

Utredning och utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol om besvär som anförts mot stadsfullmäktige i Lovisa stads beslut 26.6.2024, § 83, dnr 4701/2024

STST 04.11.2024 § 326

Beredning

Stadsdirektör Tomas Björkroth och personalchef Thomas Grönholm

Helsingfors förvaltningsdomstol har genom ett brev daterat 7.10.2024 (diarienummer 4204/03.04.04.10/2024) begärt att stadsstyrelsen i Lovisa stad inhämtar stadsfullmäktige i Lovisa stads utlåtande med anledning av kommunalbesvär som lämnats 16.8.2024. Samtidigt bereds stadsstyrelsen i egenskap av organ som utövar stadens yttranderätt tillfälle att ge en utredning i ärendet. Dessutom begär förvaltningsdomstolen att staden tillställer domstolen alla de handlingar som ligger till grund för det beslut som är föremål för besvären. Förvaltningsdomstolen begär att stadens utlåtande och handlingarna tillställs senast 18.11.2024.

I kommunalbesvären anför ändringssökanden besvär över stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83, på den grunden att den myndighet som fattat beslutet har överträtt sin behörighet och att beslutet även i övrigt är lagstridigt.

Den som anfört besvären lyfter fram bland annat följande helheter:

Det fattade beslutets laglighet ur kommunallagens (410/2015) perspektiv

I sin besvärsskrift konstaterar den som anfört kommunalbesvären bland annat att stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024 har fattats i strid med 125 § 1 och 2 momentet i kommunallagen, eftersom stadsfullmäktige enligt den som anfört besvären inte kan neka enskilda tjänsteinnehavare ansvarsfrihet i strid med revisionsberättelsen och utan att det finns anmärkningar i revisionsberättelsen. Den som anfört besvären anser det vara lagstridigt att revisionsnämnden har föreslagit att en del av tjänsteinnehavarna nekas ansvarsfrihet och att stadsfullmäktige med sitt beslut dessutom ändrat den tjänsteinnehavargrupp som nekandet gäller. Den som anfört besvären anser att nekande av ansvarsfrihet förutsätter att en anmärkning ska ha framställts mot den redovisningsskyldiga och att ansvarsfriheten i det fallet även ska nekas den ansvariga nämnden (eller stadsstyrelsen).

Genomförande av förvaltningen ur likabehandlingsperspektiv

Den som anfört kommunalbesvären anser dessutom att det stadsfullmäktigebeslut som är föremål för besvären inte behandlar de upphandlingsansvariga tjänsteinnehavarna lika. Den som anfört besvären konstaterar ytterligare att specialgranskningen enligt revisionsnämndens förslag bör gälla alla stadens upphandlingar. Den som anfört besvären anser också att nekandet av ansvarsfrihet för tre tjänsteinnehavare bryter såväl mot 6 § i förvaltningslagen (434/2003) som mot 6 § i Finlands grundlag (731/1999). I besvären hävdas det, med hänvisning till revisionsberättelsen, att det är fråga om ett problem som omfattar hela staden och att ansvaret för saken inte kan vältras över på en enskild tjänsteinnehavare genom nekande av ansvarsfrihet.

Med anledning av besvären konstateras följande:

Enligt 14 § i kommunallagen hör det till kommunfullmäktiges centrala uppgifter att besluta om godkännande av bokslutet och om ansvarsfrihet. Revisionsnämnden har enligt 121 § som uppgift bland annat att bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om. Dessutom gör revisionsnämnden upp en utvärderingsplan och lämnar fullmäktige en utvärderingsberättelse som innehåller resultaten av utvärderingen. Enligt 125 § ska revisorn för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultatet av revisionen. Berättelsen ska också innehålla ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas medlemmarna i organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde, det vill säga den redovisningsskyldiga. Om revisorerna konstaterar att kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, ska det i revisionsberättelsen riktas en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldiga. Anmärkningen kan inte riktas mot fullmäktige. Om det i revisionsberättelsen riktats en anmärkning mot den redovisningsskyldiga ska revisionsnämnden inhämta en förklaring av den som saken gäller samt kommunstyrelsens utlåtande om anmärkningen i revisionsberättelsen. Fullmäktige fattar beslut om de åtgärder som revisionsnämndens beredning, revisionsberättelsen och anmärkningar i den föranleder. När fullmäktige godkänner bokslutet ska fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

Det framgår inte av 125 § i kommunallagen eller av någon annan bestämmelse i kommunallagen att fullmäktige skulle vara bundet till revisorns förslag i sin behandling av bokslutet och i sitt beslut om ansvarsfriheten. Tvärtom framgår det tydligt av regeringens proposition med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den (268/2014) att fullmäktige inte är bundet till revisorns förslag när det fattar beslut (detaljmotivering, 125 § 3 momentet). På så sätt är påståendet i besvaren om att fullmäktige inte skulle kunna avstå från att bevilja ansvarsfrihet i det fall att revisorn i sin berättelse föreslagit att ansvarsfrihet ska beviljas ogrundat. Det har således i detta fall varit möjligt för fullmäktige att avstå från att bevilja de tre redovisningsskyldiga som nämns i beslutet ansvarsfrihet även om revisorn inte har riktat en anmärkning mot dem.

Redovisningsskyldiga är enligt kommunallagen medlemmarna i kommunens organ och de ledande tjänsteinnehavarna inom organets uppgiftsområde. Sådana är organets föredragande och tjänsteinnehavare som ansvarar för en separat uppgiftshelhet i det fall att de lyder direkt under organet. I kommunallagen finns det inga bestämmelser med stöd av vilka ett nekande av ansvarsfriheten för en tjänsteinnehavare automatiskt skulle förutsätta att även organet nekas ansvarsfrihet. Fullmäktiges självständiga beslutanderätt innebär att fullmäktige kan överväga vilka åtgärder revisionsberättelsen och revisionsnämndens beredning ger anledning till. Således har stadsfullmäktige på lagligt sätt kunnat neka tjänsteinnehavarna ansvarsfrihet och samtidigt bevilja ansvarsfrihet för ledamöterna i organen.

I besvaren hävdas det att det krävs motiveringar för att avstå från att bevilja ansvarsfrihet. I fråga om detta konstateras att det av stadsfullmäktiges beslut framgår sådana motiveringar till fullmäktiges beslut som motsvarar det som krävs i förvaltningslagen. Av behandlingsuppgifterna för ärendet framgår att Lovisa stad fick en anmärkning (dnr KKV/83/14.00.60/2024) från Konkurrens- och konsumentverket 2.5.2024, enligt vilken staden inte har iakttagit upphandlingslagen vid upphandling av marksubstanser under 2022–2024.

Av Konkurrens- och konsumentverkets beslut framgår att staden fått en anmärkning på grund av brott mot upphandlingslagen. Dessa upphandlingar som strider mot upphandlingslagen har gjorts inom centralen för näringsliv och infrastrukturens verksamhetsområde. Direktören för centralen är en av de tjänsteinnehavare som inte beviljats ansvarsfrihet, och ansvarsområdet för infrastruktur leds av infrastrukturchefen, som inte heller beviljades ansvarsfrihet. Stadsdirektören, som inte beviljats ansvarsfrihet, ansvarar däremot i enlighet med kommunallagen och förvaltningsstadgan för ledningen av stadens förvaltning och verksamhet. Stadsfullmäktiges beslut kan därför anses vara befogat.

Revisorerna tillställdes också 13.5.2024 utredningsmaterial gällande centralen för näringsliv och infrastrukturens upphandlingar. Av revisionsnämndens protokoll framgår inte att materialet i fråga behandlats, men man kan anta att materialet också haft en inverkan på revisionsnämndens förslag. Enligt detta material var värdet på de upphandlingar som inte konkurrensutsattes betydande.

Motiveringarna till beslutet om ansvarsfriheten framgår således klart av stadsfullmäktiges beslut. Fullmäktiges beslut är inte till någon del lagstridigt.

I besvären hävdas att stadsfullmäktiges beslut inte behandlar de redovisningsskyldiga jämlikt och att beslutet strider mot 6 § i förvaltningslagen och 6 § i Finlands grundlag. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheten bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. I 6 § i Finlands grundlag föreskrivs bland annat att alla är lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Påståendet om att stadsfullmäktiges beslut skulle bryta mot ovan nämnda lagparagrafer är felaktigt. I besvären specificeras inte på något sätt på vilka grunder beslutsfattandet skulle strida mot jämlikheten. På de grunder som framgår av stadsfullmäktiges beslut har det varit befogat att neka de tre tjänsteinnehavare som nämns i beslutet ansvarsfrihet, eftersom de upphandlingar som genomförts utan konkurrensutsättning har gjorts i den central för vars verksamhet dessa redovisningsskyldiga ansvarar. Stadsfullmäktiges beslut bryter inte mot de nämnda rättsprinciperna.

I besvären ifrågasätts dessutom det att de förtroendevalda beviljades ansvarsfrihet, och det hävdas att ansvarsfrihet enligt den rådande förvaltningspraxisen alltid inte bara nekas tjänsteinnehavaren/tjänsteinnehavarna utan också den ansvariga nämnden. Angående detta konstateras att kommunallagen inte förutsätter att ansvarsfrihet utöver tjänsteinnehavarna också ska nekas organet. Så gör man om det finns en grundad anledning till det – i detta fall, med beaktande av att de uppdagade fallen av icke konkurrensutsatta upphandlingar har gjorts som en del av centralens operativa verksamhet, har stadsfullmäktige uppenbart inte ansett det vara befogat att neka något organ ansvarsfrihet.

Avslutningsvis konstateras att ansvaret för ledningen och övervakningen av upphandlingsverksamheten på hela stadens nivå i Lovisa stad inte för närvarande uttryckligen har ålagts i förvaltningsstadgan eller till exempel i någon tjänsteinnehavares arbetsbeskrivning till en enskild

tjänsteinnehavare eller till ett enskilt organ. Var och en som gör upphandlingar ansvarar för att upphandlingslagen iakttas i upphandlingarna. Stadsstyrelsen beslutade 9.9.2024, § 263, inleda en intern revision av centralen för näringsliv och infrastrukturs upphandlingsverksamhet efter att på våren 2024 uppdagades att det fanns skäl att misstänka att ett betydande antal upphandlingar inte konkurrensutsatts. Man beslutade utvidga den interna revisionen till att även omfatta de övriga centralernas upphandlingar under 2023.

På ovan nämnda grunder konstateras att stadsfullmäktige inte har överträtt sin behörighet och att beslutet inte heller på någon annan grund är lagstridigt. Således ska besvären i sin helhet förkastas som ogrundade.

Bilaga nr 4:

- Godkännande av bokslutet 2023 och beviljande av ansvarsfrihet, stadsfullmäktige 26.6.2024, § 83
- Stadsfullmäktige 26.6.2024, § 83, Revisionsberättelse 2023
- Utvärderingsberättelsen 2023, stadsfullmäktige 26.6.2023, § 82
- Konkurrens- och konsumentverkets anmärkning till Lovisa stad, 2.5.2024
- Att inleda intern revision som gäller offentliga upphandlingar, stadsstyrelsen 9.9.2024, § 263
- Godkännande av bokslutet 2023 och beviljande av ansvarsfrihet, revisionsnämnden 30.5.2024, § 73
- Lovisa stads förvaltningsstadga

Kompletterande material:

- Kommunalbesvär 16.8.2024

Föredragning

Stadsdirektör Tomas Björkroth

Förslag

Stadsstyrelsen beslutar

- begära som ett eget yrkande att Helsingfors förvaltningsdomstol förkastar de besvär som anförts mot stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83, som ogrundade och som motivering hänvisa till stadsdirektörens och personalchefens ovanstående utredning
- föreslå stadsfullmäktige att stadsfullmäktige instämmer i stadsstyrelsens yrkande att besvären förkastas och i motiveringarna
- begära att stadsfullmäktige tillställer Helsingfors förvaltningsdomstol följande handlingar som svar på förvaltningsdomstolens begäran om handlingar:
 - Utdrag av stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83, med bilagor
 - Utdrag av stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 82, med bilagor
 - Konkurrens- och konsumentverkets beslut 2.5.2024, KKV/84/2024
 - Utdrag av stadsstyrelsens beslut 9.9.2024, § 263
 - Utdrag av revisionsnämndens beslut 30.5.2024, § 73
 - Lovisa stads förvaltningsstadga
- föreslå att denna paragraf justeras omedelbart.

Behandling

Juha Karvonen anmälde jäv (grund: partsjäv) och avlägsnade sig från sammanträdet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.04–19.09.

Elina Amnell-Holzhäuser anmälde jäv (grund: intressejäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.04–19.09.

Fredrik Böhme anmälde jäv (grund: intressejäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.04–19.09.

Tomas Björkroth var sekreterare under behandlingen av ärendet.

Kari Hagfors valdes till protokolljusterare i stället för Juha Karvonen.

Beslut

Beslut enligt förslaget.

Paragrafen justerades omedelbart.

Det hölls paus klockan 19.09–19.15.

FM 13.11.2024 § 137
492/00.03.01/2024

Bilaga nr 3:

- Godkännande av bokslutet 2023 och beviljande av ansvarsfrihet, stadsfullmäktige 26.6.2024, § 83
- Stadsfullmäktige 26.6.2024, § 83, Revisionsberättelse 2023
- Utvärderingsberättelsen 2023, stadsfullmäktige 26.6.2023, § 82
- Konkurrens- och konsumentverkets anmärkning till Lovisa stad, 2.5.2024
- Att inleda intern revision som gäller offentliga upphandlingar, stadsstyrelsen 9.9.2024, § 263
- Godkännande av bokslutet 2023 och beviljande av ansvarsfrihet, revisionsnämnden 30.5.2024, § 73
- Lovisa stads förvaltningsstadga

Kompletterande material:

- Kommunalbesvär 16.8.2024

Förslag

Stadsfullmäktige beslutar

– instämma i stadsstyrelsens yrkande att besvären förkastas och i motiveringarna

– tillställa Helsingfors förvaltningsdomstol följande handlingar som svar på förvaltningsdomstolens begäran om handlingar:

- Utdrag av stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 83, med bilagor
- Utdrag av stadsfullmäktiges beslut 26.6.2024, § 82, med bilagor
- Konkurrens- och konsumentverkets beslut 2.5.2024, KKV/84/2024
- Utdrag av stadsstyrelsens beslut 9.9.2024, § 263
- Utdrag av revisionsnämndens beslut 30.5.2024, § 73
- Lovisa stads förvaltningsstadga

– att denna paragraf justeras omedelbart.

Behandling

Elina Amnell-Holzhäuser anmälde jäv (grund: intressejäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.39–19.40.

Fredrik Böhme anmälde jäv (grund: intressejäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.39–19.40.

Sari Paljakka anmälde jäv (grund: partsjäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.39–19.40.

Juha Karvonen anmälde jäv (grund: partsjäv) och avlägsnade sig från mötesrummet för den tid som ärendet behandlades klockan 19.39–19.40.

Tomas Björkroth var sekreterare under behandlingen av ärendet.

Beslut

Beslut enligt förslaget.