

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 78/2012  
30.11.2012

**Asia** Korvausvaatimus

**Korvausvaatimuksen tekijä**

A

**Virasto** Virasto

**Korvausvaatimus**

A on vaatinut, että virasto veloitetaan valtion virkamieslain 56 §:n nojalla maksamaan hänelle 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

Hän on työskennellyt virastossa ja sitä edeltäneessä keskuksessa määräaikaisissa virkasuhteissa 13 erillisellä määräyksellä yhteensä 8 vuotta ja 9 päivää.

Nimittämiskirjat:

- 1.6.2003 – 30.9.2003, tuki- ja valvonta-asioiden ruuhkat
- 1.10.2003 – 31.12.2003, tuki- ja valvonta-asioiden ruuhkat
- 7.2.2004 – 30.11.2004, tukivalvontojen suuret määrät kesällä ja syksyllä, virkavapaussijaisuus (B)
- 1.12.2004 – 30.4.2005, virkavapaussijaisuus (B)
- 1.5.2005 – 31.10.2005, hoitovapaasijaisuus (C)
- 1.11.2005 – 30.4.2006, hoitovapaasijaisuus (C)

- 1.5.2006 – 31.10.2006, äitiyslomasijaisuus (C)
- 1.11.2006 – 31.1.2008, hoitovapaasijaisuus (C)
- 1.2.2008 – 31.12.2008, C:ltä vapautunut täyttämätön virka
- 1.1.2009 – 31.12.2009, C:ltä vapautunut täyttämätön virka, VM:n kirje 016:00/2008/27.6.2008
- 1.1.2010 – 30.6.2010, valtion aluehallinnon uudistamishanke (virkamiesL 9 § 2 momentti)
- 1.7.2010 – 31.12.2010, tukivalvonnan kausityöruuhka (3LTA:ssa myönnetty määräraha, virkamiesL 9 § 1 momentti)
- 1.1.2011 – 9.11.2011, työruuhka ja viransijaisuus (D), virkamiesL 9 § 1 momentti

Työtehtävät ovat olleet koko ajan vakituisia, pysyväisluonteisia tehtäviä. Työtehtäviä ei ole pystynyt rajaamaan määrällisesti tai ajallisesti, ne eivät ole olleet tehtäviltään taikka kestoaltaan rajattuja projekteja, eivätkä tehtävät ole olleet töiden ruuhkautumisesta aiheutuneiden tilapäisten ruuhkahuippujen purkamista. Työtehtävät ovat liittyneet EU:n yhteisen politiikan erilaisiin toimeenpanotehtäviin. Määräaikaisuuksia ei voida perustella työn luonteen, tehtävien hoidon väliaikaisen järjestämisen tai harjoittelun perusteella. Tämän vuoksi määräaikaisilla virkanimityksillä ei ole ollut valtion virkamieslaissa säädettyä lainmukaista perustetta.

#### Avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien käyttäminen

Valtiovarainministeriön ohjeessa VM 48/321/2003 todetaan, että avoinna olevan viran tehtävien hoitamista varten määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitämistä voidaan käyttää vain väliaikaisena järjestelynä. Määräaikaisen virkasuhteen perusteena ajalla 1.2.2008 – 31.12.2009 käytettiin vapautunutta täyttämätöntä virkaa. Tätä virkaa ei koskaan täytetty. Mikäli virkaa ei ole toistaiseksi tarkoitus täyttää, ei sitä voida myöskään käyttää perusteena määräaikaiselle nimitykselle. Kysymyksessä ollut varsin pitkä aika huomioon ottaen sitä ei voida pitää lain sanamuodon mukaisena virkaan kuuluvien tehtävien väliaikaisena hoitamisena. Kyseessä ei siis ole laissa tarkoitettu väliaikainen järjestely. Näin ollen perustetta määräaikaisuudelle ei tässä kohtaa ollut olemassa.

#### Työn luonne

Valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että käytettäessä työn luonnetta, kuten kausityöruuhka tai hanke, määräaikaisen virkasuhteen perusteena, on työn oltava määrällisesti tai ajallisesti rajattavissa. Määräaikaisuuden perusteena ajalla 1.1.2010 – 30.6.2010 oli valtion aluehallinnon uudistamishanke ja seuraavan määräaikaisuuden peruste ajalla 1.7.2010 – 31.12.2010 oli tukivalvonnan kausityöruuhka.

Tehtävät olivat kuitenkin toimeenpanoon liittyviä pysyviä, vakituiselle henkilöstölle kuuluvia töitä, joita hän oli jo tehnyt useamman vuoden. Ne olivat viraston varsinaiseen toimintaan kuuluvia ja jatkuvia tehtäviä, eikä ruuhkahuippujen purkua. Määräystä ei voinut tässä kohtaa perustella tilapäisenä lisätyövoiman tarpeena ja tämän vuoksi määräaikaista virkasuhdetta ei olisi saanut käyttää.

Valtion aluehallinnon uudistamishanke ei sinällään ole valtion virkamieslaissa tarkoitettu perusteltu syy määräaikaiselle virkanimitykselle. Uudistamishanke oli luonteeltaan ainoastaan aluehallinnon järjestämistä ja organisointia koskeva. Aluehallinnon tehtäviä hankkeella ei varsinaisesti ollut tarkoitus muuttaa, vaan useassa eri viranomaisessa aikaisemmin hoidetut tehtävät vain ainoastaan koottiin kahteen viranomaiseen (ELYt ja AVIt). Hankkeen toteuttamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 59/2009) on perusteluissa nimenomaisesti todettu, että muutos ja tehtävien siirtäminen uusiin viranomaisiin ei ole peruste olla jatkamatta määräaikaista palvelussuhdetta.

Virastolla ja sitä edeltäneellä keskuksella ei ole ollut valtion virkamieslaissa säädettyä perustetta nimittää A:ta toistuvasti määräaikaisiin virkasuhteisiin ajalla 1.6.2003 – 31.12.2003 ja 1.7.2004 – 9.11.2011. Näin ollen virasto tulee määrätä maksamaan hänelle virkamieslain 56 §:n perusteella 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus.

## Vastine

Virasto on vastineessaan todennut, että A on nimitetty virkasuhteeseen keskukseseen ja sitä aluehallintouudistuksessa seuranneeseen virastoon seuraavasti:

### Virkasuhteet ajalla 1.6.- 30.9.2003 ja 1.10.- 31.12.2003

A on tullut virkasuhteeseen keskukseseen ensimmäisen kerran jo opiskeluaikanaan neljäksi kuukaudeksi ajalla 1.6.- 30.9.2003. Virkasuhde jatkui tästä välittömästi aina 31.12.2003 saakka.

A nimitettiin näihin kahteen virkasuhteeseen purkamaan osaston tuki- ja valvonta-asioiden ruuhkia. Tämän työn luonne edellyttää, että se tehdään nimenomaan kasvukaudella eli kesästä syksyyn. Koska kaikkia tarkastuksiin liittyviä toimenpiteitä ei saatu tehtyä vielä syyskuun loppuun mennessä, määräystä jatkettiin vuoden loppuun tarkastusten saamiseksi päätökseen. Siksi virastolla oli selkeästi työn luonteesta johtuva syy nimittää A näihin määräaikaisiin virkasuhteisiin.

### Virkasuhteet ajalla 1.7.- 30.11.2004 ja 1.12.2004 – 30.4.2005

A:n seuraavat kaksi virkasuhdetta alkoivat kuuden kuukauden kuluttua edellisten virkasuhteiden päättymisestä, joten A:n määräysten ketju ei ollut täysin yhdenjaksoinen.

Perusteena näissä kummassakin virkasuhteissa oli B:n virkavapaussijaisuus. Lisäksi syyskaudella 2004 perusteena oli myös tukivalvontojen suuri määrä, jotka työn luonteesta johtuen oli tehtävä syyskaudella 2004. Myös tältä osin A:n määräaikaiset virkasuhteet täyttävät valtion virkamieslain vaatimukset.

### Virkasuhteet ajalla 1.5.- 31.10.2005, 1.11.2005 – 30.4.2006, 1.5.- 31.10.2006 ja 1.11.2006 – 31.1.2008

Koko tämän ajan A toimi C:n äitiysloma- tai hoitovapaasijaisena.

### Virkasuhteet ajalla 1.2.- 31.12.2008, 1.1.- 31.12.2009 ja 1.1.- 30.6.2010

Tämän runsaan kahden vuoden ajan A hoiti määräaikaisessa virkasuhteessa C:ltä vapautunutta virkaa. Vuonna 2007 käynnistyneen aluehallintouudistuksen takia virkaa ei täytetty, vaan sen hoito päätettiin järjestää väliaikaisesti täyttämällä virka vain määräajaksi. Tähän menettelyyn virastoa ohjasi erityisesti valtiovarainministeriön kirje 27.6.2008 VM/016:00/2008, jonka mukaan avoinna olevat, myöhemmin täytettävät virat tulee muutoksen hallitun läpiviemisen turvaamiseksi täyttää ensisijaisesti määräajaksi. Virka oli siis aluksi tarkoitus täyttää, mutta uudistuksen vuoksi täyttäminen jätettiin riippumaan tulevasta tehtävien uudelleen järjestelystä.

Uuden viraston alkutaival 1.1.2010 lähtien oli hankala, koska virasto jäi määrärahojen jaossa huomattavasti vähemmälle kuin muut vastaavan kokoiset virastot. Sen vuoksi avoinna olevaa tarkastajan virkaa ei voitu määrärahojen niukkuuden vuoksi täyttää, vaan sen täyttö jätettiin odottamaan ministeriön mahdollista lisärahoitusta. Viran väliaikainen hoitaminen määräaikaisella virkasuhteella oli siten epävarmuuden vuoksi edelleen perusteltua.

### Virkasuhde ajalla 1.7.- 31.12.2010

A nimitettiin määräaikaiseen virkasuhteeseen vuoden 2010 jälkipuoliskolle tekemään tukivalvonnan ruuhkautuneita tehtäviä. Varat tehtävään oli saatu valtion vuoden 2010 kolmannessa lisätalousarviossa. Määräaikaisen virkasuhteen käyttämiseen oli tehtävän luonteesta johtuva syy.

### Virkasuhde ajalla 1.1.- 9.11.2011

A nimitettiin virkasuhteeseen tarkastaja D:n viransijaiseksi. Syyskaudella A teki myös tukiasioiden valvontoja, joissa oli ruuhkaa. Tältä osin määräaikaisen virkasuhteen perusteena oli tehtävän luonne.

A:n määräaikaiset virkasuhteet ovat olleet valtion virkamieslain mukaisia. Silloin, kun A on hoitanut sijaisena vakinaisten virkamiesten tehtäviä, hän on luonnollisesti hoitanut viraston pysyväisluonteisia tehtäviä.

Tukivalvontojen ruuhkat ovat olleet tilapäisten ruuhkaheippujen purkamista, koska valvonnat on ollut pakko saada tehdyksi vuoden loppuun mennessä. Valvontojen määrää ei voi etukäteen rajata, vaan viranomaisen on tehtävä säännösten mukaiset tarkastukset, jotka ajoittuvat kasvukaudelle. Mikäli A ei olisi ollut käytettävissä tehtävään, tukivalvonnat olisivat myöhästyneet.

A:n viimeisen virkasuhteen päättymisen jälkeen hänen tilalleen ei ole enää otettu ketään.

A:n korvausvaatimus tulee hylätä aiheettomana. A tulee kokemuksensa perusteella todennäköisesti työllistymään pian uudelleen.

## **Vastaselitys**

A on vastaselityksessään todennut muun ohella, että virasto on perustellut virkasuhteita ajalla 1.2.- 31.12.2008 ja 1.1.2009 - 31.12.2009 aluehallintouu-

distuksen takia täyttämättä olleen vapautuneen viran väliaikaisella hoidolla. Virkamies on nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, jollei erityisestä syystä toisin päätetä. Virasto ei ole esittänyt mitään perusteita sille, miksi hänet on nimitetty kahteen eri määräaikaiseen virkasuhteeseen.

## **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.

Lain 9 §:n 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii.

Lain 9 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies nimitetään määräajaksi, tulee nimittämiskirjasta ilmetä määräaikaisuuden peruste. Virkamies on nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, jollei erityisestä syystä toisin päätetä.

Valtion virkamieslain 56 §:n 1 momentin 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.

Samana pykälän 2 momentin mukaan korvausvaatimus on esitettävä virkamieslautakunnalle kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

#### Määräaikaiset nimitykset 1.6.- 31.12.2003

Valtion virkamieslain mukaan korvausvaatimus tulee tehdä kuuden kuukauden aikana virkasuhteen päättymisestä. Lain esitöiden (HE 291/1993, s. 43 vp) mukaan virkasuhde katsotaan päättyneeksi, kun määräaikaisten virkasuhteiden välinen aika on enemmän kuin 30 päivää. A:n olisi siten tullut tehdä aikaa 1.6.- 31.12.2003 koskeva korvausvaatimus viimeistään 30.6.2004. A:n virkamieslautakunnalle 7.5.2012 saapunut korvausvaatimus on mainittujen nimitysten osalta tehty liian myöhään.

#### Määräaikaiset nimitykset 1.7.- 30.11.2004, 1.12.2004 – 30.4.2005, 1.5.- 31.10.2005, 1.11.2005 – 30.4.2006, 1.5.- 31.10.2006 ja 1.11.2006 – 31.1.2008

Viraston selvityksen mukaan A:n määräaikaisten virkasuhteiden perusteena on ollut B:n virkavapausajaksi 1.7.- 30.4.2005 välisenä aikana ja C:n hoito-vapaa- ja äitiyslomasijaisuus 1.5.2005 – 31.1.2008 välisenä aikana. A ei ole kiistänyt tätä. Näissä tapauksissa kysymys on ollut sijaisuuksista, jotka ovat laissa säädetty määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen peruste.

#### Määräaikaiset nimitykset 1.2.- 31.12.2008 ja 1.1.- 31.12.2009

Nimittämiskirjojen 1.2.- 31.12.2008 ja 1.1.- 31.12.2009 mukaan A:n määräaikaisen virkasuhteen perusteena on ollut C:ltä vapautunut täyttämätön virka. Jälkimmäisessä nimittämiskirjassa on lisäksi viitattu valtiovarainministeriön kirjeeseen 27.6.2008.

Kyseisen kirjeen mukaan aluehallinnon uudistamishankkeen valmisteluryhmä on kokouksessaan 17.6.2008 käsitellyt valtion aluehallinnon virkojen täyttömenettelyä ja päättänyt virkojen täyttömenettelyn ottamisesta käyttöön 1.8.2008 – 31.12.2009 välisenä aikana kaikissa niissä viranomaisissa, joiden tehtävät kootaan uusiin aluehallintoviranomaisiin. Tämän johdosta aluehallintoviranomaisten avoinna olevat virat on muutoksen hallitun läpiviemisen turvaamiseksi täytettävä ensisijaisesti määräajaksi valtion virkamieslain 9 §:n perusteella.

Valtiovarainministeriön kirjeessä on todettu, että kesäkuussa 2007 käynnistetty aluehallinnon uudistamishanke aiheuttaa valtion aluehallinnossa merkittävän organisaatorakenteellisen muutoksen, jolla on vaikutuksia viranomaisten toimintaan, henkilöstöön ja sen tehtäviin. Aluehallintouudistukseen liittyvillä tehtäväjärjestelyillä on uudistuksen laajuuden, tavoitteiden ja toteuttamistavan vuoksi voitu ennakoida olevan laajaa vaikutusta määräaikaisten virkamiesten asemaan ja heidän palvelussuhteiden jatkuvuuteen. Aluehallintouudistuksen yhteydessä toteutettavilla tehtävien uudelleenjärjestelyillä on siten voitu perustellusti arvioida olevan olennainen vaikutus siihen, voidaanko A:n palvelussuhdetta jatkaa uudistuksen jälkeen. Työn luonne on siten edellyttänyt aluehallintouudistuksen vireillä ollessa A:n nimittämistä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

#### Määräaikainen nimitys 1.1.- 30.6.2010

A:n palvelussuhdetta on jatkettu aluehallintouudistuksen voimaantulon jälkeen määräaikaisella virkasuhteella vielä 1.1.-30.6.2010. Koska aluehallintouudistus on tullut voimaan 31.12.2009, ei virastolla ole enää 1.1.2010 ollut valtion virkamieslaissa tarkoitettua perusteltua syytä nimittää A:ta määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalle 1.1.- 30.6.2010. A:lla on siten tämän nimityksen osalta oikeus saada korvausta virkamieslain 56 §:n perusteella.

#### Määräaikainen nimitys 1.7.- 31.12.2010

Nimittämiskirjan mukaan A:n määräaikaisuuden perusteena on ollut tukivallan kausityöruuhka. Ruuhkan purkaminen ja A:n nimitys on ollut riippuvainen valtion vuoden 2010 lisätalousarviossa virastolle myöntämästä määrärahasta.

Vaikka se, onko A:n työtehtävänä ollut ruuhkahuippujen purku, on jäänyt kiis-

tanalaiseksi, on työn keston määräytyminen joka tapauksessa ollut riippuvainen siihen myönnettyistä määrärahoista. Näin ollen määräaikaaisuudelle on ollut viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy.

#### Määräaikainen nimitys 1.1.- 9.11.2011

Viraston selvityksen mukaan A on nimitetty 1.1.- 9.11.2011 väliseksi ajaksi määräaikaiseen virkasuhteeseen tarkastaja D:n viransijaiseksi sekä tekemään tukiasioiden valvontoja, joissa oli ruuhkaa. A:n virkasuhteen päättymisen jälkeen hänen tilalleen ei ole palkattu ketään. A:n nimitykselle on ollut valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukainen peruste eli sijaisuus.

#### **Päätös**

Virasto määrätään maksamaan A:lle kuuden (6) kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvausvaatimus hylätään enemmälti.

Virkamieslautakunta ei tutki korvausvaatimusta siltä osin kuin korvausta on vaadittu 1.6.- 31.12.2003 tehtyjen määräaikaisten nimitysten osalta.

#### **Sovelletut oikeusohjeet**

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

#### **Muutoksenhaku**

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Varapuheenjohtaja

Heikki Kulla

Esittelijä

Anna Mähönen

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Kulla sekä jäsenet Paanetoja, Hiltunen ja Keturi. Vähemmistön muodostivat jäsenet Isomäki ja Kuusama.

Vähemmistön äänestyslausuma liitteenä.

**Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäen ja Kuusaman lausuma:**

*Määräaikainen nimitys 1.1.- 30.6.2010*

A:n palvelussuhdetta on jatkettu aluehallintouudistuksen voimaantumisen jälkeen määräaikaisella virkasuhteella vielä 1.1.- 30.6.2010. Nimitystä tehtäessä on ollut tiedossa, että A:n palvelussuhteen jatkuminen riippuisi lisärahoituksen saamisesta. Näissä oloissa organisaatiomuutokseen liittyvät tehtäväjärjestelyt ovat edellyttäneet A:n nimittämistä määräajaksi. Hylkäämme korvausvaatimuksen.