavalla. Samaan aikaan verotettavien käytettyjen ajoneuvojen kokonaismäärät ovat tasaisesti vähentyneet vuosittain. Lisäksi tuhansia oikaisuja saatiin päätökseen kesään 2009 mennessä. Oikaisujen valmistuminen helpotti välittömästi ryhmän manuaalisen arvonmäärityksen painetta. Tämän vuoksi virastolla ei ole ollut enää 30.6.2009 jälkeen tarjota manuaalisia arvonmääritystehtäviä A:lle.

A on nimitetty hoitamaan nimenomaan erikseen hänelle osoitettuja arvonmääritystehtäviä, eikä kyse ole ollut virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikaisesta järjestämisestä. Jo A:n nimittämishetkellä on ollut tiedossa, että kyse on sellaisista tehtävistä, joiden tekeminen vähenee automatisoinnin vuoksi. Virastossa ei ole sellaisia virkoja, joissa viran tehtäväpiiriin kuuluisivat pelkästään tiettyjen ajoneuvojen arvonmääritystehtävät. Työn luonne on siten edellyttänyt A:n palkkaamista määräaikaiseen virkasuhteeseen. Määräaikaisuuden perustetta ei ole erikseen mainittu nimittämiskirjoissa, koska A on ollut tietoinen tekemänsä työn määräaikaisesta luonteesta. Virkamieslain 9 §:n 3 momentti on tullut voimaan 1.1.2008 ja A:n toiseksi viimeinen nimitys on tehty jo 14.11.2007 eli ennen lain voimaantuloa. Viimeisessä, vuonna 2008 tehdystä nimittämispäätöksessä on mainittu määräaikaisuuden peruste.

A:lle ei ole missään vaiheessa luvattu virkasuhteen vakinaistamista, eikä hän ole myöskään missään vaiheessa hakenut yhtäkään virastossa avoinna ollutta virkaa. Ryhmässä on ollut haettavana esimerkiksi 12.3.2004 julkaistulla haulla kolme virkaa ja 5.6.2008 julkaistulla haulla yksi virka. Kun A ei ole hakenut yhtäkään virkaa, ei työnantaja ole voinut kohdella häntä virkoihin valittaessa huonommin kuin muita.

Oikaisuvaatimuksessa mainittu kurssi on viraston perustehtävien hoitamiseen valmentava koulutus. Virasto nimittää virastovalvojan virkoihin ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneita henkilöitä. Sen sijaan korkeakoulututkinnon suorittaneet tai erityistehtävissä toimivat voivat käydä lyhyen peruskurssin, joka ei valmista ammattiin, vaan perehdyttää viraston tehtäviin. Kurssi ei ole edellytyksenä virkaan nimittämiseksi. A ei ole toiminut viraston perustehtävissä vaan erityistehtävissä, joissa kurssin suorittaminen ei ole edellytyksenä virkaan nimittämiseksi.

### **Vastaselitys:**

A on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

Syy, jonka vuoksi A:ta ei ole enää nimitetty viraston palvelukseen, on määräaikaisen henkilöstö vähentäminen virastossa vuoden 2009 aikana rahapulan takia. Tämän vahvistaa myös A:n esimiehensä kanssa käymä keskustelu vir-

kasuhteen päättymisestä. Kun A:n virkasuhteen päättymisen taustalla on selkeästi valtionhallinnon tehostamisohjelma sekä viraston tarve sen vuoksi karsia henkilöstökuluja, ei viraston vastine ole uskottava. Vastineessa ei ole tuotu esiin konkreettisia arvioita esimerkiksi henkilötyövuosina siitä, miten paljon työn väitetty automatisointi on vähentänyt henkilöstön tarvetta siinä yksikössä, jossa A on työskennellyt. Vastineessa ei myöskään kiistetä oikaisuvaatimuksessa todettujen määräaikaisten virkamiesten vakinaistamista vuosien 2004-2009 aikana. Vastineessa olevilla viittauksilla autovero-oikaisijoiden lisääntyneeseen tarpeeseen ei ole oikeudellista merkitystä tässä asiassa.

Ajoneuvojen arvonmääritystehtävät ovat laitoksen pysyviä tehtäviä, jotka jatkuvat edelleen. Vastineessa ei ole konkreettisesti esitetty, miksi A:n suorittama laitoksen pysyvä työ hänen osaltaan on ollut ajallisesti tai määrällisesti rajattavissa.

On täysin ymmärrettävää, että A ei ole hakenut vain kuukausi virkasuhteensa alkamisen jälkeen 12.3.2004 julkaistulla haulla avoimeksi tulleita virkoja. A ei hakenut 5.6.2008 julkaistulla haulla avoimeksi tullutta virkaa, koska viran toimenkuva oli muotoiltu sellaiseksi, että sen oli tunnistanut A:n kanssa samaan aikaan palkatun B:n työtehtäväksi. B:n mukaan virka oli luvattu hänelle.

Vastaselitykseen liitetystä hakemuksesta 24.5.2009 ilmenee, että A on hakenut virastossa avoimena ollut virastoneuvojan paikkaa. Lisäksi hän on hakenut virastopiirissä avoimena ollutta autoverotuksen virkaa. A muistaa hakenensa myös muita virkoja.

Vaikka katsottaisiin, että laitoksella olisi ollut alkuvaiheessa perusteet nimittää A määräaikaiseen virkasuhteeseen, eivät vastineessa esitetyt perustelut ryhmän toiminnalle muodosta virkamieslaissa tarkoitettua perustetta tai syytä toistuviin, kokonaisuutena yli viisi vuotta jatkuneisiin nimityksiin määräaikaisiin virkasuhteisiin.

## **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. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Nimittävästä viranomaisesta ja nimitysmenettelystä tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään erikseen.

Samana 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 syytä toisin päätetä. (30.11.2007/1088)

Virkamieslain 56 §:n mukaan virkamiehellä, joka on ilman 9 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä perustetta taikka ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä 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. (30.11.2007/1088)

### Esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi

A:n nimitys ajalle 1.1. – 30.4.2008 on tehty 14.11.2007. Kun valtion virkamieslain 9 §:n 3 momentin säännös on tullut voimaan vasta 1.1.2008, ei nimitys ole lainvastainen sillä perustella, ettei nimittämiskirjassa ole mainintaa määräaikaisuuden perusteesta.

Oikaisuvaatimuksen mukaan A:n kaksi viimeisintä nimitystä ajalle 1.1.2008 – 30.6.2009 ovat virkamieslain 9 §:n 3 momentin vastaisia sillä perusteella, että häntä ei ole nimitetty koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi. Viimeisin nimitys 18.4.2008 on tehty ajalle 1.5.2008 – 30.6.2009. Nimitys on siten tehty koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, eikä se ole virkamieslain 9 §:n 3 momentin vastainen oikaisuvaatimuksessa esitetyllä perusteella.

Viraston vastineen mukaan A:n määräaikaiset nimitykset ovat johtuneet vuonna 2003 vallinneesta autoverottajien tilapäisesti ruuhkautuneesta työtilanteesta. Manuaalista arvonmääritystyötä on oltu koko ajan kuitenkin automatisoimassa, jolloin työn on arvioitu vähenevän. Automatisoimista on kuitenkin hidastuttanut muun muassa tuomioistuinten hidas ratkaisutoiminta.

Käytettäessä työn luonnetta määräaikaisen virkasuhteen perusteena on työn oltava määrällisesti tai ajallisesti rajattavissa. Viraston mukaan A:n nimityksiä tehtäessä ei ole kuitenkaan ollut etukäteen tiedossa se, kuinka kauan tehtävissä tarvitaan lisätyövoimaa. Yksinomaan se seikka, että A:n nimitykset ovat olleet kestoltaan lyhyitä, parista kuukaudesta puoleen vuoteen, ei osoita, että työ olisi ollut edellä todetulla tavalla rajattavissa. Virasto ei ole myöskään selvittänyt tarkemmin sitä, kuinka paljon arvonmääritystehtävät ovat vähentyneet automatisoimisen, oikaisujen valmistumisen ja verotettavien käytettyjen ajoneuvojen lukumäärän vähenemisen myötä. Vastineen mukaan ryhmässä työskentelee edelleen määräaikaisesti henkilöitä, joilla on pohjavirka virastossa muissa tehtävissä. A:n mukaan virasto on kyennyt vakinaistamaan useita määräaikaisia virkamiehiä hänen palvelussuhteensa aikana, mitä seikkaa virasto ei ole kiistänyt. Vaikka virastolla olisikin ollut alkuvaiheessa perusteet nimittää A määräaikaisiin virkasuhteisiin, eivät viraston asiassa esittämät perustelut toiminnalleen muodosta valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta tai syytä toistuviin, kokonaisuudessaan yli viisi vuotta jatkuneisiin nimityksiin määräaikaisiin virkasuhteisiin. A:lla on siten oikeus hakemaansa korvaukseen.

Korvauksen määrää harkittaessa on otettu huomioon muun ohessa virkamiehen ikä, palvelussuhteen kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammattiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä. Virkamieslautakunnan toimivaltaan ei sen sijaan kuulu tutkia viraston A:n palvelussuhteen aikana te-

kemien muita henkilöitä koskevien virkanimitysten tai koulutuspäätösten laillisuutta, eikä näitä oikaisuvaatimuksessa väitettyjä syrjintää koskevia seikkoja siten ole huomioitu korvauksen määrää harkittaessa.

## **Päätös**

Virasto määrätään maksamaan 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

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Kulla, Paanetoja ja Komulainen sekä varajäsenet Hiltunen ja Tarnanen. Vähemmistön muodostivat jäsenet Äijälä, Isomäki ja A. Nieminen.

Äänestyslausuma on liitteenä.

**Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäki, Arto Nieminen ja Äijälä lausuma:**

A on nimitetty 16.2.2004-30.6.2009 virastotarkastajan määräaikaisiin virkasuhteisiin 12 nimityksellä. A on ollut sijoitettuna viraston osaston yksikköön. Hänen tehtävänä on ollut Ryhmässä arvonmäärittäjänä määrittää käytettyinä tuoduille ajoneuvoille markkina-arvo, jonka perusteella ajoneuville on määrätty autovero. A:n vastuu-alueena on ollut pakettiautojen arvonmääritys.

Virasto on keskittänyt ajoneuvojen arvonmäärityksen ryhmään vuonna 2003. A nimitettiin määräaikaiseen virkasuhteeseen lisääntyneen ja ruuhkautuneen autoverotustyön johdosta. Tällöin arvonmääritystyö tehtiin pääosin manuaalisesti. Virasto on kuitenkin pyrkinyt koko ajan kehittämään arvonmääritystyön prosesseja tavoitteena siirtyminen enemmän automaattiseen arvonmääritykseen.

Autoverotuksen kehittymisen ennustamista ja sen vaikutusta arvonmääritystyön määrään on vaikeuttanut lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden kannanoton pitkä odotusaika. Arvonmäärityksen automatisoinnin prosessin kehittäminen on ollut riippuvainen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta. Kun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on saatu vuonna 2008, on arvonmäärityksen prosessit saatu automatisoitua tuotantoon vaikuttavalla tavalla ja lisäksi tuhansia autoveropäätöksiä on saatu päätökseen vuoteen 2009 mennessä. Tämän jälkeen ryhmän tehtävät ovat vähentyneet.

Katsomme, että virastolla on ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin työn luonteesta johtuva peruste nimittää A määräaikaisiin virkasuhteisiin. Työn määrää ei ole voitu ennakoita siten, että se olisi voitu rajata tarkasti ajallisesti ja määrällisesti. Yksistään se seikka, että ruuhka työn luonteena kestää pitkähkön ajan, ei osoita pysyvää työvoiman tarvetta eikä ole perusteena korvauksen määräämiselle.

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