

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Suomen Kuntaliitto on yksityisoikeudellinen yhdistys, joka perustetaan yhdistyslain mukaisessa järjestyksessä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä. Ehdotuksen mukaan nykyisten kuntien keskusjärjestöjen jäsenet kuuluisivat 1 päivästä huhtikuuta 1993 alkaen jäseninä uuteen keskusjärjestöön. Niillä olisi kuitenkin mahdollisuus jäädä uuden kuntaliiton ulkopuolelle siten, kuin laissa erikseen säädettäisiin.

Suomen Kuntaliiton perustamisen yhteydes-

sä purkautuvien yhdistysten omaisuus siirtyisi Suomen Kuntaliitolle suoraan lain nojalla ja olisi leimaverosta vapaa. Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyviä järjestelyjä pidettäisiin verotuksessa toimintamuodon muutoksena. Kunnallinen työmarkkinalaitos kuuluisi ehdotuksen mukaan osana Suomen Kuntaliittoon. Sen järjestysmuodosta on tarkoitus säätää erikseen lailla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Kuntien keskusjärjestöt ja uuden keskusjärjestön perustaminen

Suomessa on 460 kuntaa, joista 97 on kaupunkeja. Kunnat ovat perustaneet etujensa valvomiseksi ja erilaista palvelutoimintaa varten yhdistyksiä. Suomen Kaupunkiliitto ry — Finlands Stadsförbund rf on perustettu vuonna 1912. Jäseniä siinä on 90. Suomen Kunnallisiitto ry on perustettu vuonna 1921, ja siinä on jäseniä 350. Finlands svenska kommunförbund rf on puolestaan perustettu vuonna 1926 jäsenmäärän ollessa 54. Näitä järjestöjä kutsutaan kuntien keskusjärjestöiksi.

Lisäksi kuntien ja kuntainliittojen järjestöjä

eli kunnallisia keskusjärjestöjä ovat Suomen maakuntien liitto ry — Landskapens förbund i Finland rf, Sairaalaliitto — Sjukhusförbundet ry ja Suomen ammatillisten oppilaitosten liitto SAOL ry — Förbundet för Finlands yrkesläroanstalter SFFY rf. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tehtävänä on kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (261/87) mukaan kuntien ja kuntainliittojen puolesta neuvotella ja sopia kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista ja suorittaa muun lain mukaan Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle kuuluvat tehtävät.

Pääosin kunnallisten keskusjärjestöjen asema kuntien ja kuntainliittojen etujen valvojana perustuu vapaaehtoiisiin järjestelyihin. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa keskus-

järjestöt edustavat kuntia valtion komiteoissa ja neuvottelukunnissa ja niitä kuullaan asian-
tuntijoina eduskunnassa. Kuntien ja valtion
taloudellinen yhteistyö perustuu niin sanottuun
järjestelyasiakirjamenettelyyn.

Kuntien keskusjärjestöt ovat päättävissä eli-
missään 7 päivänä kesäkuuta 1989 (Suomen
Kunnallisliitto), 9 päivänä kesäkuuta 1989
(Finlands svenska kommunförbund) ja 25 päi-
vänä elokuuta 1989 (Suomen Kaupunkiliitto)
tehneet aiesopimuksen, että ne yhdistyvät uu-
deksi kuntien keskusjärjestöksi. Nimeksi tul-
laan ehdottamaan Suomen Kuntaliitto ry —
Finlands Kommunerförbund rf. Myös Sairaala-
liitto, Suomen ammatillisten oppilaitosten liitto
SAOL ja Suomen maakuntien liitto ovat alus-
tavasti päättäneet, että niiden toiminnot liite-
tään uuteen keskusjärjestöön. Järjestöt ovat
perustaneet Suomen Kuntaliiton 9 päivänä
huhtikuuta 1992 ja säännöt ovat parhaillaan
rekisteröitävinä.

Kuntien ja kuntainliittojen edunvalvonta se-
kä kehittämis- ja palvelutoiminta on nykyisin
järjestöllisesti hajanaista, vaikka kuntamuoto-
jen väliset erot on lainsäädännöllisesti poistettu
pääosin nykyisen kunnallislain (953/76) tullessa
voimaan 1977 alusta. Hajanaisuudesta on ai-
heutunut päällekkäisyyttä erityisesti edunval-
vonnassa. Kuntien ja kuntainliittojen palveluk-
sessa on nykyisin 458 000 henkilöä. Niiden
talousarvioiden yhteissumma vuonna 1992 on
noin 170 miljardia markkaa. Näin ollen yleinen
etu puoltaa keskusjärjestöjen yhdistämistä.

Kunnalliset keskusjärjestöt ovat yksityisoi-
keudellisia yhdistyksiä, joilla ei ole erityistä
lakiin perustuvaa asemaa. Ne on kuitenkin
mainittu noin 50 laissa ja asetuksessa, joissa on
säädetty kuntien tai kunnallisten keskusjärjes-
töjen edustuksesta valtion eri toimielimissä.
Esityksessä ehdotetaan, että eri laeissa olevia
kuntien tai kunnallisia keskusjärjestöjä ja hen-
kilöstöä koskevia säännöksiä sovellettaisiin
Suomen Kuntaliittoon ja sen henkilöstöön.

Tarkoituksena on, että Kunnallinen työ-
markkinalaitos toimii vastaisuudessa osana
Suomen Kuntaliittoa. Sen asemasta säädettäi-
siin erillisessä laissa, johon nyt ehdotettavassa
laissa viitattaisiin.

Kunnallisäätiö on perustettu pääasiassa jär-
jestämään ja kehittämään kunnallisten luotta-
mushenkilöiden ja viranhaltijoiden koulutusta.
Säätiö ylläpitää Kunnallisopistoa. Suomen
Kuntaliiton perustaminen edellyttää myös kun-
tien keskusjärjestöjen koulutustoiminnan uu-

delleen järjestämistä. Säätiö ei ole tarkoituk-
senmukainen muoto koulutustoiminnan har-
joittamiseen.

Ehdotuksen mukaan Suomen Kuntaliitto oli-
si kuntien keskusjärjestö, johon sovellettaisiin
eräin tästä laista johtuvien poikkeuksien yhdis-
tyslakia (503/89). Suomen Kuntaliittoa ei näin
ollen perustettaisi ehdotettavalla lailla, vaan
perustaminen tapahtuisi pääosin yhdistyslain
mukaisessa järjestyksessä.

1.2. Suomen Kuntaliiton jäsenet

Ehdotuksen mukaan Suomen Kuntaliittoon
kuuluminen olisi vapaaehtoista, mutta nykyis-
ten kuntien keskusjärjestöjen jäsenet tulisivat
myös uuden liiton jäseniksi. Suomen Kuntalii-
ton jäseniä olisivat 1 päivästä huhtikuuta 1993
alkaen ne kunnat, jotka ovat Suomen Kaupun-
kiliiton, Suomen Kunnallisliiton tai Finlands
svenska kommunförbundin jäseniä 31 päivänä
maaliskuuta 1993.

Ehdotuksessa on varattu niille kunnille, jot-
ka eivät halua kuulua uuteen keskusjärjestöön,
mahdollisuus olla liittymättä Suomen Kuntalii-
ton jäseneksi. Tämä tapahtuisi ilmoittamalla
siitä lain 2 §:n 2 momentin mukaan kirjallisesti
lakkaavan yhdistyksen hallitukselle viimeistään
31 päivänä maaliskuuta 1993.

Suomen Kuntaliitto palvelisi myös kunnallis-
lain muutoksen johdosta kuntayhtymiksi muut-
tuvia kuntainliittoja, vaikka kuntayhtymät ei-
vät olisi uuden keskusjärjestön jäseniä.

1.3. Verotus

Suomen Kuntaliiton perustamisen tarkoituk-
sena on muun muassa tehostaa pääosin julkis-
silla varoilla tapahtuvaa kuntien edunvalvontaa
ja palvelutoimintaa. Tämän vuoksi olisi myös
yleisen edun mukaista pyrkiä luomaan lainsää-
dännölliset ja taloudelliset edellytykset kuntien
ja kuntainliittojen järjestöjen yhdistymiselle.
Lakkaavien yhdistysten omaisuus siirtyisi Suo-
men Kuntaliitolle suoraan lain nojalla ilman eri
toimenpiteitä. Koska kuntien ja kunnallisten
keskusjärjestöjen yhdistyminen on julkisen
edun mukaista, laissa ehdotetaan, että omai-
suuden luovutus olisi vapaa leimaverosta.
Käytännössä vapautus koskisi kiinteistöjen
lainhuudatusleimaveroja ja arvopapereiden siir-
toleimaveroja.

Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyviä järjestelyjä pidetään sellaisena toimintamuodon muutoksena, ettei lakkaavia yhdistyksiä verotuksessa katsota purkautuneeksi, vaan varat ja velat siirtyvät uudelle yhdistykselle tasejatkuvuutta noudattaen.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Keskusjärjestöjen yhdistymisellä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys. Henkilöstön määrää on tarkoitus supistaa viidenneksellä, mikä puolestaan merkitsee sitä, että kuntien jäsenmaksut tulevat olemaan merkittävästi nykyisiä jäsenmaksuja pienempiä. Tätäkin taustaa vasten on tarkoituksenmukaista, että Suomen Kuntaliitto vapautetaan maksamasta omaisuuden siirron ja vastuiden yhteydessä leimaveroa.

Valtio luopuu veroista, joiden määrä nousee 20 miljoonaan markkaan.

3. Asian valmistelu

Kuntien keskusjärjestöt ovat tehneet yhteisen aloitteen lain valmistelusta. Valmistelu on suoritettu virkатыönä.

4. Riippuvuus muista esityksistä

Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentissa viitataan tuloverolain 24 §:ään, joten ehdotus on tältä osin tarkoitettu hyväksyttäväksi vasta, kun eduskunnalle syyskuussa 1992 annetussa hallituksen esityksessä (HE 200/1992 vp) ehdotettu tuloverolaki on hyväksytty ja vahvistettu.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälässä ehdotetaan selvyiden vuoksi säädettäväksi, että Suomen Kuntaliittoon sovellettaisiin yhdistyslakia, jollei ehdotettavasta laista muuta johdu. Suomen Kuntaliittoa ei näin ollen perustettaisi ehdotettavalla lailla.

Suomen Kuntaliitto edustaisi kunnallishallintoa kokonaisuutena, ja yhdistyksen luonteeseen kuuluisi, että sen toimielimien kokoonpanossa voitaisiin ottaa huomioon poliittiset voimasuhteet jäsenkunnissa. Sääntöluonnoksen mukaan eri poliittisten puolueiden tai muiden ryhmien edustuksen liiton toimielimissä tulisi vastata kunnallisvaalien suhteellisuusperiaatteen mukaisesti puolueiden tai ryhmien edellisissä kunnallisvaaleissa yhdistyksen jäsenkunnissa saamia äänimääriä.

2 §. Pykälän mukaan kunta kuuluisi ilman eri toimenpiteitä Suomen Kuntaliittoon. Jäsenyys olisi kuitenkin vapaaehtoista siten, että kunta voisi olla liittymättä jäseneksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti nykyisen keskusjärjestönsä hallitukselle. Ilmoituksen tulisi olla perillä keskusjärjestössä viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 1993. Kunnan päätökseltä ei vaadittaisi lainvoimaisuutta. Kunta voisi myöhem-

min erota liitosta tai liittyä siihen sääntöjen määräämässä järjestyksessä. Sääntöluonnoksen mukaan jäsenellä on oikeus erota yhdistyksestä ilmoittamalla siitä kirjallisesti yhdistyksen hallitukselle tai sen puheenjohtajalle tai ilmoittamalla eroaminen kuntapäivillä pöytäkirjaan merkittäväksi. Eroaminen tulee voimaan vuoden kuluttua siitä, kun eroamisesta on ilmoitettu edellä mainituin tavoin.

Koska yhdistyminen on ollut vireillä pitkään, kunnilla on jo ollut mahdollisuus harkita jäsenyyttään uudessa järjestössä eikä ehdotetun määräajan noudattaminen näin ollen tuottane vaikeuksia.

3 §. Tarkoituksena on mahdollistaa eräiden Suomen Kuntaliiton perustamisen yhteydessä lakkaavien yhdistysten omaisuuden siirtyminen Suomen Kuntaliitolle ilman luovutuskirjoja ja leimavero-seuraamuksia. Liiton perustamista pidettäisiin verotuksessa toimintamuodon muutoksena.

4 §. Kunnallinen työmarkkinalaitos lakkaisi ehdotuksen mukaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1993, minkä jälkeen se toimisi osana Suomen Kuntaliittoa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen omaisuuden, velkojen ja vastuiden siirtymisen osalta noudatettaisiin,

mitä ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin. Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta on tarkoitus säätää erikseen lailla.

5 §. Sen estämättä, mitä kunkin yhdistyksen säännöissä on määrätty, päätös 3 §:ssä tarkoitettun yhdistyksen purkamisesta ja omaisuuden luovuttamisesta Suomen Kuntaliitolle voitaisiin säännöksen mukaan tehdä aina yhdistyslain 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisella kolmen neljäsosan määräenemmistöllä yhdistyksen kokouksessa. Säännös syrjäyttäisi näin ollen muun muassa yhdistyksen säännöissä olevat määräykset omaisuuden luovuttamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin purkautumispäätöksen tehneen yhdistyksen osalta siitä, että yhdistyslain 40 §:n 2 momentin määräyksiä loppuselvityksestä ja taloudellisen toiminnan jatkumisesta ei sovellettaisi. Yhdistyksen purkautumispäätöksen jälkeistä aikaa koskevan tilinpäätöksen ja vastuuvapautta koskevan asian käsittelee Suomen Kuntaliiton valtuusto.

6 §. Pykälän 1 momentin mukaan Kunnallissäätiön lakkauttamisesta voitaisiin päättää säätiölain 18 §:n (349/87) estämättä. Säännös on tarpeen, koska säätiölain mukaisia lakkauttamisedellytyksiä ei ole olemassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kunnallissäätiön lakkauttamisessa noudatettavasta menettelystä. Säätiön valtuusto voisi vähintään kolmen neljäsosan enemmistöllä päättää säätiön lakkauttamisesta. Päätös olisi tehtävä vuoden 1993 aikana.

7 §. Lakiehdotuksen 7 §:än on otettu tavanomainen voimaantulosäännös.

8 §. Yli 50 eri laissa tai asetuksessa on viitattu kuntien tai kunnallisiin keskusjärjestöihin. Näitä säännöksiä sovellettaisiin ehdotetun pykälän mukaan vastaavasti Suomen Kuntaliiton.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Suomen Kuntaliitto ry — Finlands Kommunförbund rf on kuntien keskusjärjestö, johon sovelletaan yhdistyslakia (503/89), jollei tästä laista muuta johdu.

Suomen Kuntaliiton säännöissä voidaan määrätä, että yhdistyksen toimielimiä valittaessa otetaan huomioon poliittiset voimasuhteet jäsenkunnissa.

2 §

Kunta, joka on Suomen Kaupunkiliitto ry:n — Finlands Stadsförbund rf:n, Suomen Kunnallisliitto ry:n tai Finlands svenska kommunförbund rf:n jäsen 31 päivänä maaliskuuta 1993, kuuluu 1 päivästä huhtikuuta 1993 jäsenenä Suomen Kuntaliittoon.

Kunta voi olla liittymättä Suomen Kuntalii-

ton jäseneksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti nykyisen keskusjärjestönsä hallitukselle viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 1993.

3 §

Mikäli 2 §:ssä mainitut rekisteröidyt yhdistykset sekä Sairaalaliitto — Sjukhusförbundet ry, Suomen ammatillisten oppilaitosten liitto SAOL ry — Förbundet för Finlands yrkesläroanstalter SFFY rf ja Suomen maakuntien liitto ry — Landskapens förbund i Finland rf päättävät purkautua viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1993 ja luovuttaa kiinteän ja irtaimen omaisuutensa sekä vastuut ja velat Suomen Kuntaliitolle, mainittu omaisuus ja velat siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 1994 tämän lain nojalla Suomen Kuntaliitolle ilman eri toimenpiteitä. Näin siirtyvän omaisuuden ja

velkojen osalta ei ole suoritettava leimaverolain 16 §:ssä ja 55 §:ssä tarkoitettua leimaveroa.

Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyviä järjestelyjä pidetään tuloverolain (/) 24 §:ssä tarkoitettuna toimintamuodon muutoksena.

4 §

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen omaisuuden, velkojen ja vastuiden siirtymiseen Suomen Kuntaliitolle sovelletaan, mitä 3 §:ssä säädetään. Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta säädetään muutoin erikseen.

5 §

Sen estämättä, mitä 3 §:ssä tarkoitetun yhdistyksen säännöissä on yhdistyksen purkamisesta ja omaisuuden luovuttamisesta määrätty, voidaan päätös yhdistyksen purkamisesta ja sen omaisuuden luovuttamisesta Suomen Kuntaliitolle tehdä yhdistyslain 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisella määräenemmistöllä.

Purkautumispäätöksen tehneen yhdistyksen osalta ei noudateta mitä yhdistyslain 40 §:n 2 momentissa säädetään loppuselvityksestä ja taloudellisen toiminnan jatkamisesta. Yhdistyksen purkautumispäätöksen jälkeistä aikaa kos-

kevan tilinpäätöksen ja vastuuvapautta koskevan asian käsittelee Suomen Kuntaliiton valtuusto.

6 §

Kunnallissäätiön lakkauttamisesta voidaan päättää säätiölain 18 §:n estämättä.

Mitä tämän lain 3 ja 5 §:ssä säädetään, koskee myös Kunnallissäätiötä, jos säätiön valtuusto vähintään kolmenneljäosan enemmistöllä päättää säätiön lakkauttamisesta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1993. Lakkauttamisesta ja yhdistymisestä Suomen Kuntaliittoon on muutoin noudatettava soveltuvin osin, mitä edellä säädetään yhdistyksistä.

7 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

8 §

Mitä muussa laissa tai asetuksessa on säädetty kuntien keskusjärjestöistä tai kunnallisista keskusjärjestöistä taikka niiden henkilöstöstä, koskee vastaavasti Suomen Kuntaliittoa ja sen henkilöstöä.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*

