

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vapaakuntakokeilusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan määräaikaisen lain säätämistä vapaakuntakokeilusta, jotta saataisiin kokemusta kunnallishallinnon kehittämiseksi. Ehdotuksen mukaan vapaakunnat voisivat erityislainsäädännöstä poiketen järjestää hallintoaan oman päätäntävaltansa nojalla. Vapaakunnille annettaisiin eräin poikkeuksin mahdollisuus yhdistää lautakuntia tai jättää niitä asettamatta ja antaa niiden tehtävät kunnanhallitukselle tai viranhaltijalle. Tehtävien järjestäminen olisi mahdollista sekä tehtäväryhmittäin että alueellisesti.

Kunnanhallituksen ratkaistavaksi saataisiin ehdotuksen mukaan pääsääntöisesti siirtää asiat, jotka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty lautakunnan ratkaistaviksi. Samoin ehdotetaan pääosin luovuttavaksi kunnanvaltuuston päätöksen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Vapaakunnille annettavasta oikeudesta poiketa eräistä muista

erityislainsäädännössä säädettyistä menettelyistä säädetään erikseen.

Vapaakunnissa voitaisiin kokeilla käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmiä, mistä säädetäisiin erikseen.

Vapaakunnat ehdotetaan valittaviksi kuntien hakemusten perusteella. Kunnat voisivat myös valita, mihin kokeilutoimintoihin ne osallistuisivat. Vapaakuntia valittaessa kiinnitettäisiin huomiota siihen, että edustetuksi tulisi kielellisesti ja poliittisesti sekä sijainniltaan ja elinkeinorakenteeltaan erilaisia kuntia. Valtioneuvosto valitsisi sisäasiainministeriön esityksestä kokeiluun osallistuvat kunnat. Hallinnon järjestämisen osalta kokeiluun voisivat osallistua vapaakuntien lisäksi kaikki ne kunnat, jotka tekevät siitä ilmoituksen sisäasiainministeriölle.

Kokeilutoiminta alkaisi vuoden 1989 alusta ja kestäisi neljä vuotta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hetken antamisen jälkeen.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	2.1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	5
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	2.1.2. Vertailu muihin pohjoismaihin	7
1.1. Tavoitteet	3	2.1.3. Muutoksen syyt	8
1.2. Keinot	4	2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	9
1.2.1. Hallinnon järjestäminen	4	2.2.1. Esityksen valmistelu	9
1.2.2. Asian siirtäminen kunnanhallituksen ratkaistavaksi	4	2.2.2. Lausunnonantajat	9
1.2.3. Vapauttaminen alistamisvelvollisuudesta	4	3. Esityksen organisatoriset vaikutukset	9
1.2.4. Poikkeukset eräiden lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä	4	4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	9
1.2.5. Poikkeukset valtionapuseräyksistä	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1.2.6. Vapaakuntakokeilu ja vapaakunnat	5	1. Lakiehdotuksen perustelut	10
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	5	2. Voimaantulo	12
2.1. Nykyinen tilanne	5	LAKITEKSTI	13
		1. Laki vapaakuntakokeilusta	13

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Keskeisenä osana vireillä olevaa maamme koko hallinnon uudistamista on kunnallishallinnon kehittäminen luomalla sille tarvittavat lainsäädännölliset edellytykset. Uudistusten tavoitteena on koko julkishallinnon tehostaminen ja parempi palvelutuotanto.

Kunnallishallinnon kehittämistoimenpiteiden taustalla on jo perinteinen pyrkimys kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamiseen. Esteenä on pidetty valtion liian yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa, josta aiheutuu kankeutta ja epätarkoituksenmukaisuutta hallinnossa. Valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa kuntakohtaista suunnittelua ja vähentää kunnan omaa ratkaisuvalltaa. Sektorijakoisen lautakunta- ja hallintojärjestelmä puolestaan estää hallinnon järjestämistä ja palvelutuotannon kehittämistä tarkoituksenmukaisiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi.

Kehittämishankkeita kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi ja kunnallisen palvelutuotannon parantamiseksi on ollut viime vuosina vireillä useita. Kehittämiselvityksissä on tehty varsin monia ehdotuksia, joita on kuitenkin toistaiseksi toteutettu varsin vähän.

Kunnallishallinnon nykyistä perusrakennetta ja järjestelmää ei ole kriittisesti arvioitu koko sen voimassaolon aikana. Tänä aikana yhteiskunta on kuitenkin voimakkaasti muuttunut. Kunnallishallinnon uudelleenarviointiin ja tarpeeseen muuttaa sitä varsin voimakkaastikin vaikuttaa lisäksi talous- ja henkilövoimavarojen kasvun pysähtyminen. Perinteisen ja tähän saakka hyvin toimineen kunnallisen itsehallintojärjestelmän perusteellinen muuttaminen ja uudelleenarviointi koko kunnallishallinnon osalta samalla kertaa olisi kuitenkin liian suuri ja riskitekiäjä sisältävä hanke. Siksi olisi tarpeen ja tarkoituksenmukaista tutkia ja selvittää erilaisia organisaatiomalleja ja toimintatapoja käytännössä vapaakuntatyypillisellä koikeilulla.

Kokeilutoiminnalla pyrittäisiin kartoittamaan ne yleiset ratkaisumallit ja -vaihtoehdot, joita kunnat voisivat käyttää pyrkiessään pa-

rantamaan kunnallisten toimielinten mahdollisuuksia sopeuttaa päätöksensä ja toimenpiteensä paikallisiin tarpeisiin. Kokeilu ei saa olla esteenä muulle kunnallishallinnon kehittämistyölle. Ehdotettu lakiluonnos on tarkoitettu käynnistämään kunnallisen itsehallinnon koikeellinen kehittämistoiminta ja sitä voidaan täydentää kokeilun kestäessä.

Kokeilutoiminnan keskeisenä tavoitteena olisi lisäksi

- kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen

- kunnallisen hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen

- palvelukyvyyn ja palveluhenkisyys lisääminen

- kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

Vapaakuntakokeilussa on tavoitteena saada kokemuksia myös käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Tarkoituksena on järjestelmän rakenteen ja toimivuuden kehittäminen sekä aineellisten määräytymisperusteiden että muodollisten menettelytapojen osalta siten, että valtionosuusjärjestelmä olisi

- kuntien toimivaltaa lisäävä

- kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja tasoittava

- tarpeellisessa määrin toiminnallisesti kannustava

- yksinkertainen ja selkeä

- viivytyksettä ja joustavasti toimiva

- toiminnan taloudellisuutta painottava

- mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön perustuva

- vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Kunnallista itsehallintoa tulee kehittää perustavoitteena kuntalaisille tuotettavien palvelujen parantaminen. Samalla tulisi pyrkiä myös siihen, että kuntalaisten ja yleensä palveluiden käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksia kunnallishallinnon ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmään voidaan lisätä.

Valtionhallinnon tehtävänä tulee uudessa kunnalliskulttuurissa olla tarpeellisten toimintamahdollisuuksien luominen kunnille. Tämä tarkoittaa peruspalveluiden suorittamista koskevan vallan hajauttamista kuntiin ja vastuun antamista kunnille väestönsä perustarpeista.

Kyetäkseen suoriutumaan tuosta vastuustaan väestöään kohtaan kunnat tarvitsevat riittävän toimintavapauden, liikkumavaran ja mahdollisuudet voimavarojen uudelleenkohdistamiseen. Näiden edellytysten luomiseksi valtion on hoidettava eri viranomaisten väliset toimivalta- ja ohjaussuhteet palveluorganisaation vaatimusten tasolle.

Vapaakuntakokeilun aikana kunnan tulee huolehtia lakisääteisistä tehtävistään. Tehtävät on hoidettava siten, ettei yksityisen kansalaisen oikeutta tai muita suojattuja etuja loukata.

1.2. Keinot

1.2.1. Hallinnon järjestäminen

Kunnan tulee voida kokeilla varsin laajasti luottamuselinten asettamista tai asettamisesta luopumista. Tämän tulisi kokeilussa merkitä sitä, että kunnat voisivat itse päättää kaikkien muiden toimielinten paitsi kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, tilintarkastajien, holhouslautakunnan, keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien sekä vaalitoimikuntien asettamisesta. Kunnissa tulee olla opetus- ja sivistystoimen hallintoa varten yksi tai useampi monijäseninen toimielin, joka kaksikielisessä kunnassa jakautuu suomenkieliseen ja ruotsinkieliseen osastoon. Kokeilussa tulisi voida muiden lautaja johtokuntien osalta kokeilukunnille antaa oikeus vapaasti määritellä tehtävien järjestäminen sekä alueellisesti että tehtäväryhmittelyjen osalta.

Oikeus olla asettamatta toimielimiä sisältää kunnalliselle päätöksentekijälle myös mahdollisuuden määritellä päätöksenteon muoto ja se, millä tavoin toiminta järjestetään. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että valtuusto käyttää organisaatiota ja toimintaa määritellessään esimerkiksi rakenteiltaan nykyistä väljempää johtosääntöjä, ja toimivaltaa näissä asioissa osoitetaan samalla kuntaorganisaation alemmille tasoille.

Kunnissa voitaisiin kokeilla päätösvallan vapaata järjestämistä kunnanvaltuuston ja kunnan muiden toimielinten välillä ilman erityisempiä rajoituksia. Päätösvallan järjestämisessä perusteltua lienee kuitenkin asettaa rajoitus hallinnollisen pakon käyttämistä koskeviin päätöksiin. Ne voitaisiin siirtää vain monijäsenisten toimielinten ratkaistaviksi eikä siis yksittäisille viranhaltijoille.

Erityisesti kuntien keskusjärjestöt ovat pitäneet kunnallishallinnon uudistamisen kannalta tärkeänä, että hallinnon kokeilumahdollisuus varataan kaikille kunnille.

Vapaakuntakokeilun samoin kuin muunkin kunnallisen itsehallinnon kehittämisen onnistumisen edellytyksenä on riittävä yhteistyö henkilöstön kanssa. Siksi kokeilussa ja kehittämisenä on tärkeää olla yhteydessä kunnallisiin työmarkkinajärjestöihin ja kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Kunnissa tapahtuvaa kokeilua ja kehittämistä on myös syytä tukea voimakkaalla henkilökunnan koulutuksella.

1.2.2. Asian siirtäminen kunnanhallituksen ratkaistavaksi

Oikeutta siirtää päätös kunnanhallituksen käsiteltäväksi ehdotetaan vapaakunnissa laajennettavaksi eräin poikkeuksin koskemaan kokeilun ajaksi myös lakisääteisiä lauta- ja johtokuntia. Tämä merkitsisi käytännössä erivapauksien myöntämistä kunnallislain 63 §:n siirtämistä koskeviin säännöksiin. Niissä kunnissa, joissa mainittua erivapautta käytettäisiin, tulisi siirrettyissä asioissa muutoksenhakuoikeuden alkaa vasta kunnanhallituksen tekemästä päätöksestä. Muutoksenhakuun kunnanhallituksen kyseisissä asioissa tekemiin päätöksiin sovelletaan, mitä muutoksenhausta asianomaisen lautakunnan päätökseen ja lautakunnasta muutoin on säädetty.

1.2.3. Vapauttaminen alistamisvelvollisuudesta

Kun kuntien itsenäistä päätäntävaltaa tulisi pyrkiä johdonmukaisesti lisäämään, voitaisiin määrääjäksi vähentää velvollisuutta alistaa päätöksiä valtion viranomaisen vahvistettavaksi ja näin vähentää valtion valvontaa. Alistamisvelvollisuudesta vapauttaminen ei aiheuttaisi muutosta muutoksenhakumenettelyyn.

1.2.4. Poikkeukset eräiden lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä

Vapaakunnassa voitaisiin poiketa myös eräiden lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden

nojalla annetuista määräyksistä. Tästä on tarkoitus säätää erikseen.

Varsinainen norminantoa koskeva selvittämis- ja kehittämistyö on valtiovarainministeriön normityöryhmän ja ministeriöitten asettamien työryhmien tehtävänä. Ministeriöittäin tapahtuva valmistelutyö on suunniteltu toteutettavaksi siten, että se olisi tehty jo ennen vapaakuntakokeilun aloittamista. Tämä merkinnee sitä, että vapaakuntakokeilun aikana on alemmanasteisia normeja nykyistä vähemmän.

1.2.5. Poikkeukset valtionapuseränsäätöistä

Vapaakunnassa voitaisiin kokeilla käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmiä. Kokeiluun pyrittäisiin ottamaan mukaan eräät tärkeimmät käyttötalouden valtionaputehtävät.

Kokeilun tarkemmat ehdot ovat selvitettävänä ja kokeilusta säädettäisiin erikseen.

1.2.6. Vapaakuntakokeilu ja vapaakunnat

Vapaakuntakokeilussa on kyse merkittävästä kunnallishallinnon kehittämiseen tähtäävästä toiminnasta. Sen vuoksi on tärkeää, että kokeilu-aika on riittävän pitkä. Kunnat ehtivät tehdä toimintaansa tarvittavat muutokset ja näiden vaikutukset ennättävät myös näkyä; vain näin voidaan saada tarvittavaa kokemusta ja tietoa laajempien johtopäätösten tekoon tehokkaan kunnallisen toiminnan keskeisimmistä esteistä ja niiden purkamisen vaikutuksesta.

Vapaakuntia valittaessa pyritään siihen, että ne edustavat mahdollisimman hyvin koko kuntakenttää. Kuntien tulisi olla erilaisia asukasluoksan, sijaintinsa, kielellisen, poliittisen ja elinkeinorakenteensa samoin kuin taloudellisen asemansa puolesta.

Valittavien kuntien määrän tulisi toisaalta olla riittävän suuri, että saataisiin sellaista kokemusta ja tietoa, joka on yleistettävissä. Toisaalta vapaakuntien määrää pitää rajoittaa, jotta vapaakuntakokeilun seuranta voitaisiin järjestää tehokkaasti ja kokeilun tuloksia aikanaan käyttää hyväksi hallinnon kehittämisessä.

Valtioneuvosto valitsisi vapaakunnat sisäasiainministeriön esityksestä niistä kunnista, jotka ovat määrääaikana hakeneet vapaakuntakokeiluun. Vapaakunnat voisivat itse valita, mihin kokeilutoimintoihin ne osallistuisivat. Ko-

keilun sisältöä voitaisiin muuttaa kokeilu-aikana.

Sisäasiainministeriön tehtävänä on seurata vapaakuntakokeilua. Kokeilu kestäisi neljä vuotta.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kunnan hallinnon järjestämisessä noudatetaan kunnallislakia (953/76), joka on kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön peruslaki. Erityislainsäädännöllä on kuitenkin annettu runsaasti säännöksiä kunnallishallinnon järjestämisestä.

Kunnallinen hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmä koostuu luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatiosta. Kuntien tehtävien lisääntyessä ovat molemmat hallintoorganisaation osat laajentuneet ja niiden rakenne on monimutkaistunut. On perustettu uusia luottamuselimiä ja viranhaltijajyksiköitä. Hallintoorganisaation laajentuminen on usein tapahtunut yksittäisistä asioista tehtyjen ratkaisujen yhteydessä siten, että tehtyjä ratkaisuja ei ole sovitettu kokonaisuuteen. Tällöin organisaation kasvu ja monimutkaistuminen on tapahtunut osittain hallitsemattomasti palvelujen saatavuuden ja palvelutuotannon tehokkuuden kustannuksella.

Kunnassa ja kuntainliitossa on lakisääteisiä toimielimiä, joiden perustamiseen kunnalla on laissa säädetty velvollisuus. Lakisääteisiä toimielimiä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen lisäksi ovat:

- Ammattikurssikeskuksen johtokunta
- Ammattioppilaslautakunta
- Holhouslautakunta
- Kansalais- ja työväenopiston johtokunta
- Kunnan keskusvaalilautakunta
- Kirjastolautakunta
- Koululautakunta
- Kulttuurilautakunta
- Ammatillisten oppilaitosten johtokunnat
- Liikuntalautakunta
- Lomalautakunta
- Lukion johtokunta
- Maatalouslautakunta
- Majoituslautakunta

- Nuorisolautakunta
- Oikeusapulautakunta
- Palolautakunta
- Peruskoulun johtokunta
- Rakennuslautakunta
- Sosiaalilautakunta
- Terveyslautakunta
- Tielautakunta
- Tilintarkastajat
- Vaalilautakunta ja vaalitoimikunta kansanedustajien vaalia varten
- Vaalilautakunta ja vaalitoimikunta kunnallisvaaleja varten
- Vaalilautakunta ja vaalitoimikunta tasavallan presidentin vaalia ja valitsijamiesten vaaleja varten
- Väestönsuojelulautakunta
- Ympäristönsuojelulautakunta.

Lakisääteisten toimielinten lisäksi kunnat ovat perustaneet varsin aktiivisesti myös vapaaehtoisia toimielimiä: lautakuntia, johtokuntia ja toimikuntia.

Esimerkkejä vapaaehtoisista toimielimistä ovat:

- Asuntolautakunta

- Elinkeinolautakunta
- Energialautakunta
- Kaavoituslautakunta
- Kaupunkisuunnittelulautakunta
- Liikennelaitoksen lautakunta
- Suunnittelulautakunta
- Sähkölaitoksen johtokunta
- Tekninen lautakunta
- Rakennustoimikunnat
- Maanhankintatoimikunnat.

Lakisääteisten toimielinten osalta kunnat eivät voi vapaasti järjestää luottamushenkilöorganisaatiotaan. Sen sijaan vapaaehtoisten toimielinten osalta kunnat voivat kehittää organisaatiota toimintansa edellyttämällä tavalla. Eräissä tapauksissa lainsäädäntö mahdollistaa myös lakisääteisten toimielinten yhdistämisen tai tehtävien siirron toiselle toimielimelle. Tätä mahdollisuutta kunnat eivät kovinkaan usein ole käyttäneet hyväkseen.

Oheiseen taulukkoon on koottu kuntien mahdollisuudet luottamushenkilöorganisaation kehittämiseksi nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Lautakunta, jonka tehtävät voidaan siirtää toiselle toimielimelle	Toimielin, jolle tehtävät voidaan siirtää	Rajoitukset
Palolautakunta	toisen kunnan palolautakunta	yhteistoimintasopimus kuntien kesken
Väestönsuojelulautakunta	kunnanhallitus tai muu lautakunta	kunnassa, jossa ei ole suojelukohdetta, eikä sisäasiainministeriö toisin määrää
Maatalouslautakunta	kunnanhallitus	maatilahallituksen päätös, kunnanvaltuuston esityksestä
Tielautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	johtosäännöllä määrättävä mikä toimielin toimii tielautakuntana
Ympäristönsuojelulautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	alle 3 000 asukkaan kunnissa
Terveyslautakunta	voi olla yhdistetty sosiaali- ja terveyslautakunta	
Sosiaalilautakunta		
Kirjastolautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	alle 1 000 asukkaan kunnissa
Kulttuurilautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	asukasluvun vähäisyyden tai muun syyn perusteella
Liikuntalautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	asukasluvun vähäisyyden tai muun syyn perusteella
Nuorisolautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	asukasluvun vähäisyyden perusteella
Raittiuslautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	
Lomalautakunta	muu lautakunta tai kunnanhallitus	maatalousyrittäjien vähäinen määrä

Alistamisvelvollisuuksia on lainsäädännöllä pitkän ajan kuluessa vähennetty. Säännökset, jotka edellyttävät päätöksen alistamista valtion viranomaisen vahvistettavaksi tai valtion viranomaisen luvan tai hyväksymisen hankkimista, ovat eri hallinnonaloilla ja saman hallinnonalan eri toimintojen osalta melko epäyhtenäisiä. Tämä epäyhtenäisyys ei ole aina perusteltavissa erilaisella valtionvalvonnan tarpeella, vaan johtuu useimmiten siitä, että lainsäädäntö eri hallinnonaloilla on kehittynyt erillään muiden hallinnonalojen kehityksestä. Lakien säätämisaikakohta selittää myös osan eroavaisuuksista.

Kunnille ja kuntainliitoille suoritetaan valtionosuuksia ja -avustuksia määrättyjen lakisääteisten tehtävien hoidosta aiheutuviin kustannuksiin. Valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden kunnille ja kuntainliitoille tulevien suoritusten perusteista on yleensä säädetty asianomaisten tehtävien hoitoa koskevissa laeissa ja tarkemmin niiden nojalla annetuissa asetuksissa. Sekä valtionosuuksista että -avustuksista on lisäksi annettu määräyksiä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksissä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy noin 130 kuntien valtionosuuden tai -avustuksen perusteita koskevaa lakia ja asetusta. Kun lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, kunnille myönnettäviä lainoja ja korkotukea koskevat säännökset sekä ajoittain vaihteleva valtion tulo- ja menarvioon perustuvien harkinnanvaraisten avustusten määrä, on erilaisten säännösten luku yli 150.

Keskeisimmillä tehtäväalueilla valtionosuuksien käytännössä usein myös valtionavustusten suuruus määräytyy prosenttiosuutena kunnan valtionosuuteen oikeuttavista menoista. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa pyritään ottamaan huomioon kuntien taloudellisessa asemassa olevat erot porrastamalla valtionosuuden tai -avustuksen suuruuden määrittelevät prosenttiluvut kuntien kantokyvyn mukaan.

2.1.2. Vertailu muihin pohjoismaihin

Pohjoismaissa ovat kunnallishallinnon tehtävät ja toiminta kehittyneet monilta osiltaan samaan suuntaan. Tästä on aiheutunut, että eri pohjoismaiden kunnallishallintoon liittyvät ongelmat ovat olleet samankaltaisia.

Kunnallisen palvelutuotannon kehittämiseksi ja kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi on pohjoismaissa ollut valmisteilla useita kunnallishallintoon liittyviä selvityksiä. Kehittämishanke, jossa neljällä pohjoismaalla, Ruotsilla, Norjalla, Tanskalla ja Suomella on samankaltaisia tavoitteita ja intressejä, on Ruotsissa ensiksi toteutettu vapaakuntakokeilu.

Ruotsissa on säädetty vapaakuntakokeilua koskeva laki, joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1984.

Ruotsin kokeilun tarkoituksena on, että siihen osallistuvat kunnat ja maakärjäkunnat saavat erivapauksia kokeilun aikana nimettävistä valtiollisista säännöksistä, jotta ne voisivat paremmin sopeuttaa organisaationsa, päätöksensä ja toimenpiteensä paikallisten tarpeiden mukaan sekä käyttää voimavarojaan paremmin ja tehokkaammin kunnallisessa toiminnassa. Tavoitteena on myös lisätä yksityisen ihmisen vaikutusmahdollisuuksia kunnan hallinnossa.

Ruotsin vapaakuntakokeilu antaa mahdollisuuden väljentää perinteistä sektorilautakunta- ja hallintokuntajakoa, käyttää valtionapuja joustavammin, kokeilla vapaampia muotoja kuntasuunnittelussa ja rajoittaa valtion viranomaisten hyväksymismenettelyä ja valvontaa sekä etsiä uusia yhteistyömuotoja kuntien ja maakärjäkuntien välillä.

Kokeilussa ei saa vaarantaa yhteiskunnallisten palveluiden tasa-arvoista ja oikeudenmukaista jakautumista, kansalaisten hengen ja terveyden suojaa, oikeusturvaa eikä yhteiskuntataloutta.

Vapaakunnat itse esittivät toivomuksia valtiollisista säännöksistä poikkeamiseen.

Ruotsissa on vapaakuntakokeilun keskeisimpänä kysymyksenä pidetty kunnallisen lautakuntajärjestelmän, erityisesti kunnanosalautakuntien järjestämismahdollisuutta toisin kuin laeissa tai asetuksissa on säädetty. Vapaakuntakokeilu käynnistettiin tätä koskevalla lailla.

Ruotsissa tehdyt erivapaushakemukset koskevat yhteensä noin 250 eri asiaa. Näistä 2/3 koskee kaavoitusta ja rakentamista, koulutointa sekä työvoima-asioita. Vapaakuntien hakemukset ovat olleet laadultaan hyvin erilaisia; hakemukset ovat koskeneet jotain kunnallista toimintaa kokonaisuutena tai tiettyjä rajoitettuja asioita. Erivapaushakemuksia voidaan tehdä myös kokeilutoiminnan kuluessa.

Erivapaushakemukset osoitetaan hallitukselle ja toimitetaan siviiliministeriöön. Stat- och

kommunberedningen -niminen komitea antaa anomuksista lausunnon ja valmistele ne yhteistyössä asianomaisen erityisministeriön kanssa. Hallituksen kannanotto kunnan hakemukseen voi tapahtua kolmella eri tavalla: hallintopäätöksenä, asetuksen muutoksena tai ehdotuksena lain muutokseksi.

Ruotsissa vapaakuntakokeiluun on valittu yhteensä 9 kuntaa ja 3 maakäräjäkuntaa. Vapaakunnat on pyritty valitsemaan niin, että ne olisivat tyyppiltään mahdollisimman erilaisia.

Tanskassa on käynnistetty vapaakuntakokeilu 1 päivänä huhtikuuta 1985 voimaan tulleilla lailla. Mukana on 22 kuntaa ja 5 maakäräjäkuntaa. Kokeilun sisältö ja sitä koskevat rajoitukset ovat samankaltaisia kuin Ruotsissa. Tanskan laissa säädetään kuitenkin yksityiskohtaisemmin, mistä voimassa olevan säännösten kohdista vapaakunnille voidaan myöntää poikkeuksia. Kokeilu kestää vuoteen 1989 asti.

Norjassa on annettu keväällä 1986 kokeilulaki, jonka täytäntöönpano alkoi vuoden 1987 alusta. Kokeilukuntien määrä on rajattu enintään kahdeksikymmeneksi ja maakuntien neljäksi. Laissa ei ole annettu kovin yksityiskohtaisia määräyksiä kokeilutoiminnasta. Kokeiluaika on neljä vuotta.

Ruotsin, Tanskan ja Norjan vapaakuntakokeilua on käsitelty laajemmin vapaakuntatyöryhmän mietinnössä (komiteamietintö 1987:2).

2.1.3. Muutoksen syyt

Sytä, joiden vuoksi kunnallishallintoa tulisi nykyisestä edelleen kehittää, ovat pitkälle viety kunnallishallinnon eri sektoreita koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö ja kunnallishallinnon erityistoimialaa koskeva tiukka valtionhallinnon ohjaus ja valvonta.

Yhteiskunnallisten palvelujen laajentuessa ja kunnan osuuden kasvaessa näiden palvelujen järjestämisessä kunnan tehtävistä yhä suurempi osa on järjestetty erityislaeilla, jolloin näissä laeissa säädetyt erityiset valtionvalvonnan muodot ovat saaneet aiempaa suuremman merkityksen.

Erityisaloja koskeva varsin laaja ja epäyhtenäinen lainsäädäntö on monilta osin yksityiskohtaisempi ja kunnallisten viranomaisten toimivaltaa enemmän rajoittava kuin voidaan yleiseltäkään kannalta katsoa tarpeelliseksi. Tämä on johtunut siitä, että yhteiskunnallisten

uudistusten toteuttamiseksi oli aikaisemmin tarpeen antaa monesti varsin yksityiskohtaisetkin säännökset, jotta päästäisiin asetettuihin tavoitteisiin.

Nykyisin kunnallishallinnon edellytykset sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi ovat vahvistuneet siitäkin syystä, että kuntien palveluksessa olevan henkilöstön määrä on lisääntynyt ja sen koulutustaso sekä paikallinen asiantuntemus on kasvanut.

Nykyisen valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän ei voida katsoa riittävästi korostavan kuntien itsehallinnollista asemaa ja omavastuuta. Suurin osa valtionosuuksista ja -avustuksista on erityislakien nojalla määrättyihin tehtäviin sidottua ja kohdistuu vain näiden hoidosta aiheutuviin kustannuksiin tai osaan niistä. Siitä, kuinka tehtävien hoito on järjestettävä, on laeissa ja niiden perusteella annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä ja ohjeissa yksityiskohtaiset määräykset. Järjestelmä rajoittaa kuntien mahdollisuuksia vaihtoehtoiseen toimintatapojen valintaan ja toiminnan järjestämiseen paikallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvalla tavalla.

Valtionosuuksien ja -avustusten tehtäväsidonnaisuudesta ja kustannusperusteisuudesta syntyy myös tarve hyvinkin yksityiskohtaisesti ohjata ja valvoa kuntien toimintaa ja taloutta. Valtion valvonnan tarkoituksena on yhtäältä seurata, että yhteiskunnallisten palvelujen tarjonnalle, laadulle ja kehittämiselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja toisaalta varmistua siitä, että eri tarkoituksiin myönnetty valtion tuki on käytetty aiottuun tarkoitukseen ja että kustannukset, joihin valtion tukea suoritetaan, ovat tarpeellisia. Siitä huolimatta, että valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän muodollista yhtenäisyyttä ja toimivuutta on tältä osin voitu kehittää kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain pohjalla, on järjestelmä edelleen hallinnollisesti työläs.

Tarvetta kunnallishallinnon uudelleenarviointiin aiheuttavat myös kuntalaisten kunnallishallintoon kohdistamat vaatimukset palvelujen lisäämiseksi tai muuten parantamiseksi. Kunnallishallinnon palvelutuotannon lisääntyminen aiheuttaa jatkuvaa painetta kunnalliseen menotalouteen. Kunnallishallinnon laajentumisesta on yksittäisille kunnille ollut seurauksena taloudellisia vaikeuksia ja varsinkin suuremmissa kuntayksiköissä hallinto- ja palvelutuotantojärjestelmä on byrokraatoitunut.

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

2.2.1. Esityksen valmistelu

Ennen kuin vapaakuntakokeilun selvitystyö oli sisäasiainministeriössä käynnistetty, kunnat olivat tehneet aloitteita vapaakuntakokeilun järjestämisestä. Myös Ruotsalainen kansanpuolue teki sisäasiainministeriölle aloitteen vuonna 1985 vapaakuntakokeilun käynnistämisestä. Samana vuonna kaupunkipäivillä veloitettiin Suomen Kaupunkiliitto ryhtymään toimenpiteisiin vapaakuntakokeilun toteuttamiseksi.

Eduskunnalle on jätetty vuoden 1986 aikana kaksi lakialoitetta kokeilutoiminnan aloittamisesta kunnissa.

Useat kunnat ovat myös ilmoittaneet ennalta kiinnostuksensa vapaakuntakokeiluun.

Sisäasiainministeriö asetti 3 päivänä joulukuuta 1985 työryhmän, jonka tuli selvittää kunnallista itsehallintoa vahvistavan kokeilutoiminnan käynnistämistarve sekä tehdä kokeilun toimeenpanemiseksi tarpeelliset ehdotukset. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös mahdollisuudet vahvistaa kunnallista itsehallintoa muinkin kuin kokeilutoimintaan perustuvien toimenpitein. Vapaakuntatyöryhmä jätti ehdotuksensa 31 päivänä joulukuuta 1986.

Sisäasiainministeriö on 15 päivänä joulukuuta 1987 asettanut kunnallisen itsehallinnon vahvistamista palvelevan kehittämis- ja kokeiluprojektin, jonka tehtävänä on vapaakuntatyöryhmän mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta laatia toteuttamiskelpoisiksi katsotuista ehdotuksista tarpeelliset laki- ja muut esitysluonnokset, tehdä kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen kuuluvia muita kehittämisaloitteita ja ehdotuksia, seurata toimeenpantavia kokeiluja, arvioida kokeilujen tulokset ja laatia kokeiluun perustuvat jatkotoimenpide-ehdotukset.

Vapaakuntakokeilu olisi siten yksi osa kunnallisen itsehallinnon kehittämistyötä. Projekti on valmistellut sisäasiainministeriön apuna yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen kanssa ehdotuksen laiksi vapaakuntakokeilusta. Projektiin kuuluvat sisäasiainministeriön, keskeisten ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen edustajat.

2.2.2. Lausunnonantajat

Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunnot asianomaisilta ministeriöiltä, lääninhallituksilta lukuunottamatta Ahvenanmaan läänin, kunnallisilta keskusjärjestöiltä sekä eräiltä muilta yhteisöiltä. Kaikille kunnille lukuunottamatta Ahvenanmaan maakunnan kuntia varattiin myös mahdollisuus lausunnon antamiseen. Lausunnoissa on yleisesti ottaen pidetty työryhmän kunnallisen itsehallinnon vahvistamista koskevia kehittämisehdotuksia ja vapaakuntakokeilua kannatettavina.

3. Esityksen organisatoriset vaikutukset

Kokeilukunnissa voitaisiin kehittää sekä luottamushenkilö- että viranhaltijaorganisaatiota rakenteeltaan kevyemmäksi ja toiminnaltaan joustavammaksi. Käytännössä tämä voisi merkitä luottamushenkilötoimielinten määrän vähentämistä ja viranhaltijaorganisaation moniportaisuuden supistamista sekä organisaatioyksiköiden vastuualueiden laajentamista. Kokeilu sallisi lakisääteisten lautakuntien aseman uudelleen järjestelyn kokeilukunnissa. Viranhaltijaorganisaation pirstoutuneisuutta ja moniportaisuutta voitaisiin vähentää.

Vapaakuntakokeilulla ei ole organisatorisia vaikutuksia valtion hallintoon.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kokeilutoimintaa järjestettäessä ei valtiolle ja kunnille aiheuteta lisääntyviä kustannuksia eikä muuteta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Valtionosuusjärjestelmän kokeilua koskevia säännöksiä valmisteltaessa selvitetään myös suppea-alaisten kuntainliittojen ottaminen mukaan kokeilun piiriin. Kunnan kokeillessa hallinnon järjestämistä uusien toimielinten hallintomenot luetaan samoin perustein kuin aiemmin valtionosuuden piiriin. Samoin jos viranhaltijan tehtävämäärityksiä muutetaan, niin muutettujen virkojen ja tointen palkkausmenot kuuluvat valtionosuuden piiriin aiemmilla perusteilla.

Vapaakuntien tulee varautua kuitenkin kokeilunsa seurannan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Tavoite.* Esityksen tarkoituksena on kuntien itsehallinnon yleinen vahvistaminen. Tarkoituksena on selvittää, voivatko kunnat nykyistä itsenäisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin suunnitella ja järjestää hallintonsa niin, että paikalliset olosuhteet, kuntalaisten tarpeet ja kunnan voimavarat on mahdollista ottaa paremmin huomioon. Uusien ratkaisujen tulisi olla tarkoituksenmukaisia kuntien ja valtion talouden kannalta. Lähtökohtana on, että palvelutaso parantuisi ja toiminta tehostuisi.

Kunnan tulee kokeilutoiminnasta huolimatta hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Tehtävät on hoidettava siten, ettei yksityisen kansalaisen oikeutta tai muita suojattuja etuja loukata.

2 §. *Soveltamisala.* Kokeilutoimintaa kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi ehdotetaan toteutettavaksi vapaakuntakokeiluna ainoastaan rajatun kuntajoukon piirissä. Vapaakuntakokeiluun voisivat osallistua kunnat, jotka valtioneuvosto valitsisi kokeilutoiminnan piiriin.

Rajatun kuntajoukon (*vapaakuntien*) lisäksi voisivat hallinto-organisaationsa järjestämistä nykyistä vapaammin ja joustavammin kokeilla kaikki halukkaat kunnat (*hallinnon kokeilukunnat*) ilmoitettuaan siitä sisäasiainministeriölle. Koulutoimen osalta kokeilu kuitenkin edellyttää opetusministeriön hyväksymistä. Kokeilun seuranta koskevat soveltuvin osin samat säännökset kuin varsinaisia vapaakuntia.

3 §. *Hallinnon järjestäminen.* Epäkohtana kunnallishallinnossa on pidetty kunnallishallinnon eri sektoreiden hallinnon järjestämistä koskevaa yksityiskohtaista lainsäädäntöä. Sen vuoksi ehdotetaan kokeilussa sallittavaksi hallinnon poikkeuksellinen järjestely. Säännös sallisi yhdistää lautakuntia, jättää lautakunta asettamatta ja antaa tehtävät kunnanhallitukselle, toiselle lautakunnalle tai viranhaltijoille, antaa lautakuntien tehtävät kunnanosa-alueellisille toimielimille ja muunlaisen järjestelyn. Poikkeuksena olisivat kansanedustajain vaa-

leista annetussa laissa (391/69) ja tasavallan presidentin valitsemisesta annetussa laissa (574/87) sekä kunnallisvaalilaissa (361/72) tarkoitettut toimielimet samoin kuin tilintarkastajat ja holhouslaissa tarkoitettu holhouslautakunta. Kunnissa tulee olla opetus- ja sivistystoimen hallintoa varten yksi tai useampi monijäseninen toimielin, joka kaksikielisessä kunnassa jakautuu suomenkieliseen ja ruotsinkieliseen osastoon. Näiden tehtävät eivät sovellu poikkeuksellisten järjestelyjen piiriin. Muilla lakisääteisillä hallinnonaloilla asianomaisesta lainsäädännöstä poikkeava organisaatio sen sijaan olisi mahdollinen. Kokeilutoiminnan yhteydessä kunnilla on toisaalta mahdollisuus voimassa olevan lainsäädännön antamien mahdollisuuksien rajoissa tehostaa kunnallisen hallinnon sisäistä kehittämistyötä.

Hallinnon järjestämisestä voitaisiin päättää kunnanvaltuuston erillisellä päätöksellä eikä siis olisi välttämätöntä muuttaa johtosääntöä.

4 §. *Rajoitukset hallinnon järjestämisessä.* Jos kunta on itse asiassa asianosaisena, ei ole paikallaan, että kunnanhallitus voisi käsitellä muutoin lakisääteiselle lautakunnalle lain tai asetuksen nojalla kuuluvaa asiaa päätösvallan käyttäjänä. Tällainen asia täytyy säilyttää muun toimielimen kuin kunnanhallituksen käsiteltävänä. Hallinnollista pakkoa sisältäviä toimenpiteitä ei tule voida delegoida yksittäisen viranhaltijan ratkaistavaksi, vaan käsittelyn tulee tapahtua monijäsenisessä toimielimessä. Tässä tarkoitetaan esimerkiksi lastensuojelulain (683/83) 18 ja 19 §:n tarkoittamia toimenpiteitä.

Rakennustoimintaa kunnassa valvovan toimielimen jäsenten kelpoisuusvaatimukset olisivat rakennuslain mukaiset.

5 §. *Asian siirtäminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi.* Kunnallislain 63 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja taikka kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja ei voi siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi lautakunnan tai johtokunnan päätöstä asiassa, joka laissa tai sen nojalla asetuksessa on sää-

detty sen ratkaistavaksi. Kunnanhallitukselle on myönnetty oikeus siirtää lautakuntien päätökset, jotta kunnanhallitus voisi muodostua kunnan hallintoa johtavaksi ja eri lautakuntien toiminnan yhtenäisyyttä valvovaksi keskuselimeksi. Lakisääteisten lautakuntien osalta nykyisin voimassa olevat rajoitukset vahvistavat sektoriviranomaisten asemaa suhteessa kunnanhallitukseen. Kokemusten saamiseksi siitä, vahvistuisiko kunnan itsehallinnollinen asema siirtämisoikeuden laajentumisen kautta, esitetään siirtämisoikeuden laajentamista nykyisestä. Rajoituksena olisi, ettei sellaista laissa tai sen nojalla asetuksessa lautakunnan tai johtokunnan ratkaistavaksi säädettyä asiaa voida siirtää, jossa kunta on asianosainen. Myöskään rakennuslaissa rakennuslautakunnalle säädettyjä asioita ei voitaisi siirtää. Kun asianomaiset ministeriöt ovat epäilleet, että siirto-oikeuden laajentaminen heikentäisi lakisääteisten lautakuntien asemaa ja jopa voisi vaarantaa sellaisten asiakasryhmien asioiden hoitoa, jotka vaativat erityisasiantuntemusta, kokeilun yhteydessä voitaisiin selvittää, onko asialla pelättyjä sivuvaikutuksia ja kuinka laajalti siirto-oikeutta käytettäisiin.

6 §. *Vapauttaminen alistamisvelvollisuudesta.* Alistaminen on niissä tapauksissa, joissa se jo on poistettu, todettu vanhentuneeksi hallinnolliseksi menettelyksi. Alistuksia on yleensäkin pidetty tarpeettomina. Hallinnon tason katsotaan kunnissa siinä määrin nousseen, ettei valtion valvonta alistuksina ole enää tarpeen. Poikkeuksena tähän ovat kuitenkin järjestys-säännön, kunnanvaakunan ja kuntainliiton perussäännön vahvistamista sekä oppilaan määräraikaista erottamista koskevat asiat. Oppilaan siirtäminen erityisluokalle vastoin huoltajan tahtoa, eräät johtosäännön muutokset niiden merkityksessä peruskoulun lakkauttamista sekä maa-ainesten ottamisluvat tulee myös alistaa. Kunnassa hyväksytty öljyntorjuntasuunnitelma tulee myös alistaa vahvistettavaksi, koska suunnitelman perusteella määräytyy öljysuojarahastosta suoritettavan rahoituksen määrä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaisesta toteuttamissuunnitelman vahvistamisesta ei voida luopua, ennen kuin vapaakuntakokeilu ulotetaan myös valtionosuusjärjestelmään tältä osin.

Samoin rakennuslain (370/58) alistamista koskevia säännöksiä sovelletaan vapaakunnissa. Alistaminen ei kuitenkaan olisi tarpeen

rakennusjärjestystä koskevasta päätöksestä eikä vähäisistä asema-, rakennus-, tai rantakaavan muutoksista. Alistamista ei tarvittaisi myöskään näiden kaavojen hyväksymistä koskevaan päätökseen, milloin alistusviranomaisen ilmoittaa jo ennen kaavan hyväksymistä kunnassa, ettei kaavan alistaminen ole tarpeen.

Edelleen vapaakunnat vapautettaisiin alistamasta asema-, rakennus- tai rantakaavoja, jos alueelle on vahvistettu yleiskaava. Tällöin kuntien kaavoitukseen kohdistettu valvonta siirtyy nykyistä yleispiirteisemmälle tasolle.

7 §. *Poikkeukset lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä.* Vapaakunnassa voitaisiin poiketa myös eräiden lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä. Tarkoitus on, että 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi voitaisiin poiketa erinäisistä toiminnan järjestämistä koskevista säännöksistä. Tämä merkitsi päätösvallan siirtoa valtiolta kunnille, muutosta hallinnollisiin menettelytapoihin valtion ja kuntien välillä samoin kuin kunnan ja kuntalaisten välisissä suhteissa.

Kokeilun kohteeksi tulevat säännökset ovat selvitettävänä ja kokeilusta säädetään erikseen. Tarkoitus on, että hallituksen esitys annettaisiin syksyllä 1988.

8 §. *Poikkeukset valtionosuuksia ja -avustuksia koskevista säännöksistä.* Vapaakunnassa voitaisiin kokeilla käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmiä. Kokeilun tarkemmat ehdot ovat selvitettävänä ja niistä säädetäisiin erikseen. Kokeilu voitaisiin aloittaa aikaisintaan vuoden 1990 alusta.

9 §. *Vapaakuntien valintaperusteet.* Tarkoitus on, että vapaakunniksi valittavat kunnat olisivat monella perusteella koko kuntakenttää edustavia. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valintaperusteina tulisi olla maan eri osien huomioon ottaminen, kaupunkien ja muiden kuntien edustus sekä kielellisen, poliittisen ja elinkeinorakenteen erilaisuuden huomioon ottaminen.

Kuntien määrän tulisi olla sellainen, että eri valintakriteerit voisivat tulla riittävästi huomioon otetuiksi. Vapaakuntien lukumäärään vaikuttaisivat olennaisesti myös kuntien suunnitelmat kokeilutoiminnastaan. Toisaalta kokeilusta on saatava riittävästi vertailukelpoista aineistoa ja toisaalta kuntajoukkoa on tarpeen rajoittaa, jotta vapaakuntakokeilua voitaisiin tehokkaasti ohjata ja seurata. Vapaakuntien lukumäärä ei siten voi olla kovin suuri.

10 §. *Vapaakuntien valinta.* Päätösvalta valinnasta ehdotetaan annettavaksi valtioneuvostolle. Esityksen valmistelisi sisäasiainministeriö. Hakemusmenettelystä päättää tarkemmin sisäasiainministeriö.

11 §. *Sisäasiainministeriön seurantavastuu.* Sisäasiainministeriö pitäisi yhteyttä vapaakuntiin. Tarkoitus olisi järjestää yhdessä asianomaisten ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen kanssa niiden edustajille neuvottelutalouksia. Kuntien tulee antaa sisäasiainministeriölle seurantaa varten tarpeelliset tiedot kokeilutoiminnasta ja sen tuloksista. Hallitus voi myös antaa eduskunnalle määräajoin esimerkiksi hallituksen kertomuksen yhteydessä selonteon niistä kokemuksista, joita kokeilusta saadaan.

Sisäasiainministeriössä toimivan seurantaorganisaation tulee myös hyvissä ajoin ennen kokeilua varten määrätyn ajan päättymistä valmistella ehdotus niistä toimenpiteistä, joihin sen jälkeen ryhdytään. Tällöin voidaan esimerkiksi ehdottaa sellaisten järjestelyjen toteuttamista pysyvästi, joiden osalta kokeilu osoittautuu onnistuneeksi. Mikäli kokeilun aikana käy ilmi, että se joltain osin esimerkiksi vaarantaisi kuntien tehtävien asianmukaisen suorittamisen, sisäasiainministeriön tulee ryhtyä toimiin sellaisen kokeilun lopettamiseksi. Koska kokeilu on kunnan vapaaehtoista toimintaa, kunta voi myös päättää lopettaa kokeilun haluamaan ajankohtana.

12 §. *Kokeilutoimenpiteistä ilmoittaminen.* Kunnallislain 145 §:n mukaisesti lääninhallituksen yleistä valvontaa varten on tarpeen, että lääninhallitus saa tiedon kunnan kokeilutoiminnasta. Myös kokeilun seurannan kannalta on välttämätöntä, että valtion viranomaiset saavat tiedon toimenpiteistä ja muutoksista. Vastaavasti kunnan tulee myös kunnallislain mukaisesti tiedottaa kokeilutoimenpiteistä kunnassa.

13 §. *Muun lainsäädännön soveltaminen.* Lakisääteisen viranomaisen korvaavaan viran-

omaiseen sovellettaisiin, mitä asianomaisesta toimielimestä on säädetty. Etenkin muutoksenhakuoikeuden säilyminen on kuntalaisen oikeusturvan kannalta tärkeä. Toisaalta, koska kysymys on väliaikaisesta toimenpiteestä, ei ole perusteltua syytä järjestää muutoksenhakua toisin eikä siis muuttaa valitusta koskevia säännöksiä väliaikaisella lailla muutoksenhakuviranomaisen, valitusoikeuden tai valitusperusteiden osalta.

14 §. *Luottamushenkilöiden toimikauden päättyminen.* Hallinnon järjestämistä poikkeavalla tavalla koskevat järjestelyt toteutettaneen yleensä vaalikauden vaihtuessa. Koska kuitenkin saattaa olla mahdollista ryhtyä kokeilutoimenpiteisiin muunakin ajankohtana ja toisaalta saattaa olla paikallaan luopuakin aloitetusta kokeilusta kesken vaalikauden, on laissa säädettävä siitä, ettei luottamushenkilöiden erottamattomuudesta aiheudu esteitä kokeilun tarkoituksenmukaiselle suorittamiselle.

15 §. *Voimassaoloaika.* Laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 1992 loppuun.

Kokeilu voidaan aloittaa aikaisintaan vuoden 1989 alusta. Mikäli on tarpeen, on mahdollista ennen kokeilua varten määrätyn ajan päättymistä tehdä esitys lain voimassaoloajan jatkamisesta esimerkiksi seuraavan kunnallisvaalikauden loppuun.

16 §. *Siirtymäsäännökset.* Vireillä olevat hallintoasiat siirtyisivät käsiteltäviksi valtuuston hallinnon järjestämisestä tekemän päätöksen mukaisesti, ellei valtuusto päättä toisin.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan heti sen antamisen jälkeen.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki vapaakuntakokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Yleisiä säännöksiä

1 §

Tavoite

Kokemusten saamiseksi siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja nykyistä paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja, järjestetään vapaakuntakokeilua sen mukaan kuin siitä tässä laissa säädetään.

Kokeilu ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palvelujen saatavuutta.

2 §

Sovelletamisala

Tätä lakia sovelletaan kuntaan (*vapaakunta*), jonka valtioneuvosto on valinnut tässä laissa tarkoitetun kokeilun piiriin.

Lain 3 §:ssä tarkoitettua kokeilua voi harjoittaa myös muu kunta (*hallinnon kokeilukunta*) ilmoitettuaan kokeilusuunnitelmasta sisäasiainministeriölle. Koulutoimen osalta hallinnon kokeilua voidaan harjoittaa opetusministeriön hyväksymän kokeilusuunnitelman mukaisesti. Tästä kokeilutoiminnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä 4 §:ssä, 10 §:n 1 momentissa, 11 ja 12 §:ssä on säädetty.

Kokeilun sisältö

3 §

Hallinnon järjestäminen

Vapaakunnan kunnanvaltuusto voi antaa yhdelle tai useammalle lautakunnalle tai muulle viranomaiselle kokonaan tai osaksi sellaisen

hallinnon hoitamisen, joka lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaan kuuluu jollekin muulle lautakunnalle tai johtokunnalle. Hallinto voidaan järjestää myös niin, että kutakin kunnan osa-alueetta tai niistä joitakin varten voidaan asettaa lautakunta, johtokunta tai muu viranomainen.

Mitä 1 momentissa tai muualla tässä laissa on säädetty, ei koske:

1) kansanedustajain vaaleista annetussa laissa (391/69) ja tasavallan presidentin valitsemisesta annetussa laissa (574/87) sekä kunnallisia vaalilaita (361/72) tarkoitettua kunnan keskusvaalilautakuntaa, vaalilautakuntaa ja vaalitoimikuntaa;

2) holhouslaissa tarkoitettua holhouslautakuntaa; eikä

3) kunnallislaita (953/76) tarkoitettuja tilitarkastajia.

Opetus- ja sivistystoimen hallintoa varten kunnassa tulee olla yksi tai useampi monijäseninen toimielin. Kaksikielisessä kunnassa toimielin jakautuu suomenkieliseen ja ruotsinkieliseen osastoon, jotka käyttävät toimialallaan toimielimen päätösvaltaa.

Hallinnon järjestämisestä päättää kunta erillisellä päätöksellä.

4 §

Rajoitukset hallinnon järjestämisessä

Lautakunnan tai johtokunnan päätösvaltaa asiassa, joka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty sen ratkaistavaksi ja jossa kunta on asianosainen, ei saa antaa kunnanhallitukselle.

Päätösvalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan tämän lain nojalla siirtää vain monijäseniselle toimielimelle.

Rakennustoimintaa kunnassa valvovan toimielimen jäsenten kelpoisuusvaatimuksista on

voimassa, mitä rakennuslaissa (370/58) on säädetty.

5 §

Asian siirtäminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Vapaakunnan kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja taikka kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voi siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi lautakunnan tai johtokunnan päättämän asian. Siirtää ei kuitenkaan saa asiaa, joka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty lautakunnan tai johtokunnan ratkaistavaksi ja jossa kunta on asianosainen, eikä asiaa, joka on rakennuslaissa säädetty rakennuslautakunnan ratkaistavaksi.

6 §

Vapauttaminen alistamisvelvollisuudesta

Vapaakuntaan ei sovelleta, mitä muussa laissa on säädetty kunnan viranomaisen päätöksen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei kuitenkaan koske alistamista, josta on säädetty: ^{14/82}

1) kunnallislain 10 §:n 2 momentissa, 14 §:n 1 momentissa ja 126 §:n 1 momentissa; — ^{18/84} ^{14/82}

2) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (677/82) 9 §:ssä;

3) peruskoululain (476/83) 42 §:n 1 momentissa;

4) peruskouluasetuksen 55 §:n 2 ja 4 momentissa;

5) kunnan kouluhallinnosta annetun lain (479/83) 12 §:n 3 momentissa;

6) kunnan kouluhallinnosta annetun asetuksen (722/84) 12 §:n 2 momentissa;

7) maa-aineslain 7 §:n 2 momentissa;

8) maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetun lain (378/74) 5 §:n 2 momentissa, sekä

9) aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 12 §:n 3 momentissa.

Rakennuslain alistamista koskevia säännöksiä sovelletaan vapaakunnassa seuraavin poikkeuksin:

1) rakennusjärjestystä koskevaa päätöstä ei alisteta vahvistettavaksi;

2) vähäisinä pidettäviä asema-, rakennus- tai

rantakaavan muutoksia ei alisteta vahvistettavaksi; sekä

3) asema-, rakennus- tai rantakaavan hyväksymistä koskevaa päätöstä ei alisteta vahvistettavaksi, milloin alistusviranomaisen on kaavaa laadittaessa ilmoittanut, ettei alistaminen ole tarpeen.

Ympäristöministeriö voi antaa vapaakunnalle oikeuden olla alistamatta vahvistetun yleiskaavan alueella asema-, rakennus- tai rantakaavoja taikka niiden muutoksia.

7 §

Poikkeukset lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä

Vapaakunnan oikeudesta poiketa eräiden lakien ja asetusten säännöksistä ja niiden nojalla annetuista määräyksistä säädetään erikseen.

8 §

Poikkeukset valtionosuuksia ja -avustuksia koskevistä säännöksistä

Kokeilusta vapaakuntien valtionosuuksien ja -avustuksien osalta säädetään erikseen.

Vapaakuntien valinta

9 §

Vapaakuntien valintaperusteet

Edellä 2 §:n 1 momentissa tarkoitetut kunnat valitaan siten, että maan eri osat, kaupungit ja muut kunnat, kielelliseltä ja poliittiselta sekä asutus- ja elinkeinorakenteeltaan erilaiset kunnat tulevat mahdollisuuksien mukaan edustetuiksi.

10 §

Vapaakuntien valinta

Valtioneuvosto valitsee sisäasiainministeriön esityksestä vapaakunnat kokeiluun hakeneista kunnista. Hakemusmenettelystä päättää tarkemmin sisäasiainministeriö. Kunnan tulee hakemuksessaan esittää suunnittelemansa kokeilutoiminta.

Valtioneuvoston päätös julkaistaan säädös-kokoelmassa.

Kokeilun seuranta

11 §

Sisäasiainministeriön seurantavastuu

Sisäasiainministeriön tehtävänä on seurata vapaakuntakokeilua.

Kunnat ovat velvollisia antamaan sisäasiainministeriölle kokeilun seurantaa varten tarpeelliset tiedot.

12 §

Kokeilutoimenpiteistä ilmoittaminen

Vapaakunnan tulee ilmoittaa lääninhallitukselle kunnanvaltuuston tämän lain nojalla tekemistä hallinnon järjestämistä koskevista päätöksistä.

Erinäisiä säännöksiä

13 §

Muun lainsäädännön soveltaminen

Viranomaiseen, jonka hoidettavaksi on tämän lain nojalla annettu tehtäviä, sovelletaan, mitä näitä tehtäviä muutoin hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin on säädetty.

Jos asia on 5 §:n nojalla siirretty kunnanhallituksen käsiteltäväksi, kunnanhallituksen päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta asianomaisen lautakunnan tai johtokunnan päätökseen on säädetty.

Edellä 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta siltä viranomaiselta, jonka vahvistettavaksi päätös olisi muun lain nojalla tullut alistaa.

Milloin päätöstä ei ole tämän lain nojalla alistettava vahvistettavaksi, päätöksestä on vastaavasti voimassa, mitä vahvistetusta päätöksestä on muualla säädetty.

14 §

Luottamushenkilöiden toimikauden päätyminen

Niiden luottamushenkilöiden toimikausi, jotka on valittu sellaiseen toimielimeen, jonka tehtävät on päätetty siirtää muulle toimielimelle tai muille toimielimille, päättyy siitä lukien kuin 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut järjestelyt kunnassa tulevat voimaan.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

15 §

Voimassaoloaika

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1988 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1992.

Kokeilu voidaan aloittaa vuoden 1989 alusta.

16 §

Siirtymäsäännökset

Jos kunnanvaltuusto tämän lain nojalla päättää poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädetystä tai niiden nojalla määrätystä hallinnon järjestämisestä, järjestelyn voimaan tullessa vireillä olevat hallintoasiat siirtyvät käsiteltäväksi kunnanvaltuuston päätöksen mukaisessa järjestyksessä, jollei päätöksessä toisin määrätä.

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 1988

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Jarmo Rantanen*

