

## Att ge utlåtande till riksdagens justitieombudsman i ärende som gäller stadsstyrelsens ordförandes förfarande

STST 07.10.2024 § 288  
113/01.01.05/2024

Beredning

Förvaltningsdirektör Elina Amnell-Holzhäuser

Personalchef Thomas Grönholm

Riksdagens justitieombudsman har begärt att Lovisa stad ger en utredning och ett utlåtande i ett ärende som gäller stadsstyrelsens ordförandes behörighet i att ingå avskedsavtal med stadsdirektören och om stadsstyrelsens beslut är överklagbart.

I klagomålet som riktats mot stadsstyrelsen kritiseras stadens verksamhet på följande sätt:

Stadsstyrelsen antecknade under sitt sammanträde 5.2.2024 till kännedom stadsdirektör Jan D. Oker-Bloms anmälan om uppsägelse, framlade anmälan om uppsägelse stadsfullmäktige till kännedom och föreslog stadsfullmäktige att stadsfullmäktige beviljar Jan D. Oker-Blom avsked från tjänsten som stadsdirektör. Stadsstyrelsen beslutade tillägga som bilaga till ärendet ett avtal vid namnet "Sopimus työvelvoitteen päättämistä, kaupunginjohtajan virkasuhde" som ingåtts 2.2.2024 angående stadsdirektörens tjänsteledighet och semestrar. I beslutet konstaterades förbud mot att begära omprövning (136 § i kommunallagen). Stadsstyrelsens ordförande hade inte enligt kommunallagen eller förvaltningsstadgan behörighet att underteckna avtalet om avslutande av arbetskyldigheten. På det ovan beskrivna sättet hade man förfarit redan tre dagar innan stadsstyrelsens sammanträde. I fallet i fråga lämpar sig 136 § i kommunallagen inte. Avtalet om avslutande av arbetskyldighet är ett nytt avtal och i och med det ett nytt beslut. I klagomålet krävs det att avtalet ogiltigförklaras och att stadsstyrelsens beslut öppnas för överklagbarhet.

Av Arja Isotalo, som var stadsstyrelsens ordförande vid tiden för händelserna som utgör objekt för klagomålet, har begärts ett utlåtande med anledning av klagomålet.

### Utlåtande av stadsstyrelsens tidigare ordförande

I stadsstyrelsens ordförande Arja Isotalos utlåtande konstateras bland annat följande:

Stadsdirektör Jan D. Oker-Blom sade upp sig 29.1.2024 och i enlighet med uppsägningstiden som överenskommits i direktörsavtalet, fyra månader, var den sista arbetsdagen av hans tjänsteförhållande 30.5.2024. I avtalet konstaterades hans tjänsteförhållande sluta 30.5.2024 och att parterna i samförstånd överenskommit om avslutandet av arbetskyldigheten i och med övergången till en annan arbetsgivares tjänst. Villkoren i tjänsteförhållandet konstaterades bestämmas enligt direktörsavtalet och AKTA under hela tjänsteförhållandet. Avtalet undertecknades av stadsstyrelsens ordförande och stadsdirektör Jan D. Oker-Blom. Närvarande var dessutom stadsstyrelsens 1 vice ordförande Tom Liljestrand och personalchefen. Avslutandet av arbetskyldigheten tidigarelades till att börja 17.2.2024 för att få arbetsro i centralen för

näringsliv- och infrastruktur. Avtalet undertecknades samtidigt som man överenskom om arrangemangen gällande stadsdirektörens slutlöner. Den utsatta tiden för lönekörningen var 2.2.2024. Innehållet i avtalet motsvarar bestämmelserna i direktörsavtalet och AKTA. Arbetsgivaren kan frigöra en anställd från arbetskyldigheten under uppsägningstiden, men arbetsgivaren är ändå skyldig att betala lönen för uppsägningstiden. Trots att arbetskyldigheten upphört gäller tjänsteförhållandets övriga rättigheter och skyldigheter. Även semesterförmånerna ackumuleras. I och med att ovannämnda åtgärder baserar sig på direktörsavtalet eller AKTA, ansågs avtalet utgöra en del av beredningen och verkställigheten. Det rörde sig om en handling om tilläggsutredning gällande stadsdirektörens uppsägelse och om hur praktiska frågor genomförs.

## **Rättsnormer**

Enligt 41 § 1 mom. i kommunallagen väljer fullmäktige kommunens direktör.

Enligt 42 § ska kommunen och kommundirektören ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen. Direktörsavtalet godkänns av kommunstyrelsen. I direktörsavtalet kan det bestämmas om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vid ledningen av kommunen, med beaktande av vad som anges i förvaltningsstadgan. I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan då avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören.

Kommunallagen innehåller inte annan reglering om till vem beslutsfattandet om frågor som gäller stadsdirektörens tjänsteförhållande hör. Kapitel 6 i del I av Lovisa stads förvaltningsstadga innehåller bestämmelser om befogenhet i personalfrågor. Enligt § 45 är det, till den del befogenheterna i personalfrågor inte regleras i lag eller i förvaltningsstadgan, stadsstyrelsen som har befogenheter att besluta om personalfrågor. Förvaltningsstadgan innefattar bestämmelser om beviljande av tjänste- och arbetsledigheter (§ 54) men vad gäller avslutande av arbetskyldighet finns det inga bestämmelser i förvaltningsstadgan. För Lovisa stad gäller ett lokalt avtal om beviljande av prövningsbaserad tjänsteledighet eller arbetsledighet med lön eller utan lön, godkänd av stadsstyrelsen 24.5.2021.

Med stadsdirektör Jan D. Oker-Blom ingicks ett 18.12.2017 undertecknat direktörsavtal godkänt av stadsfullmäktige. I direktörsavtalet föreskrivs det bland annat om villkoren för avslutandet av tjänsteförhållandet och om semestrar.

Enligt punkt 3. bestäms semestrar, tjänste- och familjeledigheter samt ersättningar för kostnader (exkluderande ersättning för parkeringsavgifter) och i natura bestäms enligt det gällande allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet (AKTA). Stadsstyrelsens ordförande godkänner tiderna för stadsdirektörens semestrar.

Enligt punkt 4. är stadsdirektörens uppsägningstid fyra månader då stadsdirektören säger upp sig på eget initiativ. Punkt 4. innehåller bestämmelser också om förfarande då tjänsteförhållandet sägs upp i samförstånd och vid uppsägningsförfarande vid bristande förtroende.

Direktörsavtalet innehåller inte några andra bestämmelser som anknyter till upphörandet av tjänsteförhållande eller bestämmelser om avslutande av arbetskyldigheten med avtal i situationer där det inte rör sig om bristande förtroende eller avslutande av tjänsteförhållandet i samförstånd då stadens fördel kräver det.

### **Stadsstyrelsens beslut 5.2.2024, § 40**

Stadsstyrelse behandlade under sitt sammanträde 5.2.2024 ärendet om stadsdirektören uppsägelse och beslutade anteckna uppsägelsen till kännedom, delge ärendet stadsfullmäktige och föreslå stadsfullmäktige att avsked beviljas.

Som bilaga till stadsstyrelsens beslut 5.2.2024, § 40, hade under sammanträdet med stadsstyrelsens enhälliga beslut lagts till en handling undertecknad av stadsstyrelsens dåvarande ordförande och förra stadsdirektören. Handlingen hade namngetts avtal ”työvelvoitteen päättämistä, kaupunginjohtajan virkasuhde” (i fortsättningen: ”handlingen”). Med handlingen överenskom man om att stadsdirektören frigörs från arbetskyldigheten 1.3.2024 och att stadsdirektören går på tjänsteledighet 17.2.2024. Det konstaterades att villkoren för tjänsteförhållandet bestäms enligt direktörsavtalet och AKTA. Dessutom konstaterades det att under tiden 3.5–30.5 betalas lön och förmåner till 30.5.2024 i enlighet med direktörsavtalet. Med handlingen konstaterades det att motiveringen för avslutandet av arbetskyldigheten inte är uppsägnings- eller avskedningsförfarande av tjänsteförhållandet utan det att stadsdirektören själv sagt upp sig och att arbetskyldigheten avslutas med anledning av övergång till en annan arbetsgivares tjänst.

### **Bedömning av händelserna som utgör objekt för klagomålet**

Stadsstyrelsens ordförande Arja Isotalo och stadsdirektör Jan D. Oker-Blom undertecknade 2.2.2024 en handling i vilken det konstaterades att tjänsteförhållandets villkor, så som lönebetalning och förmåner, fortsätter till slutet av tjänsteförhållandet 30.5.2024 i enlighet med direktörsavtalet och att stadsdirektören övergår till tjänsteledighet 17.2.2024. Arbetskyldigheten konstaterades sluta 1.3.2024. Vad gäller slutandet av arbetskyldigheten konstaterar beredarna att under tjänsteledigheten har tjänsteinnehavaren i vilket fall som helst inte tjänsteförrättningskyldighet. Avslutandet av arbetskyldigheten har sannolikt nämnts i handlingen som förklarande av sakförhållandet i och med att stadsdirektören övergick i en annan arbetsgivares tjänst 1.3.2024.

Beredarna konstaterar att handlingen som bifogats stadsstyrelsens protokoll 5.2.2024, § 40, uppkom 2.2.2024 med sitt ursprung i förtroendevalda (stadsstyrelsens ordförande Arja Isotalo och 1 vice ordförande Tom Liljestrand) efter att föredragningslistan till stadsstyrelsens sammanträde 5.2.2024 redan var färdig och hade skickats till stadsstyrelsens ledamöter. Enligt beredarnas syn uppvisade av ordförandena i synnerhet Tom Liljestrand initiativrikedom i ärendet.

Efter att stadsdirektören sagt upp sig från tjänsten beslutades uppsägelsen i enlighet med § 63 i förvaltningsstadgan framläggas den myndighet som beslutat om anställandet till kännedom, det vill säga stadsfullmäktige.

Som bilaga till ovannämnda ärende lades till under stadsstyrelsens mötesbehandling avtalet om skötandet av stadsdirektörens tjänst som ingicks 2.2.2024. I protokollet konstateras: ”Stadsstyrelsen beslutade att

foga till ärendet den bilaga som gäller avtalet angående stadsdirektörens tjänsteledighet och årssemestrar, 2.2.2024.”

Under sammanträdet ändrades beslutsförslaget inte från det som föreslagits på föredragningslistan, utan man beslutade anteckna till kännedom stadsdirektörens uppsägelse, delge anmälan om uppsägelse stadsfullmäktige till kännedom och föreslå stadsfullmäktige att stadsfullmäktige beviljar stadsdirektören avsked från tjänsten som stadsdirektör. Av protokollet framgår inte att stadsstyrelsen skulle ha fattat ett egentligt beslut vad gäller handlingen som finns som bilaga. Enligt protokollet skulle det dock i stadsstyrelsen ha rått enhällighet om bifogandet av handlingen till protokollet och sannolikt även om handlingens innehåll, i och med att behandlingsuppgifterna inte innehåller övriga anteckningar.

Till beslutet § 40 som stadsstyrelsen fattat i ärendet har inte fogats en anvisning om överklagning och motiveringen var 136 § i kommunallagen (beslut som gäller beredning och verkställighet). Det fattade beslutet gäller antecknande till kännedom av stadsdirektörens anmälan om uppsägelse och att delge anmälan stadsfullmäktige till kännedom samt förslaget om att bevilja avsked, det vill säga den måste anses vara ett i 136 § i kommunallagen avsett beslut som gäller beredning, som inte är överklagningsbart.

Då man bedömer överklagningsbarheten av de frågor som konstaterats eller överenskommit i handlingen konstateras det att överenskommandet om semestrar, utfallandet av lönebetalning och övriga förmåner till slutet av tjänsteförhållandet i enlighet med direktörsavtalet och arbetskollektivavtalet är en sådan arbetsledningsmässig åtgärd som inte är överklagningsbar. Till arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsrätt hör rätten att bestämma hur, var och när arbete görs samt rätten till kontroll av kvaliteten av arbetet och arbetsresultaten. Till exempel fastställandet av tidpunkten för semestrar hör till arbetsgivarens arbetsledningsrätt.

Sålunda är stadsstyrelsens beslut 5.2.2024, § 40, inte överklagbart och därför skulle inte en anvisning om överklagning eller anförande av besvär bifogas till det.

I klagomålet har man kritiserat det att handlingen som bifogats till stadsstyrelsens protokoll för 5.2.2024, § 40, var undertecknad av stadsstyrelsens ordförande redan innan stadsstyrelsens sammanträde. För dettas del konstateras det att förfarandet inte är exceptionellt. Olika avtal, så som förlikningsavtal i civilrättsliga tvistemål (förtydligande: vilket handlingen nu ifråga inte är), undertecknas innan handlingen in verksamhetsorganet. Ofta finns det i synnerhet i ekonomiskt betydande avtal ett omnämnande om ikraftträdande efter att verksamhetsorganet behandlat ärendet.

Beredarna konstaterar som sin syn att stadsstyrelsens ordförande har kunnat utifrån kommunallagen och det av stadsfullmäktige godkända direktörsavtalet och beaktande bestämmelserna i förvaltningsstadgan underteckna handlingen i fråga som bifogats till protokollet. Beredarna konstaterar även som sin syn att stadsstyrelsen faktiskt godkänt handlingen i fråga till sitt innehåll. Beslutet som stadsstyrelsen fattat är inte överklagningsbart.

I klagomålet krävdes även att handlingen ogiltigförklaras som undertecknad utan befullmäktigande. Kravet är omotiverat och den krävda

åtgärden, ogiltigförklarande av handling, omfattas överhuvudtaget inte av riksdagens justitieombudsmans behörighet.

Mötesmaterial:  
Klagomål, Arja Isotalos utlåtande

Bilaga nr 1.  
Kari Hagfors avvikande mening

Föredragning

Stadsdirektör Tomas Björkroth

Förslag

Stadsstyrelsen beslutar som sitt utlåtande och sin utredning i ärendet EOAK/3269/2024 hänvisa till ovan beskrivna uttalande berett av personalchefen och förvaltningsdirektören och leverera följande handlingar till riksdagens justitieombudsman:

- utlåtande av Arja Isotalo, som var stadsstyrelsens ordförande vid tidpunkten för händelserna som utgör objekt för klagomålet
- Lovisa stads förvaltningsstadga
- direktörsavtalet undertecknat 18.12.2017
- utdrag ur stadsfullmäktiges beslut 13.12.2017, § 82
- lokalt avtal om beviljande av provningsbaserad tjänstledighet eller arbetsledighet med eller utan lön.

Paragrafen justeras omedelbart.

Behandling

Stadsdirektören kompletterade förslaget så att man till riksdagens justitieombudsman också skickar utdrag av stadsstyrelsens beslut 5.2.2024, § 40.

Ledamot Kari Hagfors lade fram följande förslag: Klagomålet konstateras vara befogat och godkänns.

Kari Hagfors förslag fick inget understöd.

Beslut

Beslut enligt det kompletterade förslaget.

Paragrafen justerades omedelbart.

Kari Hagfors anmälde avvikande mening.