

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kunnallislakiin säännös, jonka mukaan kuntainliittoihin voitaisiin niiden toimialasta riippumatta asettaa johtokunta yksittäisen laitoksen tai muun erillisen toimintayksikön hallintoa varten. Lisäksi ehdotetaan, että kuntainliittoon voitaisiin muodostaa osavastuualueita, joilla on kullakin oma joh-

tokunta. Kokoonpanossa otettaisiin huomioon poliittiset voimasuhteet osavastuualueen kunnissa.

Esitys liittyy hallituksen toimenpiteisiin kuntainliittohallinnon kehittämisestä ja on tarkoitettu saatettavaksi voimaan viimeistään samanaikaisesti erikoissairaanhoidolain kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Tavoitteet

Kuntainliittojärjestelmän kehittämisessä on ensimmäisen vaiheen tavoitteena parantaa toimintamahdollisuuksia korvaamalla alueittain erilliset erikoissairaanhoidon kuntainliitot niiden toimialan kattavalla yhtenäisellä erikoissairaanhoidon kuntainliitolla, joka alueellisesti olisi yhtenäinen ja maakuntajakoon sopiva. Pitemmällä aikavälillä pyritään etsimään mahdollisuuksia myös laajempaan kuntainliittohallinnon kokoomiseen. Tavoitteena on tällöin laaja-alainen kuntainliitto, jonka toimiala voisi kattaa muutkin laaja-alaisten kuntainliittojen toiminnot kuin sairaanhoidon ja jonka järjestysmuoto voitaisiin aikanaan muuttaa maakuntahallinnoksi. Näissäkin tapauksissa voidaan kansanvaltainen hallintorakenne säilyttää järjestelmän eri tasoilla tekemällä mahdolliseksi päätösvallan ja toiminnallisen johdon siirtäminen yksittäisille toimintayksiköille.

2. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kansanvaltaisuus kuntainliittohallinnossa voi toteutua, jos luottamushenkilöt voivat osallistua eri laitosten hallintoon. Kunnallislain (953/76) 122 §:n 3 momentin mukaan kuntainliitolla voi olla laissa säädettyjen lautakuntien ja johtokuntien lisäksi muitakin liittohallituksen valvonnan alaisina toimivia lautakuntia ja johtokuntia. Luottamushenkilöhallinnon merkitys korostuu, kun hallintoelimellä on mahdollisuuksia toiminnan ohjaamiseen paikallisten tarpeiden ja toivomusten mukaan. Esityksessä ehdotetaan kunnallislakia muutettavaksi niin, että siinä nimenomaisesti määriteltäisiin kuntainliiton kunkin toiminnallisesti erillisen yksikön hallintoa varten asetetun johtokunnan tehtävät. Näiden vapaaehtoisesti asetettavien johtokuntien keskeiset tehtävät määriteltäisiin yhtenäisesti. Samankaltainen hallintomalli edistäisi kuntainliittojen yhteenkoostamista ja aikanaan maakunnallisen hallinnon toteuttamista. Kunnallislakiin otettavaa uutta säännöstä sovellettaisiin ensimmäisessä vaiheessa vapaaehtoisissa erikoissairaanhoidopiiriin kuntain-

liitoissa, mutta myöhemmin annettavassa erikoissairaanhoidon ja muiden laaja-alaisten kuntainliittojen kokoamista tarkoittavassa lainsäädännössä määriteltäisiin, kuinka sitä olisi asianomaisessa tapauksessa sovellettava. Vaikka jo voimassaolevakin kunnallislaki sallii vapaaehtoisten johtokuntien asettamisen muun muassa niissä tapauksissa, joita ehdotettava uusi 122 a § koskisi, tällä säännöksellä on pyritty ohjaamaan hallintomallia yhdenmukaiseksi ja korostamaan päätösvallan siirtämistä johtokunnille. Kuntainliitossa ei juuri ole ollut vapaaehtoisia johtokuntia, ennen kuin sairaanhoitopiirien kuntainliittoja on perustettu. Näissä on voitu asettaa esimerkiksi toimialakoh- taisia lautakuntia ja niiden alaisiksi laitokohtaisia johtokuntia. Esitettävä säännös johtokunnan tehtävistä sopeutuu varsin hyvin siihen hallintomalliin, jota jo perustetuissa sairaanhoitopiireissä on noudatettu.

Esityksen mukaan liittovaltuusto voisi määrätä, että tietyt jotakin toimintayksikköä tai joitakin toimintayksiköjä pääasiallisimmin käyttävät kunnat muodostavat osavaltuualueen. Liittovaltuusto määräisi alueeseen kuuluvat kunnat ja toimintayksikön tai toimintayksiköt. Alueen toimintayksiköillä olisi tässä tapauksessa yhteinen johtokunta, jonka jäsenet valittaisiin osavaltu- alueeseen kuuluvista kunnista. Kun jäseninä olisivat osavaltualueen kunnissa asuvat edustajat, tulisivat myös alueen kielisuhteet huomioon otetuiksi. Johtokunnan kokoonpanoa määrättäessä otettaisiin 122 §:n 4 momentin säännöstä sovellettaessa esityksen mukaan huomioon vain osa- vastuualueen kunnat.

Kun myös kuntainliittojen välinen sopimus- pohjainen yhteistoiminta on useissa tapauksissa tarpeellista, ehdotetaan kunnallislain 134 §:ää muutettavaksi niin, että 104 §:n säännöksiä yhteislautakunnasta ja -johtokunnasta sovellettaisiin myös kuntainliittoihin. Tällöin ei olisi tarpeen kussakin laissa erikseen säätää kuntainliittojen tai kuntainliiton ja kunnan välisestä sopimuspohjai- sesta yhteistoiminnasta, vaan yhteistoiminnan järjestelyssä voitaisiin noudattaa kunnallislain yleissäännöstä ja erityislaeissa olisivat vain mah- dollisesti tarvittavat valtion viranomaisen hyväk- symistä tarkoittavat säännökset.

Sopimuksella voidaan kunnallislain 104 §:n mukaan kunnan hoidettavaksi antaa jokin tehtävä myös yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Sopimuksessa voidaan kunnanvaltuus- tojen päätösten nojalla määrätä, että sen kunnan lautakuntaan tai johtokuntaan, jonka asiana on tehtävästä huolehtiminen, valitsevat osan jäsenis-

tä asianomaisten muiden kuntien valtuustot. Jär- jestely on mahdollinen, jos lakisääteistä lautakuntaa tai johtokuntaa koskevien erityisten sää- nösten mukaan siihen ei ole estettä. Järjestelyyn vaaditaan tällaisen lautakunnan tai johtokunnan kysymyksessä ollessa asianomaisen keskusviraston tai, jos sitä ei ole, ministeriön lupa. Milloin lääninhallituksen asiana on valvoa hallintoa lau- takunnan tai johtokunnan toimialalla, hyväk- symisestä päättää kuitenkin lääninhallitus. Kun kunnallislain 134 §:n mukaan kuntainliittoihin ei toistaiseksi ole sovellettu kunnallislain 104 §:n säännöksiä yhteislautakunnasta ja -johtokunnas- ta, asiasta on säädetty hallinnonaloittain erik- seen.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 11 §:n (26/84) mukaan erityishuoltopiirin kuntainliitto voi tehdä toisen kuntainliiton kans- sa sopimuksen toimintayksikön käyttämisestä eri- tyishuollon järjestämiseen. Lain 13 §:n mukaan erityishuoltopiirin ja samalla alueella toimivat terveydenhuoltoalan kuntainliitot voivat sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella sopia erityis- huollon toimintayksikön tai sen osan ja tervey- denhuolto- tai muun laitoksen tai sen osan perustamisesta ja ylläpitämisestä yhteisesti, mil- loin se on erityishuollon ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista. Sai- raanhoitoalan kuntainliittojen uudelleenjärjestä- misestä eräissä tapauksissa annetun lain (30/78) 18 §:ssä on vastaava säännös yhteistoimintajärjes- telyistä.

Kunnissa on esitetty arvostelua, jonka mukaan kuntainliitot ovat etääntyneet liiaksi jäsenkunnis- taan eivätkä ota päätöksiä tehdessään riittävästi huomioon kuntien taloudellisia mahdollisuuksia. Sen vuoksi tässä yhteydessä on katsottu tarkoituk- senmukaiseksi ehdottaa myös lain nojalla tapah- tuvaa jäsenkuntien kuulemista osavaltualueiden muodostamista, kuntainliiton toimintasuunnitel- maa ja talousarviota käsiteltäessä. Järjestelyllä parannetaan jäsenkuntien mahdollisuuksia vai- kuttaa kuntainliiton hallintoon.

3. Asian valmistelu

Liittohallituksen alaisena toimivaa kuntainlii- ton kutakin sairaalaa ja siihen toiminnallisesti liittyviä sairaanhoitoasemia varten asetettavaa johtokuntaa oli ehdottanut kunnallisen yhteistoi- minnan järjestysmuotokomitea II mietinnössään kunnallisen sairaanhoitohallinnon järjestysmuo- don kehittämisestä (komiteamietintö

1970:A 6). Sairaalahallintotoimikunta esitti mietinnössään (komiteamietintö 1983:17) vastaavan säännöksen ottamista esittämäänsä erikoissairaanhoidolakiin. Asiaa on käsitelty hallituksen alue- ja ympäristöpoliittisessa ministerivaliokunnassa läänin- ja piirihallinnon sekä kuntainliittohallinnon kehittämisen yhteydessä. Valmistelua on jatkettu sisäasiainministeriössä.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Uudistus liittyy pyrkimykseen helpottaa erillisten laaja-alueisten kuntainliittojen organisatorista yhteenkokoamista. Sen helpottamiseksi kuntainliittojen hallintoa uudistettaisiin siten, että pää-

tösvaltaa voidaan siirtää mahdollisimman paljon kuntainliiton keskushallinnosta yksittäisten laistosten johtokunnille. Päätösvallan siirto jää riippumaan kuntainliiton perussäännön ja johtosäännön määräyksistä. Vastaavasti samalla tavalla on kunnallishallinnon muussakin sääntelyssä pyritty kunnallishallinnon erityisalojen lainsäädäntö sopeuttamaan kunnallislakiin vain sellaisin poikkeamin, jotka on katsottava välttämättömiksi. Kun itsenäisten sairaalakuntainliittojen lukumäärä supistuu, vähenisi luottamushenkilöedustuksen määrä. Luottamushenkilöpaikkojen lukumäärä johtokunnissa tulisi vastaamaan nykyisiä liittohallituspaikkoja.

Esityksellä ei ole erikseen merkittäviä taloudellisia vaikutuksia valtion- eikä kunnallistalouden kannalta.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotus

122 a §. Kuten yleisperusteluissa on esitetty, säännöksen tarkoituksena on, että kunkin toiminnallisesti erillisen yksikön hallintoa varten ja sen toiminnasta vastaavana elimenä voisi toimia johtokunta. Erillinen toimintayksikkö tarkoittaisi esimerkiksi kutakin sairaalaa ja siihen liittyvää muuta toimintaa, sellaista keskuslaitosta, neuvola tai asuntola, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, tai ammatillista oppilaitosta.

Koska eri yksiköiden toiminta saattaa läheisesti liittyä toisiinsa, lainsäädäntö ei kuitenkaan olisi esteenä sille, että tällaisia yksiköitä varten asetettaisiin yhteinen johtokunta.

Johtokunta toimisi liittohallituksen alaisena. Johtokunnan tehtävänä olisi johtaa yksikön toimintaa, päättää sen toiminnasta talousarvion puitteissa, vastata talousarvion toteutumisesta vastuualueellaan ja valmistella liittohallitukselle yksikköä koskevat sellaiset asiat, joista liittovaltuusto tai -hallitus päättää kuten kuntainliittosuunnitelma ja talousarvio asianomaisen yksikön osalta. Johtokunta valitsisi toimintayksikön henkilöstön, jollei toisin ole säädetty tai perussäännössä määrätty tai vaalia olisi johtosäännöllä määrätty johtokunnan alaiselle viranhaltijalle. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden ottamisesta määrätään kunnallislain nojalla muutoinkin

yleensä johtosäännöllä. Säännöksellä pyritään ohjaamaan johtokuntien tehtävien määräämistä yhdenmukaisiksi. Yhteisten toimintayksiköiden hallintoa varten perustettavien yhteisjohtokuntien tehtävistä olisi soveltuvin osin määrättävissä vastaavasti. Kuntainliiton hallintoa koskevat yksityiskohtaiset määräykset annettaisiin muiltakin osin johtosäännöllä. Jos liittovaltuusto päättäisi yleisperusteluissa mainitulla tavalla muodostaa kuntainliittoon osavastuualueita, johtokunta asetettaisiin osavastuualuetta varten. Osavastuualueeseen kuuluisivat liittovaltuuston määräämät toimintayksiköt ja kunnat. Osavastuualueen johtokuntaan olisivat vaalikelpoisia vain osavastuualueelta valittavat luottamushenkilöt. Lain 122 §:n 4 momenttia sovellettaessa otettaisiin niin ikään huomioon vain osavastuualueen kuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamat ääniosuudet.

128 a §. Säännöksellä varmistettaisiin, että kuntainliiton liittohallitus varaa, valmistellessaan ehdotuksia osavastuualueiden muodostamiseksi, kuntainliittosuunnitelmaks ja talousarvioksi, jäsenkunnille tilaisuuden lausuntonsa antamiseen. Lausunnon antaminen jää silti kunkin jäsenkunnan harkintaan eikä sen puuttuminen estä kyseisen asian käsittelyä liittovaltuustossa.

134 §:n 1 momentti. Säännökseen sisällytettäisiin myös viittaus lain 104 §:ään, jolloin kuntain-

liitosta olisi soveltuvin osin voimassa, mitä yhteis-
lautakuntaa ja -johtokuntaa koskevassa säännök-
sessä on säädetty kunnasta. Voimassa olevassa
lainsäädännössä on asiasta säädetty eräissä erityis-
laeissa. Yleissäännöksen johdosta vastaisuudessa
voitaisiin näistä erityissäännöksistä luopua. Sään-
nöksen perusteella tulisi toiminnallisesti tarpeel-
listen yhteistoimintayksiköiden yhteishallinto
mahdolliseksi.

2. Voimaantulo

Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan
viimeistään yhtäaikaan erikoissairaanhoidon ko-
koamista tarkoittavan lainsäädännön kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskun-
nan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kunnallislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun kunnallislain (953/76) 134 §:n 1 momentti,
sellaisena kuin se on 5 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (388/81), sekä
lisätään lakiin uusi 122 a ja 128 a § seuraavasti:

122 a §

Erillisten toimintayksiköiden sekä osavastuu- alueiden johtokunnat

Kuntainliitossa voidaan myös asettaa johto-
kunta kunkin erillisen toimintayksikön hallintoa
varten. Johtokunta voi olla yhteinen kahdelle tai
useammalle toimintayksikölle.

Liittovaltuusto voi muodostaa kuntainliittoon
osavastuualueita, joilla on oma johtokunta. Sa-
malla liittovaltuusto määrää niihin kuuluvat toi-
mintayksiköt ja kunnat. Osavastuualueeseen
kuuluvalla toimintayksiköllä ei tällöin ole erillistä
johtokuntaa.

Jäsenet 2 momentissa tarkoitettuun osavastuu-
alueen johtokuntaan on valittava osavastuualuee-
seen kuuluvista kunnista. Osavastuualueetta var-
ten asetetun johtokunnan kokoonpanoa 122 §:n
4 momentin mukaan määrättäessä otetaan huo-
mioon vain ne kunnat, jotka liittovaltuuston
päättöksen mukaan kuuluvat asianomaiseen osa-
vastuualueeseen.

Tässä pykälässä tarkoitettujen johtokunnan tehtä-
vänä on siten kuin johtosäännössä tarkemmin
määrätään:

1) johtaa alaiansansa toimintayksikköä sekä
päättää sen toiminnasta ja siitä aiheutuvista me-
noista talousarviossa osoitettujen määrärahojen
puitteissa;

2) tehdä alaiansansa toimintayksikköä koskevat
ehdotukset asioista, joista liittovaltuusto tai -hal-
litus päättää;

3) valita alaiansansa henkilöstö, jollei toisin ole
säädetty tai perussäännössä määrätty taikka tehtä-
vää ole johtosäännöllä siirretty johtokunnan alai-
selle viranhaltijalle; sekä

4) suorittaa muut johtosäännössä määrättyt teh-
tävät.

128 a §

Jäsenkunnan kuuleminen

Liittohallitus varaa jäsenkunnille tilaisuuden
lausunnon antamiseen ehdotuksesta osavastuu-
alueiden muodostamiseksi, kuntainliittosuunni-
telmaksi ja talousarvioksi, ennen kuin ne käsitel-
lään liittovaltuustossa. Lausunnot tai yhteenveto
niistä liitetään liittovaltuustolle tehtävään ehdo-
tukseen.

134 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntainliitossa

Kuntainliitosta on soveltuvin osin vastaavasti
voimassa, mitä kunnasta on säädetty 6 §:ssä,
7 §:n 1 ja 2 momentissa, 8, 9, 11—13 ja

18—25 §:ssä, 26 §:n 2 momentissa, 27—31, 33, 35, 37, 42—44 ja 46—53 §:ssä, 55 §:n 2 momentissa, 58—68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70—80 §:ssä, 82 §:n 1 ja 3 momentissa, 83 ja 86—91 §:ssä, 92 §:n 1 ja 3 momentissa, 93—97 §:ssä, 103 §:n 1 momentissa ja 104 §:ssä.

Lisäksi sovelletaan vastaavasti, mitä 112 §:ssä on säädetty kuntien edustajainkokouksesta.

 Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 198 .

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Kaisa Raatikainen*

Laki

kunnallislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun kunnallislain (953/76) 134 §:n 1 momentti
 sellaisena kuin se on 5 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (388/81), sekä
lisätään lakiin uusi 122 a ja 128 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

122 a §

*Erillisten toimintayksiköiden sekä osavastuu-
 alueiden johtokunnat*

Kuntainliitossa voidaan myös asettaa johtokunta kunkin erillisen toimintayksikön hallintoa varten. Johtokunta voi olla yhteinen kahdelle tai useammalle toimintayksikölle.

Liittovaltuusto voi muodostaa kuntainliittoon osavastuualueita, joilla on oma johtokunta. Samalla liittovaltuusto määrää niihin kuuluvat toimintayksiköt ja kunnat. Osavastuualueeseen kuuluvalla toimintayksiköllä ei tällöin ole erillistä johtokuntaa.

Jäsenet 2 momentissa tarkoitettuun osavastuualueen johtokuntaan on valittava osavastuualueeseen kuuluvista kunnista. Osavastuualueita varten asetetun johtokunnan kokoonpanoa 122 §:n 4 momentin mukaan määrättäessä otetaan huomioon vain ne kunnat, jotka liittovaltuuston päätöksen mukaan kuuluvat asianomaiseen osavastuualueeseen.

Tässä pykälässä tarkoitettun johtokunnan tehtävänä on siten kuin johtosäännössä tarkemmin määrätään:

1) johtaa alaistansa toimintayksikköä sekä päättää sen toiminnasta ja siitä aiheutuvista menoista talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa;

2) tehdä alaistansa toimintayksikköä koskevat ehdotukset asioista, joista liittovaltuusto tai -hallitus päättää;

3) valita alaisensa henkilöstö, jollei toisin ole säädetty tai perussäännössä määrätty taikka tehtävää ole johtosäännöllä siirretty johtokunnan alaiselle viranhaltijalle; sekä

4) suorittaa muut johtosäännössä määrätyt tehtävät.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

128 a §

Jäsenkunnan kuuleminen

Liittoballitus varaa jäsenkunnille tilaisuuden lausunnon antamiseen ehdotuksesta osavastuualueiden muodostamiseksi, kuntainliittosuunnitelmaksi ja talousarvioksi, ennen kuin ne käsitellään liittovaltuustossa. Lausunnot tai yhteenvedot niistä liitetään liittovaltuustolle tehtävään ehdotukseen.

134 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntainliitossa

Kuntainliitosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä kunnasta on säädetty 6 §:ssä, 7 §:n 1 ja 2 momentissa, 8, 9, 11—13 ja 18—25 §:ssä, 26 §:n 2 momentissa, 27—31, 33, 35, 37, 42—44 ja 46—53 §:ssä, 55 §:n 2 momentissa, 58—68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70—80 §:ssä, 82 §:n 1 ja 3 momentissa, 83 ja 86—91 §:ssä, 92 §:n 1 ja 3 momentissa, 93—97 §:ssä ja 103 §:n 1 momentissa. Lisäksi sovelletaan vastaavasti, mitä 112 §:ssä on säädetty kuntien edustajainkokouksesta.

134 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntainliitossa

Kuntainliitosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä kunnasta on säädetty 6 §:ssä, 7 §:n 1 ja 2 momentissa, 8, 9, 11—13 ja 18—25 §:ssä, 26 §:n 2 momentissa, 27—31, 33, 35, 37, 42—44 ja 46—53 §:ssä, 55 §:n 2 momentissa, 58—68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70—80 §:ssä, 82 §:n 1 ja 3 momentissa, 83 ja 86—91 §:ssä, 92 §:n 1 ja 3 momentissa, 93—97 §:ssä, 103 §:n 1 momentissa ja 104 §:ssä. Lisäksi sovelletaan vastaavasti, mitä 112 §:ssä on säädetty kuntien edustajainkokouksesta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 198 .*

