

MUISTIO

Anu Sepposen kunnanjohtajan virkasuhteen purkaminen

1. Sepposen kunnanjohtajan viranhoidon alkaminen ja poissaolo 1.10.2021 lukien

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (jäljempänä viranhaltijalaki, KVhL) 10 §:n 1 momentin mukaan virkasuhde alkaa virkasuhteeseen ottamisesta koskevan päätöksen tekemisestä. Anu Sepposen virkasuhde Ruokolahden kuntaan on siten alkanut 24.8.2020, jolloin kunnanvaltuusto on päätöksellään § 24 valinnut hänet kunnanjohtajan virkaan. Anu Sepposen virkavalinta 24.8.2020 oli ehdollinen siihen saakka, kunnes Sepponen toimitti työnantajalle hyväksyttävän todistuksen terveydentilastaan. Sepposen toimitettua mainitun todistuksen kunnanhallitus päätöksellään 6.10.2020 § 242 vahvisti Anu Sepposen valinnan Ruokolahden kunnanjohtajan virkaan.

Kunnanhallitus päätti 28.6.2021 (§ 209), että Anu Sepposen kunnanjohtajan viran virantoimitus alkaa 1.10.2021 sekä että kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 (§ 30) palkan (6 500 €/kk) ja erokorvauksen (ei erokorvausta) osalta jää voimaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 23.6.2021 nro 21/0274/2 mukaisesti. Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että palkan ja erokorvauksen osalta Ruokolahden kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 on lainmukainen. Kunnanhallituksen päätösten mukaan kunnanvaltuuston lainvoimaista päätöstä palkasta ja erokorvauksesta ja muista johtajasopimuksen ehdoista ei muuteta.

Kunnanjohtaja Anu Sepponen on ollut poissa kunnanjohtajan virantoimituksesta 1.10.2021 alkaen ja poissaolo jatkuu edelleen.

2. Anu Sepposen kaksi päällekkäistä virkaa

Sepponen toimittaa edelleen Rautalammin kunnanjohtajan virkaa, vaikka hänet on valittu Ruokolahden kunnanjohtajaksi ja virantoimitus on alkanut 1.10.2021. Viranhaltijalain 18 § mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Hallituksen esityksessä 196/2002 mainitaan, että sivutoimen vastaanottaminen, kuten myös tällaisen henkilöllä ennestään olevan toimen pitäminen hänen tullessaan otetuksi virkasuhteeseen, olisi kiellettyä, ellei työnantajana toimiva viranomainen myönnä viranhaltijalle tämän hakemuksesta sivutoimilupaa.

Anu Sepponen ei ole hakenut Ruokolahden kunnalta sivutoimilupaa Rautalammin kunnanjohtajan viranhoitamiseen tai virkavapaata. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 30.6.2021 nro 21/0309/2 mukaan kaksi päällekkäistä virkaa oikeuttivat irtisanomaan viranhaltijan ilman varoitusta.

3. Kuuleminen

Kunnanhallitus on katsonut, että käsillä on viranhaltijalain 41 §:n mukainen erittäin painava peruste kunnanjohtajan virkasuhteen purkamiseksi. Anu Sepponen on kutsuttu 12.10.2021 kuulemiseen kunnanjohtajan virkasuhteen purkamiseksi virantoimituksesta poissaolon ja kahden yhtäaikaaisesti hoidettavan viran vuoksi. Kuuleminen on järjestetty 20.10.2021.

Anu Sepponen on osallistunut kuulemiseen henkilökohtaisesti ja käyttänyt avustajanaan asianajaja Aleksi Välikangasta, joka osallistui kuulemiseen etäyhteydellä.

Kuulemisesta on laadittu erillinen muistio.

Anu Sepponen ei ole hyväksynyt kunnanjohtajan palkkausta ja erokorvausta eikä muita kunnan edellyttämiä johtajasopimuksen ehtoja, jotka kunnanvaltuusto on hyväksynyt.

Sepposen puolesta on lisäksi jätetty kuulemistilaisuudessa emeritusprofessori Seppo Koskisen kirjallinen 18.10.2021 päivätty kirjallinen lausunto, jonka johtopäätöksenä on, *että ”kunnanjohtajasopimusta koskeva erimielisyys ja siitä aiheutuneisiin tilanteisiin puuttumisen tulee tapahtua säännösten tasolla ennemmin kuntalain 43 §:n kuin viranhaltijalain 41 §:n perusteella.”*

4. Purkamisperusteen arviointi

Viranhaltijalain 41 § mukaan työnantaja saa purkaa viranhaltijan virkasuhteen noudatettavasta irtisanomisajasta tai määräajan pituudesta riippumatta päättyväksi heti vain erittäin painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

Viranhaltijalain purkamista koskevat säännökset vastaavat työsopimuslain sääntelyä (HE 196/2002 s. 57).

Viranhaltijalaissa ei ole työsopimuslain 8 luvun 3 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä työsuhdetta purkautuneena poissaolon alkamisesta lukien, jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään seitsemän päivää ilmoittamatta sinä aikana työnantajalle pätevää syytä poissaololleen. Lain esitöiden mukaan poissaolo ilman pätevää syytä voi kuitenkin täyttää irtisanomis- tai purkuperusteen:

HE 196/2002 s. 57-58: ”Lakiehdotukseen ei esitetä otettavaksi työsopimuslain 8 luvun 3 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä työsuhdetta purkautuneena poissaolon alkamisesta lukien, jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään seitsemän päivää ilmoittamatta sinä aikana työnantajalle pätevää syytä poissaololle. Vaikka vastaavaa säännöstä ei lakiesitykseen sisällykään, tämä ei merkitse sitä, että viranhaltijalla olisi oikeus olla pätevää syytä ilmoittamatta poissa virantoimituksesta. Viranhaltijan luvaton poissaoloa virantoimituksesta arvioidaan yleisten 35 §:ssä tai 41 §:ssä säädettyjen irtisanomis- tai purkamisperusteiden perusteella.”

Näin ollen viranhaltijan poissaolo ilman laillista perustetta voi oikeuttaa purkamaan viranhaltijan virkasuhteen purkamalla.

5. Kunnanjohtajan virkasuhteen ehdot

Anu Sepponen oli kunnanhallituksen kuultavana 6.7.2021. Kuulumistilaisuuden jälkeen kunnanhallitus ei nähnyt syytä siihen, että kunnanhallituksen 28.6.2021 tekemää päätöstä pitäisi tarkastella uudelleen.

Anu Sepponen lähetti 26.8.2021 kunnanhallitukselle osoitetun kirjeen, jossa hän toi ilmi, että hänen ehtonsa ovat seuraavat: palkka 7 000 €/kk ja 9 kuukauden palkan suuruinen erokorvaus. Anu Sepposen kirje saatettiin kunnanhallituksen tiedoksi kunnanhallituksen kokouksessa 7.9.2021 § 269. Kunnanhallitus kokouksessaan keskusteli asiasta ja osa kunnanhallituksen jäsenistä halusi ottaa asian käsittelyyn. Kunnan hallintosäännön 135 § mukaan toimielin voi ottaa jäsenen ehdotuksesta kokouskutsussa mainitsemattoman asian käsittelyyn enemmistöpäätöksellä. Anu Sepposen kunnanjohtajan palkkaa ja erokorvausta käsittelevän asian käsittelyyn ottamista ei kannattanut enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä, jolloin asiaa ei otettu uudelleen käsittelyyn. Asiasta oli jo kunnanhallituksen lainvoimainen päätös 28.6.2021 § 209. Enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä päätti, että päätöksen muuttamiselle ole perusteita.

Anu Sepponen ja kunnanhallitus 27.9.2021 kävivät neuvotteluja johtajasopimuksesta.

Kunnanhallitus äänin 4–3 kokouksessaan 28.9.2021 § 277 totesi, ettei kunnanhallitus näe perusteita siihen, että kunnanhallituksen 28.6.2021 § 209 tekemää päätöstä pitäisi tarkastella uudelleen. Kunnanhallitus jätti lainvoimaisen kunnanhallituksen 28.6.2021 § 209 päätöksen voimaan.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden 23.6.2021 päätöksen (s. 14) oikeudellisen arvioinnin mukaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES 2020-2021) II luvun 17 §:ssä kunnanjohtajan palkan määrä on jätetty kunnan asianomaisen viranomaisen harkintaan.

Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan kunta päättää yksipuolisesti palvelussuhteen ehdoista.

Harjula – Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 2019, s. 355): ”Johtajasopimuksissa on usein sovittu myös palvelussuhteen ehdoista. Tällaiset sopimusehdot ovat kuitenkin lähinnä informatiivisia. Vaikka esimerkiksi palkkauksesta ”sovitaan” johtajasopimuksessa, kysymys on neuvotteluihin perustuvasta toteamuksesta, jonka mukaisesti kunta yksipuolisesti päättää palkkauksesta.”

Palkkaukseen ja erokorvaukseen liittyvä kunnan harkintavalta ilmenee selvästi kuntalain esitöistä.

HE 268/2014 vp s. 71:

”Johtajasopimuksen mallina on ollut osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön toimitusjohtajan johtajasopimus, mutta sopimusten erot ovat huomattavat. Osakeyhtiön toimitusjohtaja on yhtiön toimitusjohtaja, jonka tehtävät ja aseman johtajasopimus pitkälti määrittelee. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa oleva kunnan viranhaltija, jonka asema, tehtävät ja palvelussuhteen ehdot määräytyvät lainsäädännön ja virkaehtosopimusten perusteella. Näin sopimisen ala jää huomattavasti kapeammaksi.”

Kuntalain 42 §:aa koskevissa yksityiskohtaisissa perustelujen perusteella palkka ei ole johtajasopimuksessa sovittava asia. (42 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa palkkaa ei mainita lainkaan)

Kaiken kaikkiaan lainsäätäjällä on korostanut johtajasopimuksen sisällössä kunnan harkintavaltaa myös 42 §:aa koskevaa viimeisen lainmuutoksen yhteydessä:

HE 242/2020 s. 11:

”Kuntalain 42 § 1 momentin mukaan kunnan ja kunnanjohtajan välillä on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen sisältöä koskeva sääntely mahdollistaa, että kunnat voivat harkita sopimusten sisällön omien tarpeidensa mukaisesti. Johtajasopimukseen kirjataan yleensä kunnanjohtajan työn painopistealueista ja tavoitteista, kunnanjohtajan vastuista ja tehtävistä kunnan johtamisessa, kunnanjohtajan työn tulosten arviointitavasta ja muista kunnanjohtajan työskentelyn puitteisiin liittyvistä asioista. Johtajasopimuksissa on usein varauduttu myös kunnan johtamisen ristiriitatilanteisiin.”

Erokorvaus on edelleenkin täysin harkinnanvarainen. Lainmuutoksella (21.5.2021/419) johtajasopimus siirrettiin kokonaan kunnanhallituksen toimivaltaan, mutta edelleen johtajasopimuksen sisällön määrittelyssä kunnalla on laaja harkintavalta:

HE 242/2020 s. 47: *”Kuntalaissa ei edelleenkään säädetäisi sopimuksen tarkemmasta sisällöstä, vaan kunnilla olisi mahdollisuus sopia kunnan johtamisen edellytyksistä omien tarpeidensa mukaisesti.”*

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen mukaan (s. 14) kunta on voinut harkintansa mukaan päättää yksipuolisesti kunnanjohtajan virkasuhteen palkasta tilanteessa, jossa kunnan ja kunnanjohtajan välisissä johtajasopimusneuvotteluissa ei ole saavutettu yksimielisyyttä. Virkasuhteen ehdoista ollessa erimielisyyttä kunnalla on sopimusneuvotteluista riippumatta kuntaa edustavaa viranhaltijaa (kunnanjohtajaa) koskevan palkkaustoimivaltaansa perustuva oikeus päättää virkasuhteeseen ottamansa kunnanjohtajan palkkauksesta.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen (s. 14) mukaisesti kunnanvaltuusto on voinut yksipuolisesti päättää siitä, millä ehdoilla se on omalta osaltaan valmis sitoutumaan Sepposen kanssa tehtävään johtajasopimukseen. Valtuuston päätöksessä on todettu, että valtuuston hyväksymä johtajasopimus on velvoittava. Hallinto-oikeus toteaa, että kyseisellä toteamuksella on katsottu tarkoitetun sitä, että valtuuston hyväksymät sopimusehdot sitovat muita viranomaisia myöhemmissä sopimusneuvotteluissa. Näin ollen kunnanhallitusta sitoo valtuuston määrittämät sopimusehdot (palkka 6 500 euroa ja ei erokorvausta).

Hallinto-oikeus on myös todennut, että Ruokolahden kunnanvaltuuston päätös 28.9.2020 § 30 ei ole palkan ja erokorvauksen osalta kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

Anu Sepposen on lisäksi väittänyt, että kunnan virkasuhde-ehtoja koskevat päätöksiä rasittavat vähintäänkin olennaiset aineellisoikeudelliset virheet (tasa-arvolaki, yhdenvertaisuuslaki).

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä kuitenkin todetaan, ettei palkkausta koskeva päätös ole valituksessa esitetyn perusteiden virheellisessä järjestyksessä syntynyt taikka muutoinkaan lainvastainen.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä (s. 16) on todettu, ettei johtajasopimuksen hyväksymiselle ole laissa säädettyä määräaikaa, eikä sopimuksella tai sen puuttumisella siten ole merkitystä kunnanjohtajan virkasuhteen ja virantoimituksen alkamiseen. Näin ollen hyväksytyn johtajasopimuksen puuttuminenkaan ei muodosta pätevää syytä olla poissa virantoimituksesta.

Oikeuskäytännössä on aiemmin katsottu, että laillinen syy poissaololle ei ole se, että virkamies on pitänyt viran ehtojen muuttamista lainvastaisena (KHO 24.11.2000 taltio 3045).

Tässä tapauksessa on lainvoimaisesti ratkaistu, että virkasuhteen ehdot tai johtajasopimuksen ehdot tai siihen liittyvä menettely eivät ole lainvastaisia.

6. Johtopäätökset

Sepponen ei ole kuulemisessaan esittänyt laillista perustetta poissaololle. Sepponen on ollut ilman pätevää syytä poissa Ruokolahden kunnanjohtajan virantoimituksesta 1.10.2021 alkaen.

Sepposella on 24.8.2020 alkaen ollut virkasuhde sekä Ruokolahden että Rautalammin kuntaan eikä hän ole hakenut sivutoimilupaa tai virkavapaata Ruokolahden kunnalta.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on jo ratkaissut lainvoimaisesti sen, että kunta voi määrittää yksipuolisesti kunnanjohtajan palkan, erokorvauksen sekä johtajasopimuksen ehdot, vaikka Sepponen ei olekaan niitä hyväksynyt.

Kunnalla on viranhaltijalain 41 §:n mukainen erittäin painava syy purkaa Sepposen virkasuhde. Kunnan näkemyksen mukaan Sepposen poissaolo Ruokolahden kunnanjohtajan virantoimituksesta sekä samanaikaisesti Rautalammin kunnanjohtajan viran toimittaminen tarkoittaa viranhaltijalain 41 §:n mukaista laista ja määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, ettei kunnalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

Ruokolahden kunnanhallituksen toimeksiannosta

Lappeenrannassa 21.10.2021

Jussi Luukko
asianajaja. Lappeenranta