

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖSPäätös nro 53/2011
26.8.2011**Asia:** Korvausvaatimus**Korvausvaatimuksen tekijä:**

A

Virasto:

Virasto

Korvausvaatimus

Virasto on määrättävä maksamaan A:lle korvausta virkamieslain nojalla perusteettomasta virkasuhteen purkamisesta ja laittomasta virkasuhteiden ketjuttamisesta.

A on nimitetty määräaikaisiin toimistosihteerin/työnsuunnittelijan virkasuhteisiin virastoon neljällä eri nimityksellä ajoille 23.2. – 30.6.2009, 1.7. – 22.8.2009, 23.8. – 30.9.2009 ja 1.10. – 31.12.2009. Nimittämiskirjoissa määräaikaisuuden perusteeksi on mainittu harkinnanvarainen työllistäminen. Viraston palkka- ja työtodistuksessa palvelussuhteen väitetään olleen yhtäjaksoinen, mikä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Virastolla ei ole ollut perustetta virkasuhteiden ketjuttamiseen ja palvelussuhteen päättämiseen. Työtä oli ja on yhä tarjolla, mutta se jaettiin työyhteisön sisällä toisille työntekijöille A:n palvelussuhteen päättyttyä.

Aiemmin A:n tehtäviä hoitanut B nimitettiin määräaikaiseen virkasuhteeseen heinä-elokuussa 2009 hoitamaan C:n tehtäviä. B nimitettiin yhä 1.1.2010 lukien määräaikaiseen virkasuhteeseen, jonka perusteena oli

harkinnanvarainen työllistäminen. B:n tehtävät pysyivät kuitenkin samoina eli C:n entisinä tehtävinä. Maaliskuussa 2010 virasto palkkasi A:n hoitamiin tehtäviin kaksi uutta henkilöä palkkatuella. Viraston johtaja D on sähköpostissaan 17.2.2009 varoittanut, että useasta pätkästä muodostunut työhistoria saatetaan tulkita toistaiseksi voimassa olevaksi työ sopimukseksi.

A:lle luvattiin, että hänen virkasuhteensa jatkuu viraston palkkaturvaosastolla, mikäli työtä ei löytyisi talousosastolta. Hän on siten tullut harhaan johdetuksi ja syrjityksi. A on saanut esimiehiltään kiitettävää palautetta toiminnastaan. A:n esimiehen E:n mukaan virkasuhdetta ei voitu jatkaa määrärahojen puutteen johdosta, vaikka viraston johtaja ja E:n esimies F oli puoltanut jatkoa. E:n asenteellisuus A:ta kohtaan on ollut syrjivää. Tästä on osoituksena se, että E on antanut harhaanjohtavia tietoja A:n työtehtävien laajuudesta ja vaativuudesta. E on lisäksi antanut A:lle lupauksia työtehtävien jatkumisesta ja työhön perehdyttäminen on jäänyt monelta osin toteutumatta.

Korvauksen määrää harkittaessa on otettava huomioon työnantajan toiminnan laatu ja laajuus. Erityisesti on huomioitava se, että samaa työtä tekevät nyt toiset henkilöt samalla perusteella kuin A.

Vastine:

Virasto on antanut vastineen, jossa todetaan muun ohella seuraavaa:

A:n määräaikaiset virkasuhteet ovat perustuneet harkinnanvaraiseen työllistämiseen tarkoituksena työruuhkan purkaminen virastossa. Työllistäminen on perustunut tilapäiseen työruuhkaan, joka syntyi akuutisti kun niukasti resursoidusta kirjaamosta lähti yksi kokenut henkilö toisen työnantajan palvelukseen. Virasto ilmoitti, että kyseiselle avoimeksi tulleelle viralle ei myönnetä täyttölupaa toimintamenojen tiukkuuden vuoksi. Yksi henkilö, B, oli tästä syystä siirrettävä opettelemaan ja tekemään kirjaamon tehtäviä, jolloin tarvittiin yksi lisähenkilö eli A tekemään talouspuolen tehtäviä.

A:n hoitamista tehtävistä työelämävalmennuksien maksaminen loppui vuoden 2010 alussa lähes kokonaan. URA-RONDO-järjestelmä nopeutti puolestaan ratkaisevasti palkkatilitysten siirtymistä URA-järjestelmästä URA-RONDO-järjestelmään. Viraston puolella ei enää tarvittu asiattarkastajaa eikä paperiversioina palkkatukitilitysten hyväksymistä, jotka olivat A:n hoitamia tehtäviä. Työelämävalmennusten kuukausitilitykset siirtyivät vuoden 2010 alusta Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen hoidettaviksi. A:n työt vähenivät siten selvästi, eikä määräaikaisuuden jatkamiselle näissä tehtävissä ja olosuhteissa ollut enää perustetta. Virastossa ei ole tapahtunut mitään tavatonta, taikka sellaista, mikä jollakin tavalla olisi syrjinyt A:ta tai olisi ollut tulkittavissa katteettomien lupauksen antamiseksi. Kesällä 2009 täytetyn määräaikaisen toimistosuhteen virantäyttömenettelyssä mikään ei viittaa siihen, että A:ta olisi syrjitty. Valituksi tulleella B:llä oli sekä riittävä pätevyys että kokemus tehtävään.

Virastossa on ollut vuonna 2009 tiukat määräraha kiintiöt, joiden puitteissa on voitu palkata työllistettäviä henkilöitä määräajaksi omaan hallintoon. Kaikkien harkinnanvaraisesti työllistettyjen määräaikaiset virkasuhteet on

tehty virastossa vain 30.6.2009 asti. Perusteena tähän on ollut se, että työ- ja elinkeinoministeriön myöntämät työllistämisrahat on mitoitettu euromääräisesti niin, että kaikki tukijaksot ovat pääsääntöisesti kuuden kuukauden mittaisia. A otettiin työhön ns. puolikkaalla kiintiöllä, joka riitti määrärahana puolen vuoden mittaiseen työllistämiseen eli periaatteessa 22.8.2009 saakka. A:n määräaikaisuutta onnistuttiin jatkamaan alun perin aiotuksi puolen vuoden määräajan loppujaksoksi eli ajaksi 1.7. – 22.8.2009. Tämän jälkeinen määräaika 23.8. – 30.9.2009 muodostui seuraavaksi tarkastelujaksoksi. Viimeiseksi määräajaksi 1.10. – 31.12.2009, samoin kuin viimeistä edeltäväksi jaksoksi, nimittäminen voitiin hoitaa niillä harkinnanvaraiseen työllistämiseen tarkoitetuilla määrärahoilla, jotka vapautuivat B:n tultua nimitetyksi kirjaamoon ajaksi 24.8. – 31.12.2009. Lähtökohtaisesti työllistämistä oli tarkoitus jatkaa 23.8.2009 alkaen yhdellä nimittämiskirjalla vuoden 2009 loppuun saakka. Tiukan työllistämisrahatilanteen vuoksi loppuvuoden määräaikaisuudet jouduttiin kuitenkin pakon sanelemana vielä jakamaan kahteen osaan määrärahaseurannan mahdollistamiseksi. Toinen peruste jaksottamiselle oli se, että tällöin oli myös mahdollista tarkastella työllistämisyksiköitä sekä toisaalta työntekijän näkökulmasta, eli haluaako hän edelleen jatkaa työtehtävissään ja onko työllistämistyö hänen kannaltaan tarkoituksenmukaista, että toisaalta työnantajan näkökulmasta eli miten työntekijä on selviytynyt työtehtävistä ja miten hän soveltuu kyseiseen työhön.

Harkinnanvaraisessa työllistämisessä ei voida käyttää nimittämistä kahden vuoden enimmäismääräajaksi kerrallaan, koska työllisyysmäärärahat myönnetään budjetissa aina kalenterivuosittain. Harkinnanvaraiset työllistämiset tehdään käytännössä lähes yksinomaan jaksotettuina osiin edellä kerrotuista syistä.

Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

Virasto on velvoitettava korvaamaan A:lle aiheutunut taloudellinen menetyks ja vahinko, joka on johtunut sopimusrikkomuksista ja katteettomista työlupauksista. Virkamieslautakunnan tulee lisäksi ratkaista työsyryntään liittyvät seikat.

Palkkatukea olisi ollut vielä käytettävissä kuusi kuukautta A:n työtehtävien jatkamiseksi, mikä ilmenee 30.9.2009 allekirjoitetusta yksilöidystä työnhakusuunnitelmasta. Lisäksi alkuperäisen työelämävalmennuksesta tehdyn sopimuksen mukainen määräaika olisi tullut käyttää sovitusti sopimuksen loppuun saakka. Viraston väite töiden vähenemisestä ei pidä paikkaansa kun otetaan huomioon, että samanaikaisesti on nimitetty uusia henkilöitä harkinnanvaraisella työllistämällä A:n hoitamiin tehtäviin.

A on lisäksi vastaselityksessään esittänyt seikkoja, joiden johdosta hän katsoo kesällä 2009 täytetyn määräaikaisen toimistosihteerin virkasuhteen täyttämismenettelyn olleen virheellinen.

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.

Saman 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 syystä 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

Virkamieslautakunta ei voi toimivaltaansa kuulumattomana tutkia viraston toista henkilöä koskevan, ajalle 24.8. -31.12.2009 tehdyn, määräaikaisen toimistosihteerin nimityksen laillisuutta. Virkamieslautakunnalla ei ole myöskään toimivaltaa tutkia väitetyjä sopimusrikkomuksia.

A:n palvelussuhde virastoon on päätynyt viimeisimmän määräaikaisen nimityksen päättyessä 31.12.2009, eikä asiassa ole siten kysymys oikeusvaatimuksessa väitetyllä tavalla virkasuhteen purkamisesta.

Asiassa on virkamieslautakunnassa kysymys A:n esittämästä virkamieslain 56 §:n mukaisesta korvausvaatimuksesta

Julkisista työvoimapalveluista annetun lain 7 luvun 1 §:n mukaan työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi ja työmarkkinoille sijoittumisen edellytysten parantamiseksi voidaan työnantajalle myöntää palkkatukea. Edelleen 2 §:stä ilmenee, että palkkatuella järjestettävän työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa sekä edistää pitkään työttömänä olleen pääsemistä avoimille työmarkkinoille. Lain 4 §:n mukaan valtion virastolle tai laitokselle voidaan osoittaa määrärahoja työttömän työnhakijan palkkaamisesta

aiheutuviin palkkauskustannuksiin noudattaen, mitä 1 §:ssä, 2 §:n 2 ja 3 momentissa, 3 §:n 1–3 momentissa sekä 11 §:n 1, 2, 4 ja 6 momentissa palkkatuesta säädetään.

Viraston päätöksistä määrärahan osoittamisesta 20.2.2009, 16.3.2009 ja 9.7.2009 ilmenee, että A:n nimitykset ajalla 23.2.2009 – 31.12.2009 ovat perustuneet julkisista työvoimapalveluista annetun lain 7 luvun 4 §:ssä tarkoitettuihin valtion virastoille ja laitoksille osoitettuihin työllistämismäärärahoihin. Tällöin noudatetaan muun muassa 7 luvun 1 §:n säännöstä työn tarkoituksesta työttömän työnhakijan työllistymisen edistämisessä. Kun kyse on ollut valtion virastolle osoitetusta työllistämiseen varatusta määrarahasta, ei määräaikaisia virkasuhteita voida katsoa käytetyn palvelussuhdeturvan heikentämiseksi eikä muussa lainvastaisessa tarkoituksessa. Virkamieslautakunta katsoo asiassa selvitetyn, että A:n virkasuhteen määräaikaisuuden perusteena on ollut valtion työllistämismääräraha, eikä työnantajalla näin ollen ole ollut mahdollisuutta nimittää häntä muutoin kuin määräajaksi ja enintään kahden vuoden ajaksi. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että A:n määräaikaisiin nimityksiin olisi liittynyt syrjiviä perusteita.

Virkamieslain 56 §:n mukaan virkamiehellä on kuitenkin oikeus korvaukseen myös siinä tapauksessa, että hänet on ilman 9 §:n 3 momentissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määräajaksi.

Hallituksen esityksessä virkamieslain muuttamiseksi (HE 63/2007) on 9 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että määräaikaisen virkasuhteen tulisi kestää koko perusteen mukaisen ajan. Esimerkiksi hoitovapaasijaisuuden olisi kestävä koko hoitovapaan ajan, eikä sijaista voitaisi vaihtaa kesken hoitovapaan. Erityinen syy, jolla tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa, voisi liittyä määräaikaisen virkasuhteen perusteeseen. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi projektiluonteisissa tehtävissä, määräaikaisuuden perusteen kesto on joskus vaikeasti arvioitavissa. Tällaisissa tapauksissa nimittämiskirja on tehtävä tiedossa olevaksi ajaksi. Mikäli arvioitu aika osoittautuu myöhemmin riittämättömäksi projektin loppuun saattamiseksi, määräaikaisuutta voitaisiin tällaisessa tapauksessa jatkaa uudella nimittämiskirjalla.

Viraston vastineen mukaan A otettiin työhön aluksi puolen vuoden työllistämiseen varatulla määrarahalla, joka olisi siten riittänyt 22.8.2009 saakka. Nimitys kuitenkin jaettiin kahteen osaan (23.2. – 30.6.2009 ja 1.7. – 22.8.2009) johtuen ministeriön työllistämisrahojen mitoituksesta puolen vuoden tukijaksoiksi. Edelleen A:n seuraavat kaksi nimitystä rahoitettiin määrärahoista, jotka vapautuivat B:n tultua nimitetyksi toimiston kirjaimoon ajaksi 24.8. – 31.12.2009. A:n nimitykset kuitenkin jaettiin tiukan määrärahatilanteen vuoksi kahteen osaan (23.8. – 30.9.2009 ja 1.10. – 31.12.2009) määrarahaseurannan mahdollistamiseksi. Edellä todetut, lähinnä viraston käytännön toimintaan liittyvät, perusteet eivät muodosta sellaista virkamieslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä, jolla voitaisiin poiketa nimittämisestä koko määräaikaisuuden perusteen mukaiseksi ajaksi. A:lla on siten oikeus hakemaansa korvaukseen edellä mainitulla perusteella.

Päätös

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

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 9 § ja 56 §

Muutoksenhaku

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Kulla

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja sen tekemiseen osallistivat puheenjohtaja Kulla ja jäsenet Paanetoja, Isomäki, A. Nieminen, M. Nieminen ja Komulainen sekä varajäsenet Tarnanen ja Rouhe.