Dnro 2011 -7/000

SAAPUNUT
22.02.2011

TARKASTUSLAUTAKUNTA
28.2.2011, 12 § LIITE 1

Helsingin kaupungin tarkastusvirastolle

Pyydettynä oikeudellisena asiantuntijalausuntona tarkastuslautakunnan kuntalain mukaisesta oikeudesta valmistella asioita valtuuston käsiteltäväksi esitän seuraavaa.

1. Raportointioikeudesta

Lausuntopyyntöön liitetyn kirjallisen materiaalin perusteella näyttää siltä, että kysymyksessä on lähinnä lautakunnan oikeus antaa valtuustolle kaupunginhallituksen valmisteluvallan sivuuttaen varsinaisen arviointikertomuksen lisäksi erillisiä raportteja.

Kysymys on kuntalain (1995/365) 71 §:n 2 momentin tulkinnasta. Tuon lainkohdan mukaan tarkastuslautakunnan on valmisteltava kaupunginhallituksen sijasta valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kaupungissa ja kuntakonsernissa toteutuneet.

Säännös on tulkinnanvarainen. Se sen paremmin kuin lainvalmisteluaineisto ei aseta tarkkaa rajaa tarkastuslautakunnan valmisteluvallalle. Oikeuskäytäntö puolestaan näyttää antavan ainoastaan sen viitteen, että ainakin kunnan talouden ja hallinnon arviointikertomuksen ja vastuuvapauden myöntämistä koskevan asian valmistelu kuuluu kunnanhallituksen sijasta tarkastuslautakunnalle.[1]

Oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että kun tarkasteltavana oleva lainkohta on poikkeussäännös, sitä on tulkittava yleisten laintulkintaoppien mukaan suppeasti.[2] Vaikka näin olisikin, niin suppeaa tulkinta ei voi olla, etteikö tarkastuslautakunta voisi esittää kaupunginhallituksen valmisteluvallan sivuuttaen varsinaisen arviointikertomuksensa lisäksi erillisiä raportteja valtuuston käsiteltäväksi. Oman näkemykseni mukaan tarkastuslautakunnalla on tämä oikeus pelkästään lain perusteella eli ilman johtosäännön määräystäkin. Edellytyksenä on kuitenkin se, että tällaisen raportin antaminen on tarkastuslautakunnalle lain mukaan kuuluvan tehtävän hoitamista eli jälkikätistä arviointia valtuuston asettamien toiminnallisten ja (tai)

[1] KHO 26.8.1999 taltio 2129.
[2] Harjula – Prättälä: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat, 7. uudistettu painos 2007, s. 546.

taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Oleellista ei ole raporttien lukumäärä ja niiden antamisen ajankohta vaan se, että tarkastuslautakunta pitäytyy niitä antaessaan oman toimivaltansa puitteisiin.

Perustelen edellä esittämääni käsitystä seuraavasti. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastus (ulkoinen tarkastus) tuottaa kaksi erillistä raporttia: (1) tilintarkastajan laatiman tarkastuskertomuksen ja (2) tarkastuslautakunnan arvion siitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Viimeksi mainittua kutsutaan arviointikertomukseksi.

Tilintarkastuskertomus sekä tilinpäätös, johon kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu, toimintakertomus ja konsernitilinpäätös, on saatettava valtuuston käsiteltäväksi kutakin tilikautta seuraavan kesäkuun loppuun mennessä (kuntalaki 68 – 68a §). Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen käsittelyajankohdasta ei säädetä mitään samoin kuin ei siitäkään, että tarkastuslautakunnan arvio olisi esitettävä yhtenä kertomuksena.

2. Johtosäännöstä

Kun esillä oleva kysymys liittyy johtosääntöön, lienee paikallaan tarkastella myös sen ja tarkastuslautakunnan välistä suhdetta. Tällöin huomio kiintyy ensiksi kuntalain 71 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on järjestää valtuuston toimikautta vastaavien vuosien kunnan hallinnon ja talouden tarkastus. Kun kunnan hallinnon järjestämisen keskeisin väline on johtosääntö, voidaan kysyä, onko tämä säännös johtosäännön antamisen kompetenssin luova. Tähän on vastattava kieltävästi. Mainittu lainkohta tarkoittaa lähinnä työnjohdollisia tai niihin rinnastettavia järjestelyjä.

Tarkastuslautakunnan kaupunginhallituksesta riippumattoman aseman huomioon ottaen sekä kuntalain 71 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen sanatarkasti lukien ("Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat") saatettaisiin päätellä, että tarkastuslautakunnalla on kaupunginhallituksen valmistelukompetenssin sivuuttava oikeus valmistella kaupungin hallinnon ja talouden ulkoista tarkastusta koskeva johtosääntö tai hallintosäännön tätä asiakokonaisuutta koskeva osa.

Vallitseva käsitys samoin kuin käytäntö näyttää lähtevän siitä, että ainakin budjettivalta, henkilöstöhallinto ja säädösvalta, johon johtosäännön antaminen kuuluu, on kunnan yleistä hallintoa, jossa valmisteluvalta on yksin kaupunginhallituksella.[3] Tämä ei kuitenkaan merkitse tarkastuslautakunnan

[3] Esim. em. teos s. 546.

aloitevallan rajoittamista. Niinpä lautakunta voi tehdä valtuustolle aloitteen toimialansa johtosäännöstä tai sen muuttamisesta. Aloite saavuttaa niin sanotun vireilletulovaikutuksen, jonka vallitessa asia on saatettava asianmukaisesti valmisteltuna toimivaltaisen viranomaisen (valtuuston) käsiteltäväksi.

Huittisissa helmikuun 22 päivänä 2011

Kauko Heuru
hallintotieteiden tohtori, oikeustieteen lisensiaatti