

Selvitys ja lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle Loviisan kaupunginvaltuuston päätöksestä 26.6.2024, § 83, tehdystä valituksesta, dnro 4701/2024

KH 04.11.2024 § 326
492/00.03.01/2024

Valmistelija

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth ja henkilöstöpäällikkö Thomas Grönholm

Helsingin hallinto-oikeus on 7.10.2024 päivätyllä kirjeellä (diaarinumero 4204/03.04.04.10/2024) pyytänyt Loviisan kaupunginhallitusta hankkimaan Loviisan kaupunginvaltuuston lausunnon 16.8.2024 jätetyn kunnallisvalituksen johdosta. Samalla kaupunginhallitukselle varataan kaupungin puhevallan käyttäjänä tilaisuus antaa selvityksensä asiasta. Lisäksi hallinto-oikeus pyytää kaupunkia toimittamaan kaikki valituksen kohteena olevan päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Hallinto-oikeus pyytää kaupungin lausunnon asiakirjoineen viimeistään 18.11.2024.

Kunnallisvalituksessa valittaja valittaa kaupunginvaltuuston päätöksestä 26.6.2024, § 83, sillä perusteella, että päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa ja että päätös on muutenkin lainvastainen.

Kunnallisvalituksessa valittaja tuo esille muun muassa seuraavat asiakokonaisuudet:

Tehdyn päätöksen lainmukaisuus kuntalain 410/2015 näkökulmasta

Kunnallisvalituksessa valittaja toteaa muun muassa, että kaupunginvaltuuston päätös 26.6.2024 on tehty kuntalain §:n 125 mom. 1 ja 2 vastaisesti, koska kaupunginvaltuusto ei voi valittajan mukaan, vastoin tilintarkastuskertomusta ja ilman tilintarkastuskertomukseen sisältyviä muistutuksia, evätä yksittäisiltä viranhaltijoilta vastuuvapautta. Valittaja katsoo lainvastaiseksi sen, että tarkastuslautakunta on esittänyt osalta viranhaltijoita evättävän vastuuvapauden ja sen, että kaupunginvaltuusto on päätöksellään vielä muuttanut kyseistä viranhaltijaryhmää. Valittaja katsoo, että vastuuvapauden epääminen edellyttää tilivelvollista kohtaan tehtyä muistutusta ja sitä, että siinä tapauksessa vastuuvapaus evätään myös vastuulautakunnalta (tai kaupunginhallitukselta).

Hallinnon toteuttaminen yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Kunnallisvalituksessa valittaja katsoo lisäksi, että valituksen kohteena oleva kaupunginvaltuuston päätös ei kohtele hankintavastuullisia viranhaltijoita tasavertaisesti. Valittaja toteaa lisäksi, että tarkastuslautakunnan esityksen mukaan erityistilintarkastuksen tulisi koskea kaikkia kaupungin hankintoja. Valittaja katsoo myös, että vastuuvapauden epääminen kolmen viranhaltijan osalta rikkoo niin hallintolain 434/2003 6. §:ää kuin Suomen perustuslain 731/1999 6. §:ää. Valituksessa esitetään, viitaten tarkastuskertomukseen, että kysymyksessä on koko kaupungin laajuinen ongelma, jonka vastuuta ei voi kaataa yksittäisen viranhaltijan niskaan vastuuvapauden epäämisen muodossa.

Valituksen johdosta todetaan seuraavaa:

Kuntalain 14. §:n mukaan kunnanvaltuuston keskeisiin tehtäviin kuuluu tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta päättäminen. Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu 121. §:n mukaan muun muassa

valtuuston päätettäväksi kuuluvien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu. Lisäksi tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu 125. §:n mukaan antaa valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tilintarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle, eli tilivelvolliselle, myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon. Jos tilintarkastuskertomuksessa on esitetty muistutus tilivelvollista kohtaan, on tarkastuslautakunnan hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aiheita. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Kuntalain 125. §:stä tai muustakaan kuntalain säännöksestä ei ilmene, että valtuusto olisi sidottu tilinpäätöksen käsittelyssä ja vastuuvapaudesta päättäessään tilintarkastajan esitykseen. Päinvastoin hallituksen esityksestä kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) ilmenee selvästi, että valtuusto ei päätöstä tehdessään ole sidottu tilintarkastajan esitykseen (yksityiskohtaiset perustelut, 125. §:n 3. momentti). Siten valituksessa esitetty väite siitä, että valtuusto ei voisi jättää vastuuvapautta myöntämättä siinä tapauksessa, että tilintarkastaja on kertomuksessaan esittänyt vastuuvapauden myöntämistä, on perusteeton. Valtuusto on siten tässä tapauksessa voinut jättää vastuuvapauden myöntämättä kolmelle päätöksessä mainitulle tilivelvolliselle, vaikka tilintarkastaja ei ole kohdistanut muistutusta heitä kohtaan.

Tilivelvollisia kuntalain mukaan ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat, joita ovat toimielimen esittelijät ja itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavat viranhaltijat silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Kuntalaista ei ilmene sääntelyä, jonka perusteella vastuuvapauden epäminen viranhaltijalta edellyttäisi automaattisesti vastuuvapauden myöntämättä jättämistä myös toimielimeltä. Valtuuston itsenäiseen päätösvaltaan kuuluu sen harkitseminen mihin toimenpiteisiin tilintarkastuskertomus ja tarkastuslautakunnan valmistelu antaa aiheita. Siten kaupunginvaltuusto on voinut laillisesti jättää vastuuvapauden myöntämättä viranhaltijoille ja samanaikaisesti myöntää sen toimielinten jäsenille.

Valituksessa on esitetty, että vastuuvapauden myöntämättä jättäminen edellyttäisi perusteluita. Edellä mainitun osalta todetaan, että kaupunginvaltuuston päätöksestä ilmenee hallintolain vaatimuksia vastaavat perustelut valtuuston päätökselle. Asian käsittelytiedoista ilmenee, että Loviisan kaupunki sai Kilpailu- ja kuluttajavirastolta 2.5.2024 huomautuksen dnro KKV/84/2024, jonka mukaan kaupunki ei ole noudattanut hankintalakia maa-aineskaupoissa vuosina 2022–2024. KKV:n päätöksestä ilmenee, että kaupungille on annettu hankintalain rikkomisen johdosta huomautus. Hankintalain vastaisesti tehdyt hankinnat on tehty elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen toimialalla. Kyseisen keskuksen johtajana toimii viranhaltija, jolle vastuuvapautta ei ole myönnetty, ja lisäksi vastuualuetta infrastruktuuri johtaa infrastruktuuripäällikkö, jolle vastuuvapaus myös jätettiin myöntämättä.

Kaupunginjohtaja, jolle vastuuvapautta ei myönnetty, vastaa puolestaan kuntalain ja hallintosäännön mukaisesti kaupungin hallinnon ja toiminnan johtamisesta. Kaupunginvaltuuston päätöksen voidaan siten katsoa olevan perusteltu.

Tilintarkastajalle oli myös toimitettu 13.5.2024 elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintoja koskeva selvitysaineisto. Tarkastuslautakunnan pöytäkirjoista ei ilmene kyseisen aineiston käsittely, mutta oletettavaa on, että se on vaikuttanut osaltaan myös tarkastuslautakunnan esitykseen. Kyseisen aineiston perusteella kilpailuttamatta olevien hankintojen määrä oli arvoltaan merkittävä.

Siten kaupunginvaltuuston päätöksestä ilmenee selvästi perustelut vastuuvapauden myöntämisestä koskevalle päätökselle. Valtuuston päätös ei ole miltään osin lainvastainen.

Valituksessa esitetään, että kaupunginvaltuuston päätös ei kohtele tilivelvollisia tasapuolisesti ja päätöstä luonnehditaan hallintolain 6. §:n ja Suomen perustuslain 6. §:n vastaiseksi. Hallintolain 6. §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Suomen perustuslain 6. §:ssä säädetään muun muassa, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Väite siitä, että kaupunginvaltuuston päätös rikkoisi edellä mainittuja lainkohtia on virheellinen. Valituksessa ei mitenkään yksilöidä sitä, millä perusteella päätöksenteko rikkoisi tasapuolisuutta. Kaupunginvaltuuston päätöksestä ilmenevin perustein vastuuvapauden epääminen kolmelta päätöksessä mainitulta viranhaltijalta on ollut perusteltua, koska kilpailuttamatta jääneet hankinnat on tehty siinä keskuksessa, jonka toiminnasta tilinvelvolliset osaltaan vastaavat. Kaupunginvaltuuston päätös ei riko mainittuja oikeusperiaatteita.

Valituksessa kyseenalaistetaan vielä vastuuvapauden myöntäminen luottamushenkilöille ja esitetään, että vallitsevan hallintokäytännön mukaan vastuuvapaus on evätty aina viranhaltijan/viranhaltijoiden ohella myös vastuulautakunnalta. Edellä mainitun osalta todetaan, että kuntalaki ei edellytä, että viranhaltijoiden lisäksi vastuuvapaus evättäisiin myös toimielimeltä. Niin toimitaan, jos siihen on perusteltu syy – tässä tapauksessa huomioon ottaen, että ilmenneet kilpailuttamatta jääneet hankinnat ovat tapahtuneet keskuksen operatiivisessa toiminnassa, kaupunginvaltuusto ei ole mitään ilmeisimmin katsonut perustelluksi evätä vastuuvapautta miltään toimielimeltä.

Lopuksi todetaan, että Loviisan kaupungissa koko kaupungin hankintatoimen johtaminen tai valvonta ei ole nimenomaisesti vastuutettu hallintosäännössä tai esimerkiksi viranhaltijan tehtäväkuvauksessa tällä hetkellä kenellekään yksittäiselle viranhaltijalle tai toimielimelle. Kukin hankintoja tekevä vastaa siitä, että hankinnoissa noudatetaan hankintalakia. Kaupunginhallitus päätti 9.9.2024, § 263, käynnistää elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintatoimintaa koskevan sisäisen tarkastuksen sen ilmettyä keväällä 2024, että hankintoja oli syytä epäillä jääneen kilpailuttamatta merkittävässä määrin. Sisäinen tarkastus päätettiin ulottaa muidenkin keskusten vuonna 2023 tehtyihin hankintoihin.

Edellä mainituilla perusteilla todetaan, että kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muullakaan perusteella lainvastainen. Siten valitus tulee hylätä perusteettomana kokonaisuudessaan.

Liite nro 4:

- Vuoden 2023 tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen, kaupunginvaltuusto 26.6.2024, § 83
- Kaupunginvaltuusto 26.6.2024, § 83, Tilintarkastuskertomus 2023
- Arviointikertomus 2023, kaupunginvaltuusto 26.6.2023, § 82
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston huomautus Loviisan kaupungille, 2.5.2024
- Julkisia hankintoja koskevan sisäisen tarkastuksen käynnistäminen, kaupunginhallitus 9.9.2024, § 263
- Vuoden 2023 tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen, tarkastuslautakunta 30.5.2024, § 73
- Loviisan kaupungin hallintosääntö

Oheismateriaali:

- Kunnallisvalitus 16.8.2024

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth

Ehdotus

Kaupunginhallitus päättää:

– pyytää omana vaatimuksenaan, että Helsingin hallinto-oikeus hylkää kaupunginvaltuuston päätöksestä 26.6.2024, § 83, tehdyn valituksen perusteettomana, ja viittaa perusteluina edellä selostettuun kaupunginjohtajan ja henkilöstöpäällikön selvitykseen

– esittää kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto yhtyy kaupunginhallituksen vaatimukseen valituksen hylkäämisestä perusteluineen

– pyytää kaupunginvaltuustoa toimittamaan Helsingin hallinto-oikeudelle vastauksena sen asiakirjapyyntöön seuraavat asiakirjat:

- Kaupunginvaltuuston päätösote 26.6.2024, § 83, liitteineen
- Kaupunginvaltuuston päätösote 26.6.2024, § 82, liitteineen
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 2.5.2024, KKV/84/2024
- Kaupunginhallituksen päätösote 9.9.2024, § 263
- Tarkastuslautakunnan päätösote 30.5.2024, § 73
- Loviisan kaupungin hallintosääntö

– esittää, että tämä pykälä tarkastetaan heti.

Käsittely

Juha Karvonen ilmoitti esteellisyydestä (peruste: asianosaisjävi) ja poistui kokouksesta asian käsittelyn ajaksi klo 19.04–19.09.

Elina Amnell-Holzhäuser ilmoitti esteellisyydestä (peruste: intressijäävi) ja poistui kokoustilasta asian käsittelyn ajaksi klo 19.04–19.09.

Fredrik Böhme ilmoitti esteellisyydestä (peruste: intressijäävi) ja poistui kokoustilasta asian käsittelyn ajaksi klo 19.04–19.09.

Sihteerinä asian käsittelyn ajan toimi Tomas Björkroth.

Pöytäkirjan tarkastajaksi valittiin Juha Karvosen tilalle Kari Hagfors.

Päätös

Päätös ehdotuksen mukainen.

Pykälä tarkastettiin välittömästi.

Pidettiin tauko kello 19.09–19.15.