



19.4.2011

Khs 2011 - 126 / 007

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ASIOIDEN VALMISTELU JA RAPORTOINTI VALTUUSTOLLE

Johdanto

Tarkastuslautakunta on 28.2.2011 (12 §) päättänyt ilmoittaa kaupunginhallitukselle, että lautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntö on kuntalain 53 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunnan valmisteltava ja valtuuston päätettävä asia, jonka käsittelyn pohjana tulee kaupunginvaltuustossa olla tarkastuslautakunnan ehdotus. Lautakunnan päätöksen liitteiksi on otettu HT, OTL Kauko Heurun ja HTM, JHTT Erkki Eskolan lausunnot sekä asiasta tarkastusvirastossa laadittu muistio.

Hallintokeskuksen oikeuspalvelut on aiemmin ottanut samaan kysymykseen kantaa muistiossaan 10.2.2011 (nro 21), joka koski tarkastuslautakunnan esityksiä 8.12.2010 (117 §, 119 § ja 120 §). Oikeuspalveluiden muistio on tämän lausunnon liitteenä 1.

Oikeuspalvelut toteaa lausuntonaan asiassa seuraavaa:

Hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttaminen

Tarkastussäännön muuttamista koskevan asian esittelyoikeuden osalta HT Heurun lausunnossa esitetään sama kanta kuin oikeuspalveluilla. Johtosäännön hyväksyminen on yleishallintoasia eikä hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva asia. Kaupunginhallitus on yksin toimivaltainen esittelemään tällaisen asian valtuustolle. Sama kanta voidaan lukea myös keskeisistä kuntalain kommentaariteoksista. HTM Eskola esittää näistä poikkeavan kannan, jota hän Tampereen kaupunginreviisorin viran aiempänä haltijana perustelee muun ohella Tampereella aiemmin vallinneeseen käytäntöön. Oikeuspalvelut toteaa, että Tampereelta tuoreeltaan hankitun tiedon mukaan käytäntö on nyttemmin sama kuin Helsingissä.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173800010-70396362

Tilinro

0201256-6

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



19.4.2011

HT Heuru toteaa lausunnossaan myös, että tarkastuslautakunta voi tehdä aloitteen tarkastussäännön muuttamiseksi, ja aloite on sitten valmisteltava asianmukaisessa järjestyksessä. Juuri näin ollaan nyt viireillä olevassa tapauksessa menettelemässä.

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeus

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeuden osalta HTM Eskola on omalla lautakunnan roolia korostavalla kannallaan. HT Heuru toteaa tätä suppeammin, että jos raportti koskee tarkastuslautakunnalle lain mukaan kuuluvaa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen jälkikäteisarviointia, se voidaan esitellä suoraan lautakunnasta valtuustolle myös erillisenä. Oikeuspalveluiden tästä poikkeava kanta sekä kommentaareissa (esim. Hannus-Hallberg-Niemi) esitetty kanta on, että arviointikertomus liittyy tilinpäätöksen hyväksymiseen ja vastuuvapauden myöntämiseen. Tämän kannan mukaan lautakunnalla ei ole erillisraportointioikeutta.

Tarkastuslautakunnan päätökseen liitetyissä lausunnoissa ei oikeuspalveluiden arvion mukaan ole esitetty sellaista olennaista uutta asiaa, joka antaisi aiheen muuttaa oikeuspalveluiden aiempaa kantaa.

Suomen kuntaliiton lausunto tarkastuslautakunnan toimivallasta

Ottaen huomioon, että Helsingin kaupungin tarkastusviraston ja hallintokeskuksen oikeuspalveluiden kannat poikkeavat tässä asiassa toisistaan melko laajasti, oikeuspalvelut on hankkinut Suomen kuntaliitolta lausunnon (1.4.2011 dnro 1051/90/2011) tarkastuslautakunnan toimivallasta. Kuntaliiton lausunto on tämän lausunnon liitteenä 2.

Kuntaliiton lausunnossa todetaan *tarkastuslautakunnan toimivallasta yleisesti* mm. seuraavaa:

”Koska tarkastuslautakunnan kohteena on kunnanhallitus ja sen alainen hallinto, hallituksen mahdollisuutta puuttua tarkastuslautakunnan toimintaan on laissa rajoitettu. Kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa puuttua tarkastuslautakunnan päätöksiin tarkastuslautakunnan hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173 800010-70396362

Tilinro

0201256-6

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



19.4.2011

Arvioitaessa tarkastuslautakunnan toimivaltaa on syytä huomioida eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössään (HaVM 18/1994 vp) esittämä käsitys, jonka mukaan tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluu kuntalain 9 luvun nojalla tilintarkastajien työn arviointi ja oikeus toimittaa itsekkin kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa. Kysymys ei tällöin ole kuitenkaan varsinaisesta 73 §:n mukaisesta tilintarkastuksesta.

Kuntalain säännökset tarkastuslautakunnan tehtävistä ovat melko niukat ja antavat tilaa tulkinnalle sekä kuntien erilaisille käytännöille.

Lainsäätäjän tavoitteena on ollut parantaa tarkastuksen luotettavuutta erottamalla luottamushenkilötarkastus ja ammattitilintarkastus toisistaan. Myös toimijoiden tehtäväjako on määritelty. Luottamushenkilötarkastuksen roolina on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tehtäväjaolla on erityistä merkitystä tapauksessa, jossa tarkastuslautakunta päättää selvityksen tekemisestä oma-aloitteisesti.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tulee valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Laissa ei ole tarkempia määräyksiä siitä, kuinka tarkastuslautakunnan tulisi kuntalain mukaiset hallinnon ja talouden tarkastukseen liittyvät tehtävänsä hoitaa.”

Tarkastussäännön muuttamisen osalta kuntaliiton lausunnossa todetaan mm. seuraavaa:

”Rajanvetovaikeuksia kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan toimivallan välille voivat aiheuttaa sellaiset kunnan yleiseen hallintoon liittyvät asiat, jotka koskevat myös hallinnon ja talouden tarkastusta. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi johtosäännöt ja henkilöstön asema.

Tarkastuslautakunnan vastuu hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelusta on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan kunnanhallitus vastaa valtuuston päätettäväksi kuuluvien asioiden valmistelusta (53 §). Yleiseen hallintoon liittyvä asiat kuuluvat lähtökohtaisesti kunnanhallitukselle. Poikkeussäännöstä on perusteltua tulkita suppeasti.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173 800010-70396362

Tilinro

0201256-6

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



19.4.2011

Valmisteluvastuu ja päätösehdotuksen tekeminen johtosääntöasiassa kuuluvat käsityksemme mukaan lähtökohtaisesti kunnanhallituksen toimivaltaan. Hallituksen asiana on huolehtia siitä, että tarkastustoiminta sopeutuu kunnan muuhun hallintoon. Ymmärrettävästi valmistelu tulee kuitenkin tehdä läheisessä yhteistyössä tarkastuslautakunnan kanssa. Tarkastuslautakunta voi tehdä ehdotuksen tarkastussäännön muuttamisesta ja tarkastuslautakuntaa on syytä joka tapauksessa kuulla kunnanhallituksen muutosehdotuksesta.”

Oikeuspalvelut toteaa, että Kuntaliiton lausunnossaan ilmaisema kanta siitä, että tarkastussäännön muutoksen valmisteluvastuu kuuluu kunnanhallituksen toimivaltaan, vastaa oikeuspalveluiden kantaa, samoin kuin HT Heurun lausunnossaan esittämää kantaa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kantoja.

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeuden osalta kuntaliiton lausunnossa todetaan mm. seuraavaa:

”Kuntalain 71 §:n 2 momentin sanamuodon ja lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttää siltä, että lainsäätäjä ei ole halunnut rajoittaa tarkastuslautakunnan toimivaltaa vain vuosittain annettavan arviointikertomuksen antamiseen valtuustolle. Tietojemme mukaan tarkastuslautakunnat ovat vain poikkeuksellisesti käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta oma-aloitteisten selvitysten laatimiseen. Vaarana on poliittisen arvioinnin ja ammattitilintarkastuksen roolien sekoittuminen. Tarkastuslautakunta voi myös menettää uskottavuutensa, jos se puuttuu päivänpoliittisiin asioihin.

Valtuustolla on lähtökohtaisesti oikeus antaa tehtäviä tai pyytää selvityksiä kaikilta sen alaisilta toimielimiltä tai muilta viranomaisilta. Valtuusto olisi voinut antaa harmaan talouden vaikutuksia koskevan selvityksen myös hallituksen tehtäväksi. Antaessaan selvityksen laatimisen tarkastuslautakunnan tehtäväksi valtuuston voidaan olettaa halunneen saada selvityksen ulkoisen valvonnan näkökulmasta. Tarkastuslautakunnan harkintaan on jäänyt, laaditaanko selvitys tilintarkastajan vai tarkastuslautakunnan toimesta.

Käsityksemme mukaan tarkastuslautakunnalla on kuntalain 71 §:n 2 momentin perusteella oikeus tehdä ja valmistella selvityksiä valtuuston toimeksiannosta. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella on pääteltävissä, että tarkastuslautakunta voi tehdä ja valmistella erillisiä selvityksiä myös omasta aloitteestaan.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



19.4.2011

Valtuuston toimeksiannosta tehtävä harmaan talouden vaikutuksia koskeva selvitys on kuntalain 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu hallinnon ja talouden tarkastamista koskeva asia. Näin ollen asian valmistelu kuuluu tarkastuslautakunnalle. ”

Kuntaliiton kanta kuntalain 71 §:n 2 momentin tulkinnasta eli siitä, onko tarkastuslautakunnalla oikeus antaa valtuustolle erillisraportteja, poikkeaa siten oikeuspalveluiden kannasta.

Johtopäätökset kuntaliiton lausunnosta

Kuten edellä on todettu, hallinnon ja talouden tarkastussäännön valmistelu valtuuston päätöksentekoa varten on yksiselitteisesti kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluva asia, jos kohta tarkastuslautakunnalla on oikeus tehdä asiaa koskevia aloitteita kaupunginhallitukselle.

Kuntaliiton lausunnon perusteella ja siksi, että kaupunginvaltuusto on asemaltaan kaupungin ylin päätöksentekijä, voitaneen erillisraportoinnin osalta katsoa, että jos kaupunginvaltuusto pyytää tarkastuslautakuntaa tekemään erilliselvityksen jostakin asiasta ja nimenomaisesti raportoimaan siitä valtuustolle, tällainen raportti valmistellaan suoraan lautakunnasta. Harmaan talouden vaikutuksia koskeneen raportin osalta valtuusto ei kuitenkaan pyytänyt tällaista nimenomaista raporttia, vaan kehotti tarkastuslautakuntaa selvittämään asiaa tarkastustoiminnassaan. Siten menettelyä, jossa kyseinen raportti esitellään kaupunginhallituksen toimesta, ei voida pitää virheellisenä. Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntöön ei sen tällä hetkellä voimassa olevassa muodossa sisälly määräystä lautakunnan erillisraportointioikeudesta.

Ottaen kuitenkin huomioon kuntaliiton lausunnossa todetun sääntelyn tulkinnanvaraisuuden ja mahdollisuuden kuntien erilaisille käytännöille, on katsottava, että Helsingin kaupungissa on paikallaan tehdä tulevia tilanteita silmällä pitäen nimenomainen ratkaisu siitä, omakstaanko kaupungin käytännöksi se, että tarkastuslautakunta voi omasta aloitteestaan antaa erillisraportteja suoraan kaupunginvaltuustolle. Tällaisen linjaratkaisun tekee luontevimmin kaupunginvaltuusto käsitellessään vireillä olevaa hallinnon ja talouden tarkastussäännön muutosesitystä.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173 800010-70396362

Tilinro

0201256-6

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



19.4.2011

Oikeuspalvelut toteaa lopuksi, että kun kuntalain uudistus lähiaikoina käynnistyy, on toivottavaa, että myös tarkastuslautakunnan toimivaltasäännöksestä pyritään poistamaan siihen nyt sisältyvää tulkinnanvaraisuutta.

Sami Sarvilinna
kaupunginlakimies

LIITTEET

Liite 1 Oikeuspalveluiden muistio 10.2.2011 (nro 21)
Liite 2 Suomen Kuntaliiton lausunto 1.4.2011 dnro 1051/90/2011

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



HELSINGIN KAUPUNKI
HALLINTOKESKUS
Oikeuspalvelut
Kaija Henriksson/Sami Sarvilinna

LAUSUNTO

56

7

19.4.2011

Kirje: 2011 Oike 56

Vastaanottajat:

Kaupunginhallitus

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566