

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 11/2011  
11.2.2011

**Asia:** Korvausvaatimus

**Korvausvaatimuksen tekijä:**

A

**Virasto:** Virasto

**Korvausvaatimus**

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

Perustelut:

A on ollut nimitettynä viraston palvelukseen määräaikaisiin huoltotyöntekijän virkasuhteisiin 1.6.2000 – 30.6.2010 yhdellätoista (11) erillisellä määräyksellä eli yhdenjaksoisesti yhteensä 10 vuotta ja 1 kuukauden. Nimittämiskirjoissa määräaikaisuuksien perusteet ovat olleet seuraavanlaisia: projektityö, määräaikaiset työmaat, määräaikaiset työmaatehtävät, tehtäviltään rajattu projekti, työmaiden projektitehtävät sekä aluehallinnon uudistamisen 1.1.2010 johdosta mahdolliset tehtävä- ja organisaatiojärjestelyt ja kestoltaan rajattu projekti.

A:n työtehtävät ovat olleet pääosin huolto-, korjaus- ja kuljetustehtäviä viraston huoltotukikohdassa ja työmailla. A:n työparina on näissä tehtävissä työs-

kennellyt huoltotyöntekijä B, joka on ollut nimitettynä vakinaiseen virkaan. Nämä tehtävät ovat olleet virastossa tehtävää pysyvää työtä. Viraston huoltotukikohta on lakkautettu 1.7.2010 lukien ja tukikohdassa sijainnut varasto sekä suuri osa kone- ja kuljetuskalustosta sekä laitteista on myyty kesän 2010 alussa. Nimittämiskirjan ja siihen liittyvän muistion sanamuodoista huolimatta A:n työtehtävät ovat myös viimeisen virkasuhteen 1.1. – 30.6.2010 aikana olleet samoja kuin aiempien virkasuhteiden aikana.

Työmaatehtävissä on A:n lisäksi työskennellyt neljä muuta henkilöä, jotka ovat olleet toistaiseksi voimassa olevissa työsopimussuhteissa. Myös nämä työmaatehtävät ovat valtaosaltaan olleet luonteeltaan virastossa tehtävää pysyvää työtä. Tehtävät ovat säilyneet vuodesta toiseen suurin piirtein samoina. Edellä mainittujen työmaatehtävien lisäksi A:n tehtäviin on kuulunut avustaminen monenlaisissa pysyväisluonteisissa maastomittaustehtävissä mm. hydrologiseen seurantaan liittyen. Työmaa- ja erilaiset maastomittaustehtävät kuuluvat edelleenkin viraston pysyviin tehtäviin.

Siitä huolimatta, että A:n nimittämisen perusteet ovat jossakin määrin vaihdelleet, ovat hänen työtehtävänsä edellä todetulla tavalla pysyneet koko palvelussuhteen ajan pääosiltaan samoina. On selvää, ettei A:n työ ole valtaosaltaan ollut nimittämishetkillä määrällisesti tai ajallisesta rajattavissa. Rahoitus tai toiminnan organisoiminen projektiluonteiseksi ei ole yksinomaan riittävä peruste määräaikaiselle nimitykselle. Kun otetaan huomioon A:n palvelussuhteen pitkä kesto ja tehtävien luonne viraston varsinaiseen toimintaan kuuluvina ja jatkuvina, ei mahdollinen työn projektimaisuus ole lain mukainen peruste määräaikaisille nimityksille.

Mikäli katsottaisiin, että virastolla on alkuvaiheessa ollut perusteet nimittää A määräaikaisiin virkasuhteisiin, eivät nimittämiskirjoissa ja niihin liittyvissä muistioissa esitetyt perustelut muodosta kuitenkaan lain mukaista perustetta tai syytä toistuviin, kokonaisuudessaan yli kymmenen vuotta jatkuneisiin määräaikaisiin nimityksiin.

Virastolla ei ole ollut vuosina 2009 ja 2010 oikeudellisia edellytyksiä vedota uusiin perusteisiin kun otetaan huomioon A:n määräaikaisten virkasuhteiden lukumäärä, pitkä kesto sekä hänen työtehtäviensä samankaltaisuus ja pysyvyys koko palvelussuhteen ajan.

Virasto on määräaikaisilla nimityksillä kiertänyt virkamiehen suojaksi säädettyjä irtisanomissuojasäännöksiä.

Virastolla ei joka tapauksessa ole ollut virkamieslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä pätkiä määräaikaista virkasuhdetta kolmeen osaan ajanjaksona 1.1.2008 – 30.6.2010.

Korvauksen määrää harkittaessa on otettava huomioon A:n ikä (56 vuotta), joka vaikeuttaa olennaisesti hänen mahdollisuuksiaan työllistyä uudelleen. Samoin on otettava huomioon palvelussuhteen pitkä kesto. A ei virkasuhteen päättyessä saanut hyväkseen irtisanomisajan palkkaa. On todennäköistä, että A olisi vakinaisena virkamiehenä voitu työllistää huoltotukikohdan lakkauttamisen jälkeenkin samoin kuin A:n työparina työskennellyt B.

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

A:n korvausvaatimus tulee hylätä perusteettomana. A on työskennellyt tehtävissä, jotka eivät ole viraston pysyviä tehtäviä. Pääosin hän on toiminut projektien huolto-, korjaus- ja kuljetustehtävissä.

Viraston rakentamistoimintaa on 1990-luvulta alkaen systemaattisesti muutettu siten, että on siirrytty teettämään työt ulkopuolisina urakoina. Nyt on suunniteltava siirtyä valtion työmäärärahoilla tehdystä työstä hakijoiden itse hoitamiin töihin siten, että valtion tuki annetaan rahoitusavustuksena. Tämän rakenteellisen muutoksen myötä viraston työorganisaatiota on kaiken aikaa supistettu sitä mukaa, kun itse toteutettavista töistä on luovuttu. Ympäristöministeriön raportista 62/30.9.199 ilmenee linjaus, jonka mukaan muihin kuin rakentamistehtäviin tulisi työmäärärahoilla palkata ainoastaan määräaikaista henkilöitä. Samalla kun omasta kone- ja kuljetuskalustosta on huoltotukikohdassa luovuttu, on vakinaisia virkoja/tehtäviä jätetty täyttämättä. Koska vesirakennustyömaiden volyyymi määräaikaaisesti kasvoi muutaman suuren vesihuoltotyömaan johdosta, tarvittiin huoltotukikohdassa määräaikaaisesti kuitenkin lisätyövoimaa. A nimitettiin määräaikaaisesti, koska jo tuolloin oli tiedossa, että toimintaa ollaan kaiken aikaa supistamassa.

Kaikki A:n tehtävät ovat olleet määräaikaista projektitehtäviä, jotka ovat liittyneet viraston rakentamistoimintaan, joka on sidoksissa valtion budjetissa vuosittain myönnettäviin määrärahoihin. Tästä syystä A:n nimittämiskirjat on tehty vuosittain. Valtion tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstön supistamiskehykset eivät olisi mahdollistaneet viran perustamista toimintamomentille, eikä olisi ollut perusteltua perustaa virkaa määräaikaisten tehtäviin. Huoltotukikohdan lopettaminen on koko ajan ollut suunnitelmissa. Ennen nimityksiä on tehty nimittämismuistiot, joissa A on allekirjoituksellaan vahvistanut tienneensä tehtävän määräaikaisen luonteen.

Virastossa on vakinaistettu tehtäviä, joiden on katsottu olevan viraston ydin-tehtäviä. Samalla on huolehdittu siitä, että henkilöstön määrä on kokonaisuudessaan valtion tuottavuusohjelman mukaisesti supistunut. Kaikki viraston hoitamat tehtävät perustuvat lainsäädäntöön, mutta tehtävien hoidon volyyymi ja toimintatapa ovat riippuvaisia tulosohjausprosessissa määräytyvistä toimintalinjauksista ja resursseista.

Vuoden 2009 lopulla tehtiin sopimus laboratoriotoiminnan ulkoistamisesta. Laboratoriotoiminta sijaitsi huoltotukikohdan kanssa samassa kiinteistössä. Tästä syystä ja kun rakentamistoiminta oli vähenemässä, irtisanottiin huoltotukikohdan kiinteistön vuokrasopimus tarpeettomana päättymään 30.6.2010. A:n kanssa käytiin tässä yhteydessä yhteistoimintalain mukaiset muutosneuvottelut. Huoltotukikohdassa työskennelleen vakinaisen työntekijän tehtävä huoltotukikohdassa lakkasi ja hän siirtyi virastomestarin tehtäviin virastotoimintoihin keskustaan. Valtion tuottavuusohjelman mukaiset henkilömäärien vähennyskehykset eivät mahdollistaneet uusien henkilöiden palkkaamista toimintavaroin.

## Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut muun muassa, etteivät viraston vastineessaan esittämät perusteet muodosta riittävää perustetta määräaikaisille virkasuhteille. Yhdessäkään nimittämiskirjassa ei ole yksiselitteisesti mainittu projektia tai projekteja, jonka tai joiden perusteella A olisi nimitetty määräajaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2010:62 mukaan valtion tuottavuusohjelman mukaisella säästötavoitteella, virkojen täyttölupakiellolla ja asianomaisen ministeriön asettamilla rajoilla käytettävissä oleville henkilötyövuosille ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisten nimitysten lainmukaisuutta.

Virasto ei ole vastineessaan esittänyt muuta näyttöä huoltotukikohdan lopettamissuunnitelmista kuin sen, että huoltotukikohdan lakkauttaminen on tullut ajankohtaiseksi vasta laboratoriotoiminnan ulkoistamisen jälkeen vuoden 2009 lopulla. Vastineessa esitetty toiminnan supistaminen ei kuitenkaan ole vaikuttanut A:n työtehtäviin, jotka ovat koko palvelussuhteen ajan pääosiltaan pysyneet samoina.

## 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.

Samanaikaisesti 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. (30.11.2007/1088)

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.

## **Esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi**

*Nimitykset 1.6.2000 – 31.12.2008*

A on selvityksensä mukaan toiminut koko palvelussuhteensa ajan pääosin samanlaisissa huolto-, korjaus- ja kuljetustehtävissä huoltotukikohdassa sekä työmailla alueilla. Virasto ei ole kiistänyt tätä selvitystä. Viraston mukaan A:n tehtävät ovat kuitenkin olleet luonteeltaan määräaikaisia projektitehtäviä. A:n nimittämiskirjoista ja niihin liittyvistä muistioista taikka viraston esittämästä muusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että nimitykset olisi sidottu tiettyyn tai tiettyihin hankkeisiin. Yksinomaan työn projektimaisuus ja se, että työ on rahoitettu vuosittain myönnettävistä määrärahoista, eivät osoita, että määräaikaisille virkasuhteille olisi ollut laissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Valtion tuottavuusohjelman mukaisella säästötavoitteella ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisten nimitysten laillisuutta.

Virasto on edelleen vedonnut siihen, että rakentamis- ja huoltotukikohtatoimintaa on oltu aina 1990-luvulta alkaen supistamassa, ja A:n määräaikaiset virkasuhteet ovat johtuneet määräaikaisesta lisätyövoiman tarpeesta. Viraston esittämistä selvityksistä ei ilmene sellaisia A:n tehtäviin liittyviä seikkoja, joiden perusteella virastolla olisi A:n nimittämishetkillä ollut tiedossaan A:n tehtävien tilapäisyys. Selvitysmiesten raportissa esitetty suositus siitä, että muihin kuin rakentamistehtäviin työmäärärahoilla palkattua henkilöstöä tulisi ottaa vain projektiluontoisesti rakentamishankkeiden valmistus- ja tukitoimintoja varten, ei ole laissa tarkoitettu työn luonteeseen liittyvä syy määräaikaiselle virkasuhteelle. Kun otetaan huomioon A:n nimitysten pitkä ja yhtäjaksoinen kesto, ei virasto ole esittänyt riittäviä perusteita tukemaan väitettään määräaikaisesta lisätyövoiman tarpeesta.

A on 8,5 vuoden aikana työskennellyt kahdeksassa peräkkäisessä määräaikaisessa virkasuhteessa siten, että hänen tehtävänsä ovat koko ajan olleet pääosin samanlaisia. Näistä syistä A:n työn on katsottava koostuneen ajalla 1.6.2000 – 31.12.2008 pysyväisluonteisista tehtävistä. Työn luonne ei ole edellyttänyt A:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin. Asiassa ei ole muutoinkaan esitetty laissa tarkoitettuja perusteita A:n ottamiseen toistuvasti peräkkäisiin määräaikaisiin virkasuhteisiin ja hänellä on oikeus virkamieslain 56 §:n nojalla maksettavaan korvaukseen näiden nimitysten osalta.

*Nimitykset 1.1.2009 – 30.6.2010*

A:n nimittämiskirjassa 28.11.2008 ajalle 1.1.2009 – 31.12.2009 on määräaikaisuuden perusteeksi projektitehtävien lisäksi mainittu aluehallinnon uudistamisen 1.1.2010 johdosta mahdollisesti toteutuvat tehtävä- ja organisaatiojärjestelyt. Nimittämismuistiossa 18.11.2009 on A:n nimityksen 1.1. – 30.6.2010 osalta määräaikaisuuden perusteeksi todettu huoltotukikohdan loppettamistoimet, jotka valmistuvat 30.6.2010.

Aluehallintouudistuksen johdosta A:n kanssa on käyty yhteistoimintalain mukaiset muutoskeskustelut. Aluehallinnon uudistaminen on ollut laaja, useita valtion viranomaisia koskenut organisaatiouudistus, ja siinä mukana olleiden viranomaisten henkilöstömäärä oli hankkeessa tehdyn henkilöstökartoituksen

mukaan vuoden 2007 lopussa noin 5900 henkilötyövuosina mitattuna (HE 59/2009, kohdan 2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan alakappale Vaikutukset henkilöstöön). Uudistuksen yhteydessä on A:n kanssa käydyistä muutoseskusteluista 29.4.2009 kirjatun pöytäkirjan perusteella selvitetty myös huoltotukikohdan tulevaisuus uudessa organisaatiossa. Virasto teki selvityksensä mukaan vuoden 2009 lopulla sopimuksen laboratoriotoiminnan ulkoistamisesta, missä yhteydessä samassa kiinteistössä sijainneen huoltotukikohdan vuokrasopimus irtisanottiin rakentamistoiminnan vähenemisen vuoksi päättymään 30.6.2010. A:n kanssa käydyistä muutoseskusteluista 3.11.2009 kirjatussa pöytäkirjassa on arvioitu A:n tehtävien jatkuvan 31.12.2009 jälkeen 30.6.2010 saakka huoltotukikohdan lopettamistoimien perusteella.

Aluehallintouudistuksella on sen laajuus huomioiden voitu A:n nimittämishetkellä 28.11.2008 arvioida olevan vaikutusta myös määräaikaisten virkamiesten asemaan. Kun uudistuksen kesto on myös tuolloin ollut tarkasti tiedossa, ja A:n nimityksen kesto on vastannut uudistuksen kestoja, on vireillä ollut organisaatiouudistus ollut virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste nimittää A määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.1. – 31.12.2009.

Viimeisimmän 18.11.2009 tehdyn nimityksen yhteydessä on ollut tiedossa se, että huoltotukikohta tullaan lopettamaan 30.6.2010. Kun A:n nimityksen kesto on vastannut lopetuksen ajankohtaa, on virastolla myös tämän nimityksen osalta ollut vireillä olleen organisaatiouudistuksen perusteella laillinen peruste nimittää A määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.1. – 30.6.2010.

A:lla ei ole oikeutta hakemaansa korvaukseen ajalle 1.1.2009 – 30.6.2010 ajoittuvien nimitysten osalta.

*Kysymys A:n oikeudesta korvaukseen virkamieslain 9 §:n 3 momentin nojalla ajalta 1.1.2008 – 30.6.2010*

A:n korvausvaatimuksen mukaan virastolla ei ole ollut virkamieslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä pätkiä A:n määräaikainen virkasuhde kolmeen osaan ajalla 1.1.2008 – 30.6.2010. A:n nimitykselle ajalle 1.1. – 31.12.2008 ei ole edellä todetulla tavalla ollut virkamieslain mukaista perustetta, kun taas nimityksille 1.1.2009 lukien on ollut edellä todetut virkamieslain mukaiset perusteet.

Virkamieslain 9 §:n 3 momentin säännöksen on katsottava edellyttävän, ettei virkamiestä nimitetä useita kertoja peräkkäin saman perusteen ollessa voimassa. A:n nimitykset eivät ole perustuneet samaan perusteeseen, vaan jokaisella nimityksellä on ollut erilainen peruste. A:lla ei siten ole oikeutta korvaukseen virkamieslain 9 §:n 3 momentin perusteella korvausvaatimuksessa esitetyllä perusteella.

*Korvauksen määrä*

Korvauksen määrää arvioitaessa on otettu huomioon A:n ikä, palvelussuhteen kesto ja hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavaa työtä.

## **Päätös**

Virkamieslautakunta velvoittaa viraston maksamaan A:lle kahdentoista (12) kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen.

## **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 Paanetoja, M. Nieminen ja Keturi sekä varajäsen Janas ja vähemmistön jäsenet Äijälä, Isomäki, A. Nieminen sekä varajäsen Heljasvuori. Varajäsen Janas äänesti päätöksen perusteluista.

Vähemmistön äänestyslausumat ovat liitteinä.

Liite

**Eri mieltä olleiden jäsenten Äijälän, Isomäen ja A. Niemisen ja varajäsen Heljasvuon lausuma:**

Virasto tulee määrätä maksamaan A:lle kymmenen (10) kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

**Eri mieltä olleen varajäsen Janaksen lausuma:**

A on työskennellyt pääosin samanlaisissa huolto-, korjaus- ja kuljetustehtävissä koko palvelussuhteensa ajan. A:n nimittämiseksi määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalla 1.6.2000 - 31.12.2008 ei ole ollut laissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä, vaan hän on työskennellyt pysyväisluonteisissa tehtävissä. Kun A:n tehtävät ovat jatkuneet lähes entisenkaltaisina myös ajalla 1.1.2009 - 30.6.2010, katson, ettei virastolla ole ollut oikeudellisia edellytyksiä vedota täksi ajaksi tehtyjen nimityksien osalta organisaatiouudistukseen. Organisaatiouudistus ei tule kyseeseen nimittämisperusteena senkään vuoksi, että nimittäessä A määräaikaisiin palvelussuhteisiin 28.11.2008 ja 18.11.2009, ei virastolla ole vielä tosiasiallisesti ollut tiedossa aluehallintouudistuksen johdosta tehtäviä tehtävä- ja organisaatiojärjestelyjä. Tämä käy ilmi myös nimittämiskirjasta, jossa nimittämisperusteena mainitaan mahdollisesti toteutettavat tehtävä- ja organisaatiojärjestelyt. Lisäksi on huomattava, että aluehallintouudistukseen liittyvät lainsäädäntömuutokset annettiin eduskunnalle 24.4.2009 ja ne vahvistettiin 20.11.2009, joten tämän vuoksi virastolla ei A:n kahtena viimeisimpänä nimittämisajankohtana ole ollut edes tietoa siitä, toteutuuko uudistus. Edellä sanottu huomioon ottaen, katson, ettei virastolla ole ollut laissa tarkoitettua perustetta A:n nimittämiseksi määräaikaiseen palvelussuhteeseen ajalle 1.1.2009 - 30.6.2010. Muilta osin olen samaa mieltä virkamieslautakunnan enemmistön kanssa.