

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 67/2011
7.10.2011

Asia: Korvausvaatimus

Korvausvaatimuksen tekijä:

A

Virasto: Virasto

Korvausvaatimus:

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

A on nimitetty työvoimatoimistoon ja työvoimatoimiston toimipaikalle työvoimaneuvojaksi 23 erillisellä nimityksellä yhteensä 9 vuoden ja 6 kuukauden ajan. Työskentelyjaksojen välissä on ollut yhdeksän kuukauden ja 20 päivän katkos vuosien 2000-2001 aikana, kuuden kuukauden katkos vuosien 2003-2004 aikana ja kuuden kuukauden katkos vuosien 2007-2008 aikana.

A on suorittanut kaikissa määräaikaisissa virkasuhteissa viraston pysyviä perustehtäviä. Joissakin nimittämiskirjoissa mainitulla valtion tuottavuusohjelman mukaisella säästötavoitteella ja virkojen täyttölupakiellolla ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisien nimitysten lainmukaisuutta. Valtion virkamieslain 9 §:n vakiintuneen tul-

kinnan mukaan myöskään rahoituksen epävarmuus ei voi olla yksinomaan riittävä peruste määräaikaiselle virkasuhteelle.

Yhdeksässä nimittämiskirjassa ei ole lainkaan mainintaa määräaikaisuuden perusteesta, joten A on tuolloin nimitetty ilman virkamieslaissa säädettyä perustetta.

Nimittämällä A:n virkamieslain säännösten vastaisesti määräaikaisiin virkasuhteisiin virasto on välttynyt noudattamasta ja näin ollen päässyt kiertämään virkamiehen suojaksi säädettyjä irtisanomissäännöksiä.

A:n ikä vaikeuttaa olennaisesti hänen mahdollisuuksiaan työllistyä uudelleen. A ei ole virkasuhteen päättyessä saanut hyväkseen irtisanomisajan palkkaa.

Vastine: Virasto on antanut vastineen, jossa todetaan muun ohella seuraavaa:

Ajanjaksolla 12.10.1998 - 11.10.2000 A:n nimitykset ovat perustuneet työllistämistukeen. ELY-keskus jakaa vuosittain tulosneuvottelujen yhteydessä kiintiöitä, joilla työ- ja elinkeinotoimisto voi työllisyysvaroin palkata työttömiä työnhakijoita työsuunnittelijoiksi määräaikaiseen virkasuhteeseen toimistoon. Maksimiaika palkkaamiseen työllistämistuella on kaksi vuotta. Yleinen käytäntö on, että koko kaksi vuotta käytetään, mutta nimittämiskirjat kirjoitetaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, mikä turvaa henkilölle nopean irtautumisen, mikäli hän onnistuu löytämään itselleen työpaikan vapailta markkinoilta.

A oli 12.10.2000 – 31.8.2001 välisen ajan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa. Hän ei onnistunut löytämään itselleen työtä vapailta markkinoilta, jolloin hänet palkattiin uudestaan 1.9.2001 alkaen työllisyysvaroin työsuunnittelijaksi työvoimatoimistoon.

A oli jälleen työttömänä työnhakijana ajalla 1.9.2003 – 31.1.2004 ja hänet palkattiin 1.2.2004 lukien työsuunnittelijaksi. A valittiin määräaikaisesti toimintamenoilla hoitamaan virkavapaalla olevan työvoimaneuvoja B:n virkaa ajalla 1.9.2005 – 28.2.2006.

A palkattiin uudestaan työllisyysvaroin työsuunnittelijaksi 2.3.2006 – 31.8.2007 samalla periaatteella kuin aikaisemminkin. Ajalla 1.9. – 31.12.2007 A nimitettiin toimintamenoilla virkavapaalla olevan työvoimaneuvoja C:n sijaiseksi. Sijaisuutta jatkettiin 31.5.2008 asti eli siihen asti kun C on ollut virkavapaalla.

C irtisanoutui virastaan 1.6.2008 alkaen, mutta työvoimatoimisto ei saanut vuoden 2008 aikana täyttää virkoja kysymättä siihen lupaa työ- ja elinkeinokeskuksesta. TE-keskus myönsi viralle määräaikaisen täyttöluvan ajalle 1.6. – 31.12.2008 ja A nimitettiin tällä perusteella määräaikaisesti 1.6. – 30.11.2008. Virka jätettiin täyttämättä 1.12.2008 alkaen, koska henkilötyövuosikiintiö ei mahdollistanut viran täyttämistä vuodelle 2009.

A nimitettiin määräaikaisesti toimintamenoilla virkavapaalla olevan työvoimaneuvoja E:n sijaiseksi ajalle 1.12.2008 – 13.4.2009. E irtisanoutui virastaan 5.2.2009. Tammikuussa 2009 ammatinvalintapsykologi F irtisanoutui virastaan siten, että hänen viimeinen työpäivänsä oli 10.2.2009. Tämä mahdollisti sen, että E:n hoitama virka pystyttiin laittamaan määräaikaisesti auki ylittämättä tulosneuvotteluissa annettua henkilötyövuosimäärää. Virkaan valittiin ja nimitettiin määräajaksi A ajalle 5.2. – 31.12.2009. A pystyttiin nimittämään yhä ajalle 1.1. – 31.12.2010, koska työ- ja elinkeinotoimiston toiselle ammatinvalintapsykologille oli myönnetty virkavapautta ajalle 1.1. – 29.8.2010. Ilman kyseistä virkavapautta toimistolla ei olisi ollut riittävä henkilötyövuosimäärä täyttääkseen työvoimaneuvojan virkaa määräajaksi.

A:n nimityksille on virkamieslain mukaiset perusteet.

Vastaselitys:

A on todennut vastaselityksessään muun muassa, ettei nimityksen 1.1. – 31.12.2010 osalta nimittämiskirjaan ole ilmoitettu perusteeksi sijaisuutta. Tästä syystä vastineessa oleva väite sijaisuudesta ei ole uskottava. Muissa tapauksissa sijaisuus on mainittu perusteena jo nimittämiskirjassa. Nimitykselle 5.2. – 31.12.2009 ei ole vastineessa esitetty virkamieslain mukaista perustetta määräajaksi nimittämiseksi. Vastineessa mainittu viran täyttölupa ei ole korvausvaatimuksessa mainituin perustein oikeuttanut määräaikaiseen nimitykseen.

Vastineen mukaan virasto on nimittänyt A:n työllisyysvaroin 15 kertaa määräaikaisiin virkasuhteisiin. A on syksyllä 1999 ja keväällä 2001 hakenut työvoimatoimistossa avoinna olleisiin virkoihin. Virastolla on näin ollen ollut mahdollisuudet työllistää A vakinaisesti. Tämä seikka huomioon ottaen onkin katsottava, että vaikka kyseessä onkin ollut työllistämistuki määräajaksi nimittämisen perusteena, virastolla ei kuitenkaan ole ainakaan kevään 2001 jälkeen enää ollut valtion virkamieslain 56 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimittää A virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla määräajaksi. A on yli kymmenen vuoden aikana todettu päteväksi suorittamaan määräaikaisissa virkasuhteissa viraston pysyviä perustehtäviä, eikä mitään estettä hänen työllistämiseensä virastossa pysyvästi ole ollut.

A:n mukaan työnjohdon kanssa ei ole missään vaiheessa ollut puhetta siitä, että tukityöllistetyn henkilöstön olisi aktiivisesti tullut hakea muuta työtä. Päinvastoin työyhteisön yleisenä odotuksena on ollut, että sama tehtäviinsä jo perehtynyt henkilö jatkaa tukityöllistettynä koko kahden vuoden ajan, ja että hän palaa takaisin tehtäviinsä viiden kuukauden tauon jälkeen. Tämä käytäntö on vähentänyt henkilöstön perehdyttämistarvetta ja tuonut viraston käyttöön lisäresursseja.

Virkamieslautakunta arvioinee sen, mikä merkitys asian ratkaisuun on sillä, että työvoimahallinnolla työllistämistuesta päättävänä viranomaisena voi olla houkutus ohjata osa työllisyysvaroista oman hallinnonalansa mahdollisen työvoimavajeen täyttämiseksi.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimitää 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.

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

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp) on 56 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että virkamies voitaisiin katsoa nimityksi toistuvasti peräkkäin silloinkin, kun määräaikaisten nimitysten välinen aika on enintään 30 päivää.

A:n palvelussuhteiden välissä on asiakirjojen perusteella ollut kaksi taukoa ajoilla 12.10.2000 – 31.8.2001 ja 1.9.2003 – 31.1.2004. Nämä tauot ovat olleet selvästi yli 30 päivä mittaisia ja A:n oikeus hakea korvausta ajalle 12.10.1998 – 31.8.2004 sijoittuvien määräaikaisten virkasuhteiden perusteella on siten vanhentunut.

A on 1.2.2004 lukien ollut nimitettynä yhdenjaksoisesti 14 nimityksellä viraston palvelukseen määräaikaisiin virkasuhteisiin 31.12.2010 saakka.

Nimitykset 1.2. – 31.7.2004, 1.8.2004 – 31.5.2005, 1.2. – 31.7.2005, 1.8.2005 – 31.1.2006 (viimeisin nimittämiskirja on korvattu nimityskirjalla 8.8.2005 ajalle 1.9.2005 – 28.2.2006) sekä nimitykset 2.3. – 31.8.2006, 1.9. – 28.2.2007 ja 1.3. – 31.8.2007

Viraston selvityksen perusteella A:n nimitykset edellä mainitulla ajoilla ovat perustuneet virastolle osoitettuun työllistämismäärärahoihin. Kun kyse on ollut valtion virastolle osoitetusta työllistämiseen varatusta määrärahasta, ei määräaikaisia virkasuhteita voida katsoa käytetyn palvelussuhdeturvan heikentämiseksi eikä muussa lainvastaisessa tarkoituksessa. Työnantajalla ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta nimittää A muutoin kuin määräajaksi.

Sillä seikalla, että A ei ole tullut valituksi viraston vakituisiin virkoihin, ei ole asiassa merkitystä, koska hänen määräaikaisille nimityksilleen on edellä todetulla tavalla ollut lainmukainen peruste.

Nimitykset 1.9.2005 – 28.2.2006, 1.9. – 31.12.2007, 1.1. – 31.5.2008 ja 1.12.2008 – 13.4.2009

A on 1.9.2005 – 28.2.2006 nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen työvoimaneuvoja B:n virkavapauden ajaksi. Hänet on edelleen ajoilla 1.9. – 31.7.2007 ja 1.1. – 31.5.2008 nimitetty työvoimaneuvoja C:n sijaiseksi ja ajalla 1.12.2008 – 13.4.2009 työvoimaneuvoja E:n sijaiseksi. A:n nimityksille on siten ollut virkamieslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu peruste eli sijaisuus.

Nimitys 1.6. – 30.11.2008

Viraston selvityksen mukaan työvoimaneuvoja C on irtisanoutunut virastaan 1.6.2008 lukien, mutta virasto ei saanut vuoden 2008 aikana täyttää virkoja kysymättä lupaa siihen työvoima- ja elinkeinokeskuksesta (TE-keskus). TE-keskus on 14.3.2008 tekemällään päätöksellä myöntänyt virastolle täyttöluvan kyseistä virkaa koskien määräaikaisesti ajalle 1.6. – 31.12.2008. Viraston selvityksen mukaan virka jätettiin täyttämättä 1.12.2008 alkaen henkilötyövuosimääräkiintiön ylittymisen estymiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden 8.10.2010 antaman päätöksen (taltio 2611, dnro 989/1/09) mukaan muun muassa virkojen täyttölupakiellolla ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisten nimitysten laillisuutta. Kun virasto ei ole esittänyt nimitykselle muuta perustetta kuin edellä todetun virkojen täyttölupakieltoon perustuneen määräaikaisen täyttöluvan, ei nimitykselle ole osoitettu olevan virkamieslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta. A:lla on siten oikeus hakemaansa korvaukseen tämän nimityksen osalta.

Nimitykset 5.2. – 31.12.2009 ja 1.1. – 31.12.2010

Ensimmäisen nimityksen osalta nimittämiskirjassa on määräaikaisuuden perusteeksi ilmoitettu ”Täytetty määräaikaisesti kunnes ensi vuoden tuottavuusvaatimusten vaikutukset selviävät” ja jälkimmäisen nimityksen osalta samalla tavalla ”Täytetty määräaikaisesti kunnes vuoden 2011 tuottavuusvaatimusten vaikutukset selviävät”. Viraston selvityksen perusteella molemmat nimitykset ovat perustuneet virastossa tapahtuneisiin muiden virkamiesten irtisanoutu-

misiin tai virkavapauksiin, joiden johdosta A on voitu nimittää määräaikaisesti ilman, että virastolle tulosneuvotteluissa annetut henkilötyövuosimäärät ylittyivät. Edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan myöskään valtion tuottavuusohjelman mukaisella säästötavoitteella ja asianomaisen ministeriön asettamilla rajoilla käytettävissä oleville henkilötyövuosille ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa määräaikaisten nimitysten lainmukaisuutta. Kun virasto ei ole esittänyt nimityksille muita perusteita, ei nimitykselle ole osoitettu olevan virkamieslain mukaista perustetta. A:lla on oikeus hakeaansa korvaukseen myös näiden kahden nimityksen osalta.

Lopputulos

Virkamieslautakunta jättää korvausvaatimuksen myöhässä tehtynä tutkimatta ajalle 12.10.1998 – 31.8.2004 ajoittuvien nimitysten osalta. A:lla on oikeus hakemaansa korvaukseen ajoille 1.6. – 30.11.2008 ja 5.2.2009 - 31.12.2010 ajoittuvien nimitysten osalta. Virkamieslautakunta hylkää vaatimuksen muilta osin.

Korvauksen määrää harkittaessa on otettu huomioon muun ohessa A:n ikä, palvelussuhteen kesto sekä hänen mahdollisuutensa saada myöhemmin ammattiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä.

Päätös

Työvoima- ja elinkeinotoimisto määrätään maksamaan A:lle kymmenen (10) 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 yksimielinen ja sen tekemiseen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Paanetoja, Äijälä, Isomäki ja Komulainen sekä varajäsenet Sahla, Kerkelä, Tarnanen ja Virtanen.