

28.11.2014

Dnro 5425/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

KEVAN TOIMITUSJOHTAJAN EROKORVAUS

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.12.2014 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Kevan entiselle toimitusjohtajalle A:lle maksetun erorahan oikeellisuuden. Hän viittasi kirjoituksessaan professori Olli Mäenpään Yleisradion uutisille antamaan haastatteluun, jossa tämä oli pitänyt maksettua erorahaa erittäin poikkeuksellisena. Mäenpää oli todennut haastattelussa, että yleensä ei ole syytä maksaa virkamiehelle siitä, että hän eroaa virastaan. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko A:lle maksetun erorahan perusteena oleva sopimusehto pätemätön ja voidaanko A:ta vaatia palauttamaan saamansa eroraha.

2 SELVITYS

Keva antoi kantelun johdosta oheisen 12.3.2014 päivätyn lausunnon.

3 RATKAISU

3.1 Kevan kanta asiaan

Johtajasopimus 17.12.2009

Keva ja toimitusjohtaja A olivat solmineet sopimuksen virkasuhteeseen liittyvistä järjestelyistä 17.12.2009 (jäljempänä Johtajasopimus). Siinä oli sovittu, että kumpikin osapuoli voi irtisanoa sopimuksen Kevan (aiemmin nimeltään Kuntien eläkevakuutus) työehtosopimuksen mukaisesti.

Edelleen oli sovittu, että jos irtisanominen tapahtuu Kevasta johtuvasta syystä, toimitusjohtaja on oikeutettu virkasuhteen päättyessä kertasuoritukseen, joka yhdessä irtisanomisajalta maksettavan rahapalkan kanssa on suuruudeltaan kahdentoista kuukauden rahapalkkaa vastaava määrä. Suorituksen maksamisen edellytykseksi sovittiin, ettei toimitusjohtaja riitautta irtisanomispäätöstä.

Sopimuksen mukaan ylimääräistä irtisanomiskorvausta ei kuitenkaan maksettaisi, jos Keva irtisanoa virkasuhteen viranhaltijasta johtuvasta laissa mainitusta asiallisesta ja painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista, tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijaan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään.

Kevan tulkinta Johtajasopimuksesta ja erorahasta

Keva on todennut, että sen toimitusjohtaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan lakia kunnallisesta virkasuhteesta. Lisäksi palvelussuhteen ehdot määräytyvät Kevan työehtosopimuksen ja johtosäännön mukaan. Kevan mukaan Johtajasopimuksesta tai virkasuhteeseen liittyvästä erokorvauksesta ei ole niissä säädetty eikä myöskään ehtotyyppinä kielletty. Keva katsoo näin ollen sillä olleen oikeuden sopia A:n kanssa virkasuhteen ehdoista Johtajasopimuksella, erokorvaus mukaan lukien.

Kevan mukaan Johtajasopimus ja siinä sovittu erokorvaus ovat tavanomaisia toimitusjohtajan työ- tai virkasuhteeseen liittyviä sopimuksia. Myös 12 kuukauden palkkaa vastaava erokorvaus on määrältään tavanomainen ja kohtuullinen. Johtajasopimuksen on Kevan puolesta hyväksynyt Kevan johtosäännön mukaisesti Kevan hallitus ja allekirjoittanut hallituksen puheenjohtaja. Hallituksen päätökseen olisi ollut mahdollisuus hakea muutosta, mutta näin ei ole tapahtunut. Näin ollen Johtajasopimus on Kevan mukaan lainvoimainen ja osapuolia sitova.

Kevan mukaan Johtajasopimuksen erokorvausta koskevaa ehtoa tulee arvioida yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden ja varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain mukaisesti. Lähtökohtana on sopimuksen sitovuuden periaate ja sopimusta tulkittaessa osapuolten tahdon, tarkoituksen ja tavoitteiden selvittäminen.

Kevan mukaan osapuolten tarkoituksena oli sopia erokorvauksesta sen varalta, että toimitusjohtajan sovinnolliselle irtisanoutumiselle olisi, muun muassa mahdollisesti syntyvässä luottamuspulassa paremmat edellytykset. Tarkoitus oli mahdollistaa keskustelemaan lopputuloksen saavuttaminen luottamuspuolatilanteissa. Korvauksen taso oli huolellisen harkinnan tulos.

Kevan mukaan korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2006:34 vahvistanut vastaavanlaiset sopimukset kunnanjohtajien kohdalla sallituksi, kunhan sopimus tehdään toimivaltaisen tahon toimesta. Kunnanjohtajien oikeudellinen asema voidaan Kevan mukaan rinnastaa pitkälti Kevan toimitusjohtajan asemaan.

Kevan mukaan A ei katsonut voivansa jatkaa tehtävässään hänen toimintaansa kohdistuneen luottamuspuolan vuoksi ja irtisanoi 22.11.2013 virkasuhteen päättymään irtisanomisajan kuluttua. Samalla Keva ja A sopivat virkasuhteen päättymiseen liittyvistä järjestelyistä, joilla Kevan näkemyksen mukaan ainoastaan vahvistettiin A:n oikeus jo aikaisemmin Johtajasopimuksessa sovittuun korvaukseen.

Kevan mukaan asian ratkaiseminen sopimuksin on mahdollistanut tilanteen nopean ratkaisemisen ja mahdollisuuden palauttaa Kevan toiminnan vakaus.

Keva on lisäksi todennut näkemyksensä, että Kevan hallituksen puheenjohtaja ja jäsenet ovat toimineet lain ja Kevan johtosäännön mukaisesti hyväksyessään Johtajasopimuksen. Se ja siihen sisältyvä erokorvausta koskeva sopimusehto ovat Kevan mukaan siis päteviä. Kevan mukaan vahingonkorvausvelvollisuuden arvioinnille ei ole tämän vuoksi enempää tarvetta. A:ta ei myöskään voida velvoittaa palauttamaan hänelle maksettua, Johtajasopimuksen pätevään ehtoon perustuvaa korvausta.

3.2

Asian arviointia

Kevan mukaan A:lle maksettu erokorvaus perustuu siis 17.12.2009 solmittuun Johtajasopimukseen ja siinä sovittuun. Kevan ja sen toimitusjohtajan välillä solmittavasta Johtajasopimuksesta ei ollut tuolloin olemassa nimenomaista säännöstä.

Eduskunnassa on ollut syksyllä 2014 käsiteltävänä hallituksen esitys kunnallisen eläkelain muuttamiseksi (HE 208/2014 vp), jossa lakia esitettiin muutettavaksi siten, että kunnallisen eläkelaitoksen Kevan toimitusjohtaja voitaisiin irtisanoa tai siirtää toisiin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuskunnan luottamuksen. Lisäksi lakiin ehdotettiin lisättäväksi nimenomainen säännös, jonka perusteella toimitusjohtajan kanssa voitaisiin tehdä johtajasopimus.

Hallituksen esityksessä on rinnastettu kunnanjohtajien ja Kevan toimitusjohtajan asema, kuten Kevakin on lausunnossaan tehnyt. Esityksessä arvioitiin nykytilaa seuraavasti:

”Kevan toimitusjohtajan tehtävänä on johtaa hallituksen alaisena Kevan toimintaa. Toimitusjohtajan ottaa palvelukseen ja vapauttaa tehtävästään Kevan valtuuskunta. Kevan toimitusjohtaja on virkasuhteessa Kevaan ja häneen sovelletaan kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (304/2003).

Toimitusjohtajan irtisanomisperusteet määräytyvät kunnallisen viranhaltijalain mukaan. Kunnallisen viranhaltijalain 35 §:n mukaan viranhaltija voidaan irtisanoa vain asiallisesta ja painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista.

Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioidaan kokonaisharkinnalla, jossa otetaan huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan. Lisäksi virkasuhteeseen sovelletaan jatkuvuusperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli virkasuhteen irtisanominen saatetaan tuomioistuimen ratkaistavaksi ja tuomioistuin katsoo irtisanomiselta puuttuvan sen edellytykseksi säädetyn asiallisen ja painavan perusteen, on viranhaltijalla oikeus palata takaisin virkaansa.

Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja häneen sovelletaan kunnallista viranhaltijalakia. Kuntalain 24 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan valitsee valtuusto samoin kuin päättää palvelussuhteen pituudesta eli valitaanko kunnanjohtaja toistaiseksi vai määräajaksi. Kunnanjohtajan irtisanomisesta säädetään kuntalain 25 §:ssä. Sen mukaan kunnanjohtaja voidaan irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Kuntalain 22 §:n mukaan valtuuston on asetettava keskuudestaan tilapäinen valiokunta valmistelemaan kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä. Vastaavaa sääntelyä ehdotetaan uuteen kuntalakiin.

Kuntien ja kunnanjohtajien väliset johtajasopimukset ovat yleistyneet. Voimassa olevassa kuntalaissa ei ole kuitenkaan johtajasopimuksia koskevaa sääntelyä, minkä vuoksi niiden oikeudellinen asema ja sitovuus ovat olleet tulkinnanvaraisia. Uuteen kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi säännös kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Johtajasopimuksesta tulisi lakisääteinen. Johtajasopimuksessa sovittaisiin ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen työnjaosta kunnan johtamisessa sekä muista johtamisen edellytyksistä. Lisäksi johtajasopimukseen voitaisiin ottaa määräyksiä menettelytavoista erimielisyyksien ratkaisemiseksi sekä erokorvauksen maksamisesta.

Kunnallisen eläkelaitoksen toimitusjohtajan asema voidaan rinnastaa pitkälti kunnanjohtajan asemaan. Kevan hallinto on muutoinkin järjestetty soveltuvin osin kunnallishallinnon yleisiä periaatteita noudattaen.

Tämän vuoksi olisi perusteltua, että Kevan toimitusjohtaja voitaisiin irtisanoa kunnallisesta viranhaltijalaista poikkeavasti luottamuspulan vuoksi vastaavasti kuin kunnanjohtaja voidaan irtisanoa. Päätöksentekoprosessista ei kuitenkaan olisi tarpeen säätää laissa, vaan siitä antaisi määräykset Kevan valtuuskunta. Perusteltua olisi myös säätää johtajasopimuksesta vastaavasti kuin kunnanjohtajan johtajasopimuksesta ehdotetaan.”

Eduskunta on 25.11.2014 lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä hyväksynyt sen hallituksen esityksen mukaisena. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2015.

Kuntapuolella johtajasopimuksia on solmittu vakiintuneesti jo varsin pitkään ilman että sielläkään olisi siis ollut lainsäädännössä asiasta nimenomaista mainintaa. Kevan viittaamassa KHO:n ratkaisussa oli kyse kaupunginjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta. Tapauksessa kaupungin ja johtajan välillä ei ollut tehty johtajasopimusta eikä KHO ratkaisussaan suoranaisesti näin ollen tulkitse johtajasopimusta tai sitä koskevaa ehtoa. KHO toteaa kuitenkin ratkaisussaan, että kaupunginhallituksen toimivaltaan on sinänsä kuulunut sopia kaupunginjohtajan virkasuhteen päättymiseen liittyvistä järjestelyistä.

Ottaen huomioon kuntapuolella jo vakiintuneesti noudatetun käytännön ja Kevan toimitusjohtajan aseman verrattavuuden kaupunginjohtajaan katson, että Kevan näkemys ottaa A:lle maksetun erokorvauksen lähtökohdaksi Kevan ja A:n välillä 17.12.2009 solmittu Johtajasopimus on perusteltu, vaikka johtajasopimuksesta ei olekaan laissa ollut vielä tuolloin nimenomaista säännöstä.

Kevan mukaan se ja A sopivat 22.11.2013 virkasuhteen päättymiseen liittyvistä järjestelyistä ja samalla vahvistivat A:n oikeuden jo johtajasopimuksessa sovittuun erokorvaukseen. Kevan ja A:n 22.11.2013 solmimassa sopimuksessa ei mainita nimenomaisesti osapuolten välille aiemmin solmittua Johtajasopimusta. Yhteys ilmenee kuitenkin nähdäkseni kohdan 2.5 alussa, jossa todetaan, että ”Keva maksaa Toimitusjohtajalle hänen virkasuhteeseen liittyvistä järjestelyistä *solmitun sopimuksen* (kursivointi tässä) mukaisen kertakorvauksen sekä muut virkasuhteesta johtuvat korvaukset yhteensä määrältään 303.581,63 euroa (**Korvaus**).”

Kantelussa mainitussa haastattelussa erokorvauksen maksamista pidetään erikoisena, koska A irtisanoutui itse. Tältä osin totean, että Johtajasopimuksen mukaan toimitusjohtaja oli oikeutettu virkasuhteen päättyessä sopimuksessa tarkemmin määriteltyyn kertasuoritukseen, jos irtisanominen tapahtuu Kevasta johtuvasta syystä. Sopimuskohdan sanamuodossa ei siis tehdä nimenomaisesti eroa sen suhteen, kumpi osapuoli irtisanoo sopimuksen.

Kevan ja A:n 22.11.2013 solmimassa sopimuksessa todetaan, että A oli antanut samana päivänä Kevalle irtisanomisilmoituksensa. Irtisanoutumiskirjeestä ei ilmene kuitenkaan syytä irtisanoutumiselle.

Myös julkisuudessa on ollut esillä tieto, että Keva ja A neuvottelivat ennen kuin A päätyi jättämään irtisanoutumisilmoituksensa ja osapuolet solmivat 22.11.2013 päivätyn sopimuksen. Osapuolet ovat sitoutuneet olemaan antamatta kolmannelle osapuolelle tietoja näistä neuvotteluista. Keva on lausunnossaan tuonut esiin sen, että Johtajasopimuksella on haluttu luoda edellytykset toimitusjohtajan sovinnolliselle irtisanoutumiselle muun muassa luottamuspulaa osoittavassa tilanteessa. Edelleen Keva toteaa, että A ei katsonut mahdolliseksi jatkaa tehtävässään hänen toimintaansa kohdistuneen luottamuspuolan vuoksi.

Kevan ja A:n ilmaiseman yhteisen näkemyksen mukaan irtisanominen on tapahtunut Johtajasopimuksessa osapuolten tarkoittamasta Kevasta johtuvasta syystä. Käytettävissäni ei ole sellaista selvitystä, minkä perusteella olisi syytä arvioida asian olevan toisin. Näin ollen erokorvauksen maksamiselle on nähdäkseni ollut olemassa Kevan ja A:n solmiman Johtajasopimuksen mukainen peruste.

3.3

Johtopäätös

Edellä kerrotun perusteella katson, että asiassa ei ole ilmennyt lainvastaista menettelyä tai muutakaan velvollisuuden laiminlyöntiä, joka antaisi minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.