

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki, joka korvaisi vuoden 1997 kuntajakolain. Esityksen tavoitteena on edistää kuntarakenteen uudistumista. Kuntajakolaki ajanmukaistettaisiin vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutosten myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Lakia uudistettaisiin käytännössä toimivammaksi ja paremmin kuntajaon muutosprosessia tukeväksi. Erityisesti kuntajaon muuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä hallinnollisia menettelyjä nopeutettaisiin ja yksinkertaistettaisiin.

Kuntajakolain rakennetta ja käsitteitä selkiytettäisiin. Laissa korostettaisiin kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, johon sovelletaan kuntajakolaissa säädettyjä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä täsmennettäisiin. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena olisi elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Näistä elinvoimaisuuden käsite olisi kuntajakolaissa uusi. Kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lisättäisiin se, että muutos parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Lisäksi täsmennettäisiin alueellisen eheyden vaatimusta ja sitä, minkä alueen näkökulmasta edellytysten täyttymistä arvioidaan sekä alueen tulevan kehityksen huomioon ottamista arvioinnissa.

Laissa tuotaisiin selkeämmin esille kuntien ratkaiseva rooli kuntajaon muuttamisen vierepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Kuntien yhdistyessä ratkaiseva asema olisi kuntien yhdessä valmistelemalla yhdistymisesityksellä. Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan voisi esittää myös yksittäinen kunta tai kunnan jäsen. Tällöin asiasta olisi hankittava kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot ennen esityksen toimittamista ministeriölle.

Kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten tahojen vaikuttamismahdollisuuksia ehdotetaan tehostettavaksi siinä vaiheessa, kun kuntajaon muutosesitystä valmistellaan kunnissa. Kuntien yhteisiä ja kuntajakoselvittäjän tekemiä esityksiä ei enää kuulutettaisi kunnissa uudestaan valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa. Muiden esitysten kuuluttamisesta vastaisivat ministeriö ja muutoksen kohteena olevat kunnat.

Kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä olisi kuntien valtuustojen yhteinen yhdistymisesitys. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voitaisiin päättää, jos muutoksen kohteena oleva kunta ei vastusta muutosta. Muutos voitaisiin tehdä kunnan vastustuksesta huolimatta, jos se on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin. Muutos voitaisiin tehdä myös, jos alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien yhdistymissopimuksen sisällöstä ja sitovuudesta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kunnat nimeäisivät kuntien yhdistymisen toimeenpanosta vastaavan yhdistymishallituksen, jonka toimikausi alkaisi valtuustojen hyväksyttyä esityksen kuntien yhdistymisestä. Uuden kunnan valtuuston toimikauden alkamista täsmennettäisiin. Säännökset mahdollistaisivat kuntajaon muutosprosessia ohjaavien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Säännöksiä kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan täsmennettäisiin. Laissa säädettäisiin uudesta välitysmenettelystä tilanteissa, joissa

kunnat eivät muutoin pääse sopimukseen taloudellisen selvityksen sisällöstä.

Kiinteistötoimituksen toimitusmiesten ja kiinteistörekisterin pitäjän toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että ne voisivat päättää kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämistä myös muuttamalla hallinnollista kuntarajaa laissa säädetyissä merkitykseltään vähäisissä tapauksissa.

Esityksen mukaan vain kuntien yhteisen kuntien yhdistymisesityksen hylkäävästä valtioneuvoston päätöksestä olisi oikeus hakea muutosta. Muutosesityksen hyväksyvän päätöksen osalta riittävät vaikutusmahdollisuudet turvattaisiin jo valtuuston esitystä koskevalla valitusoikeudella. Uusien menettely-

säännösten mukaan tahdonmuodostus kuntien yhdistymisestä ja kuntalaisten kuuleminen tapahtuisi nimenomaan valtuustojen päättäessä kuntien yhdistymisesityksestä. Kunnallisvalituksen käsittely säädettäisiin hallintotuomioistuimissa kiireelliseksi.

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea ja henkilöstön asemaa koskevat säännökset otettaisiin uuteen lakiin asiallisesti muuttomattomina.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT .....	5
1 JOHDANTO .....	5
2 NYKYTILA .....	5
2.1 Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö .....	5
Yleistä kuntajakoa koskevasta lainsäädännöstä .....	5
Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset.....	6
Kuntajaon muuttamisen valmistelu ja päätöksenteko .....	8
Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen .....	9
Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys.....	10
Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen .....	10
Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset.....	12
Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki .....	13
Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde sekä kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa.....	14
2.2 Kuntajaon muutokset 2000-luvulla .....	14
Kokonaisten kuntien yhdistymiset .....	14
Kuntien esitykset ja valtion erityiset kuntajakoselvitykset.....	17
Osaliitokset.....	18
Esitysten tekijät ja perustelut.....	20
Osaliitokset kokonaisliitosten yhteydessä .....	20
2.3 Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki .....	20
Viime vuosina maksetut yhdistymisavustukset.....	20
Valtionosuuksien menetysten kompensatio.....	22
2.4 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	22
Tanska .....	23
Ruotsi .....	24
Norja.....	25
2.5 Nykytilan arviointi .....	26
Lain rakenne ja laissa käytetyt käsitteet .....	26
Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset.....	27
Kuntajaon muuttamisen valmistelu ja päätöksenteko .....	28
Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys.....	29
Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen .....	29
Muutoksenhaku .....	30
Muut kuntajakolain säännökset .....	33
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	34
3.1 Tavoitteet .....	34
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	34
Lain rakenne ja käsitteistö .....	34
Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset.....	35
Kuntajaon muuttamisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi .....	36
Kuntien yhdistymissopimus ja yhdistymishallitus .....	38
Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen .....	39

	Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset .....	40
	Omaisuuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys.....	41
	Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki.....	42
	Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde.....	42
	Muutoksenhaku .....	43
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	44
4.1	Taloudelliset vaikutukset .....	44
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	45
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	45
4.4	Ympäristövaikutukset .....	46
5	ASIAN VALMISTELU .....	46
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	46
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	47
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	47
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	48
1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....	48
	1 luku Yleiset säännökset.....	48
	2 luku Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu .....	52
	3 luku Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan .....	58
	4 luku Erityinen kuntajakoselvitys.....	63
	5 luku Kuntajaon muuttamisesta päättäminen .....	69
	6 luku Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen .....	72
	7 luku Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset.....	77
	8 luku Omaisuuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys .....	79
	9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki .....	83
	10 luku Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde .....	85
	11 luku Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset .....	89
	12 luku Voimaantulosäännökset .....	91
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....	92
3	VOIMAANTULO.....	92
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	92
	LAKIEHDOTUS .....	97
	Kuntajakolaki .....	97

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Viime vuosina kuntajaon muutosesitykset ovat lisääntyneet voimakkaasti kunta- ja palvelurakennemuutosten käynnistymisen myötä. Vuoden 2005 jälkeen kuntaliitosselvityksissä on ollut mukana enemmän kuntia kuin maan historiassa koskaan aiemmin. Vuoden 2009 alussa tuli voimaan ennätysmäärä kokonaisia kuntia koskevia kuntaliitoksia. Muutokset koskivat kaikkiaan 99 kuntaa ja niiden johdosta kuntien määrä väheni 67:llä.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007), jäljempänä *puitelaki*, tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Puitelain mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Myös Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa sitoudutaan tukemaan vapaaehtoisia, erityisesti monikuntaliitoksia toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään vuoden 1998 alusta voimaan tullessa kuntajakolain (1196/1997). Kuntajakolain soveltamisesta viime vuosina saadun kokemuksen myötä lain uudistamisen tarve on tullut ilmeiseksi. Vuoden 1997 kuntajakolain ei ole valmisteltu laajaa kuntarakennemuutusta silmällä pitäen. Lain soveltamisessa on ilmennyt tulkinnanvaraisuuksia erityisesti silloin, kun kyse on kahta useampaa kuntaa koskevasta niin kutsutusta monikuntaliitoksesta. Kuntajakolain uudistamisen tarve koskee ennen muuta menettelysäännöksiä kuten kuntajaon muuttamisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia koskevia säännöksiä. Sen sijaan kuntien yhdistymisen taloudellista tukea ja henkilöstön asemaa koskevat kuntajakolain säännökset on vastikään uudistettu puitelain säätämisen yhteydessä vuonna 2007.

Valtiovarainministeriö asetti 25 päivänä helmikuuta 2008 kuntajakolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, jäljempänä *kuntajakolakityöryhmä*. Kuntajakolakityöryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys uudeksi kuntajakolaiksi. Työryhmä koostui

valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton, lääninhallituksen, Maanmittauslaitoksen ja kuntaliitoskunnan asiantuntijoista. Nyt kyseessä oleva hallituksen esitys kuntajakolaiksi perustuu kuntajakolakityöryhmän ehdotukseen ja niistä saatuaan lausuntopalautteeseen.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö

Yleistä kuntajakoa koskevasta lainsäädännöstä

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Keskeisimmät säännökset tältä osin sisältyvät kuntalakiin (365/1995). Kuntalaissa säädetään muun muassa kunnan hallinnon rakenteesta, päätöksenteosta sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan tämä merkitsee, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädetävä lailla. Tällä viitataan kuntajakolakiin. Voimassa olevan kuntajakolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 24/1997 vp) katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan.

Perustuslain ohella kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991) sisältyvät velvoitteet. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 loka-kuun alusta. Kuntajakoa peruskirjassa koskee lähinnä 5 artikla paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta. Artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neu-

vottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään nykyisin vuoden 1998 alusta voimaan tulleessa kuntajakolaissa. Kuntajakolaki korvasi vuoden 1977 huhtikuun alusta voimaan tulleen kuntajaosta annetun lain (73/1977). Sitä edelsi kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annettu laki (180/1925), joka tuli voimaan vuoden 1926 alusta.

Kuntajakolakiin on tehty sen voimassaoloaikana useita muutoksia. Uusimpien muutosten tarkoituksena on ollut edistää erityisesti vapaaehtoisia kokonaisten kuntien yhdistymisiä. Vuoden 2008 kesäkuun alusta tuli voimaan laki kuntajakolain muuttamisesta (357/2008). Sillä mahdollistetaan järjestelytoimikunnan asettamista ja uuden kunnan valtuuston toimikautta koskevien säännösten soveltaminen kuntien niin päätäessä myös niissä tilanteissa, joissa kuntien yhdistyminen toteutetaan uuden kunnan perustamisen sijasta laajentamalla jo olemassa olevan kunnan aluetta. Vuoden 2009 alussa tuli voimaan laki kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta (761/2008). Laissa säädetään kolmannelta vaihtoehtoisesta mallista muodostaa uuden kunnan valtuusto kesken kunnallisen vaalikauden, niin kutsutusta osayhteisvaltuustosta.

Keskeisimmät kuntajakolain muutokset ovat koskeneet kuntien yhdistymisen taloudellista tukea. Viimeksi kyseiset kuntajakolain säännökset uudistettiin puitelain säätämisen yhteydessä. Puitelakiin liittyvä kuntajakolain muuttamisesta annettu laki (170/2007) tuli voimaan 23 päivänä helmikuuta 2007. Säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista uudistettiin tällöin kokonaan. Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset säädettiin kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttiin. Samassa yhteydessä muutettiin myös kuntajakolain säännöksiä kuntajaon kehittämisen tavoitteista ja valtioneuvoston harkintavallasta kuntajaon muutoksia koskevissa päätöksissä. Lisäksi kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien vä-

lisen hallinnon ja palveluiden järjestämispimuksen voimassaoloaikaa lyhennettiin viidestä kolmeen vuoteen. Henkilöstön asemaa koskevat säännökset muutettiin puitelain mukaisiksi. Merkittävin muutos oli henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja vuoden 2008—2013 alussa voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa.

Vuoden 2005 huhtikuun alusta voimaan tulleella lailla kuntajakolain muuttamisesta (167/2005) kuntajakolain säännöksiä muutettiin siten, että ne ohjaisivat kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. Muutokset koskivat kuntien velvollisuutta laatia kuntajaon muutoksen perusteella hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus, laskennallista yhdistymisavustusta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamista sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Lisäksi tarkennettiin kuntajaon muuttamisen erityisiä edellytyksiä kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisvelvollisuuden osalta.

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia kuntajakolain säännöksiä muutettiin ensimmäisen kerran vuoden 2002 alusta voimaan tulleella lailla kuntajakolain muuttamisesta (1447/2001). Tässä yhteydessä lakiin lisättiin säännökset investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Ne poistettiin kuntajakolaista vuonna 2007 puitelain säätämiseen liittyvien muutosten yhteydessä.

Seuraavassa selvitetään tarkemmin kuntajakolain sisältöä ja sen soveltamiskäytäntöä.

#### Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakolaissa säädetään kuntajaon kehittämistä ohjaavista laadullisista tavoitteista (1 §). Niiden mukaan Suomi on jaettuna kuntiin asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten. Kuntajakoa kehitetään näiden kuntajaon perustarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevia säännöksiä uudistettiin puitelain säätämisen yhteydessä. Tavoitteena korostetaan edellä mainittujen lisäksi sitä, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudes-

ta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteiden lisäksi kuntajakolaissa säädetään erikseen kuntajaon muuttamisen yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä koskevien säännösten (3 §) mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos 1) muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkailla, 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Mainitut edellytykset ovat keskenään vaihtoehtoisia, jolloin yhdenkin niistä täytyminen mahdollistaa kuntajaon muuttamisen.

Lisäksi laissa säädetään erikseen kokonaisia kuntia (4 §) ja kunnan osaa (5 §) koskevan kuntajaon muuttamisen erityisistä edellytyksistä. Uuden kunnan perustamista tai kuntien vähenemistä merkitsevät eli kokonaisia kuntia koskevat kuntajaon muutokset voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisten kunnan valtuusto ei sitä vastusta, esimerkiksi yksittäisen kunnan esityksestä tai ministeriön asettaman kuntajakoselvittäjän esityksestä. Ainoastaan poikkeustapauksessa kokonaista kuntaa koskeva kuntajaon muutos voidaan tehdä asianomaisten kunnan valtuuston sitä vastustaessa. Tämä edellyttää, että kuntajakoselvittäjän tekemä asiaa koskeva ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen kyseisessä kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä. Käytännössä yhtään kuntien yhdistymistä ei ole tehty kansanäänestyksessä saadun enemmistön kannatuksen perusteella vastoin kuntien valtuustojen tahtoa.

Kokonaisia kuntia koskevia muutoksia tehtäessä asianomaisten kuntien valtuustoilla oli vuoden 1997 kuntajakolain mukaan lähes ratkaiseva rooli. Valtuustojen yhteisesti esittämä muutos oli tehtävä, jollei sitä todettu lain 1 §:ssä säädettyjen kuntajaon ja sen kehittämistarkoitusten taikka 3 §:ssä säädettyjen kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten vastaiseksi. Kuntajakolain 4 §:n 1 momenttia muutettiin kuitenkin puitelainsäätämisen yhteydessä siten, että valtioneu-

voston harkintavaltaa päätettäessä kuntajaon muutoksista lisättiin. Valtioneuvosto voi hylätä kuntien yhtäpitävät esitykset kuntajaon muutoksesta, jos se katsoo, ettei uusi kunta esimerkiksi täyttäisi vaatimusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on vaaditut edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Valtioneuvosto voi näin ollen arvioida kuntajaon muutokselle säädettyjä edellytyksiä kokonaisuutena. Valtioneuvosto ei toistaiseksi ole käyttänyt toimivaltaansa hylätä kuntien yhteiseen esitykseen perustuva kuntajaon muutos.

Kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos, eli kunnan osaa koskeva muutos voidaan 5 §:n mukaisesti tehdä 1) jos minkään asianomaisten kunnan valtuusto ei vastusta muutosta tai 2) jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta.

Muutoin kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Lain esitöissä ei ole tarkasteltu tilanteita, joissa edellä mainitut erityisen painavat 3 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Sen sijaan oikeuskäytännössä on tulkittu sitä, milloin kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa mainitut erityisen painavat 3 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät ja minkä alueen näkökulmasta edellytysten täyttymistä on arvioitava. Sipoon kunnan osan liittämistä Helsingin kaupunkiin koskeva valtioneuvoston päätös tehtiin kesäkuussa 2007 vastoin Sipoon kunnan tahtoa. Edellä mainitut alueen asukasmäärää ja pinta-alaa koskevat rajat ylittyivät. Tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2008:1) mukaan kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyivät tapauksessa kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla myös erityisen painavina. Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa oli tältä osin otettava huomioon, että kysymyksessä oli erityinen Helsingin seutuun kuuluva alue, jolla tarkoitetaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta. Alue on maan muista kunnallisista jaotuksista poikkeava alue. Edellytyksiä arvioidessaan korkein hallinto-oikeus



otti huomioon liitosalueen sijainnin ja sen merkityksen Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti.

Kuntajaon muuttamisen valmistelu ja päätöksenteko

Esityksen, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä eli kokonaisliitosta, voi kuntajakolain 6 §:n mukaan tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Kunnan osaa koskevan esityksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Kuntajaon muuttamista koskeva asia voi tulla vireille myös ministeriön aloitteesta, käytännössä ministeriön asettaman kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta.

Kuntajakolain 8 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä. Käytännössä selvittäjä asetetaan yleensä kuntien aloitteesta. Erityinen selvitys voidaan myös määrätä toimitettavaksi, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Selvittäjän ehdotuksesta on voimassa mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään. Selvittäjän on tarpeen mukaan ehdotettava myös kuntalain 30 §:ssä tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan. Selvittäjän ehdotuksen perusteella ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi. Selvittäjällä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja muuta apua. Selvittäjän palkkion perusteet määrää ministeriö. Selvi-

tyksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

Kuntajaon muuttamista koskevassa esityksessä tai aloitteessa on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Osaliitostapauksissa siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava siirrettäväksi esitetyt alueet, esimerkiksi kiinteistötunnusten ja kartan avulla.

Kokonaisliitosta koskevaan esitykseen tulee sisältyä kuntajakolain 9 §:n mukainen sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimukseen tulee sisältyä myös suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetään yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien kolmen seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista. Jos kuntajaon muutos tehdään yksittäisen kunnan esityksestä tai kuntajakoselvittäjän ehdottaman kansanäänestyksen perusteella, asianomaisten kuntien on laadittava sopimus ja suunnitelma ennen kuntajaon voimaantuloa sekä toimitettava ne ministeriölle.

Ministeriö voi kuntajakolain 6 §:n 4 momentin perusteella heti hylätä kuntajaon muuttamista koskevan esityksen sen saavuttua ministeriöön, jos on ilmeistä, ettei sitä voida hyväksyä. Perusteena tällaiselle esityksen hylkäämiselle ilman kuntajakolain 7 §:ssä tarkoitettua lausuntokierrosta voi olla esimerkiksi, että esitys ei täytä vireillepanokelpoiselle esitykselle säädettyjä vaatimuksia, tai että esitys vastaa samojen esityksentekijöiden äskettäin esittämää, mutta hylätyksi tullutta esitystä, tai että esityksellä pyritään äskettäin muutetun kuntajaon ennalleen palauttamiseen. Käytännössä ministeriö on vuodesta 2007 lähtien alkanut soveltaa myös kolmatta vaihtoehtoa lausuntokierroksen ja esityksen välittömän hylkäämisen lisäksi. Tällöin ministeriö on pyytänyt kuntien ennakkokantoja esityksestä ennen kuin se on ratkaissut, lähetetäänkö esitys lausuntokierrokselle vai hylätäänkö se heti.



Ministeriö lähettää esityksen asiakirjoineen lääninhallitukselle kuntajakolain 7 §:n mukaista lausuntokierrosta varten. Kierros kestää kokonaisia kuntia koskevilla tapauksissa muutamia kuukausia, kuitenkin yleensä vähemmän kuin osaliitoksissa. Osaliitoksissa kierros kestää noin neljästä kuuteen kuukautta.

Kuntajakolain 7 §:n mukaisesti lääninhallitus hankkii osaliitosta koskevasta asiasta kyseisellä alueella toimivaltaisen maanmittaus-toimiston tai muun kiinteistörekisterinpitäjän lausunnon. Lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi. Lisäksi lääninhallitus selvittää kunnasta toiseen siirrettäviksi ehdotettujen alueiden asukasmäärät ja kielisuhteet pyytämällä maistraatin lausunnon. Sekä kokonaisliitoksissa että osaliitoksissa lääninhallitus varaa asianomaisten kuntien asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden 30 päivän kuluessa tehdä huomautuksensa asian johdosta. Tätä koskeva kuulutus on julkaistava siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Julkaisemisesta säädetään kuntalain 64 §:ssä. Huomautukset on toimitettava sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukkaita huomautuksen tehneet ovat tai johon nähden katsovat olevansa muuten asianosaisia. Lisäksi lääninhallitus kehottaa asettamassaan määrääjässä asianomaisia kuntia antamaan valtuuston päätökseen perustuvan lausuntonsa asiasta ja sitä koskevista huomautuksista. Kunnan lausunto ja huomautukset on toimitettava asetetussa määrääjässä lääninhallitukselle.

Lääninhallitus antaa myös oman lausuntonsa siitä, miten muutos vaikuttaisi valtion alue- ja paikallishallintoon sekä Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin (10 §). Lausuntokierroksen jälkeen lääninhallitus palauttaa kaikki asiakirjat ja kierroksella kertyneen materiaalin ministeriöön, minkä jälkeen ministeriö valmistelee päätöksen asiasta.

Kuntajakolain 11 §:n mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen tai aloitteen hylkäämisestä. Kokonaisia kuntia koskevista kuntajaon muutoksista päätetään aina valtioneu-

voston yleisistunnossa. Ministeriö voi päättää osaliitoksesta, jos minkään asianomaisten kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, taikka hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisten kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

Kuntajakolain 12 §:n mukaan kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Päätös kuntajaon muutokseksi on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös kuntajaon muuttamisesta on julkaistava säädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi asianomaisessa kunnassa niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Milloin kuntajaon muutos on tehty kunnan jäsenen esityksestä, päätöksestä on tiedotettava erikseen esityksen tekijälle. Sama koskee päätöstä, jolla kunnan jäsenen esitys on hylätty.

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen

Henkilöstön asemaa koskevat kuntajakolain säännökset uudistettiin puitelain säätämisen yhteydessä vuonna 2007. Merkittävien muutosten oli lain 13 §:ään kirjattu viiden vuoden irtisanomissuojat vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa. Sen mukaan työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa uutta työtehtävää tai virkaa. Kielto koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

Lisäksi 13 §:ään lisättiin säännös, jonka mukaan kuntajakolaissa tarkoitetut kuntajaon muutokset, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan aina liikkeenluovutukseksi riippumatta siitä, täytyvätkö kaikki työlainsäädännössä liikkeenluovutukselle säädetyt kriteerit. Myös hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä siihen liittyvän suunnitelman valmistelu sää-

dettiin toteutettavaksi yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Samalla kumottiin tarpeettomina kuntajakolain palkka- ja muita etuja koskeva 14 § ja eläketurvaa, vuosilomaa sekä kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevat 16—18 §, koska 13 §:ssä tarkoitetut liikkeenluovutussäännökset yhdessä kunnallisen eläkelain (549/2003) kanssa turvaavat henkilöstölle kuntajaon muutostilanteissa vähintään kumottavissa säännöksissä säädetyt oikeudet ja etuudet.

Omaisuuksien siirtyminen ja taloudellinen selvitys

Kuntajakolain 19 §:n mukaan, kun kunta lakkaa ja sen alue siirtyy kokonaisuudessaan uuteen tai laajentuvaan kuntaan, siirtyvät lakkaavan kunnan omaisuus sekä velat ja velvoitteet uudelle tai laajentuvalla kunnalla. Tämä tarkoittaa, että omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden siirtyminen tapahtuu suoraan lain nojalla automaattisesti ilman, että edellytettäisiin erillisiä sopimuksia tai muita oikeustoimia.

Kuntajakolain 20 §:ssä säädetään kunnan osaliitoksiin liittyvästä kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Mainitun säännöksen mukaan asianomaisten kuntien on toimitettava kuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Lain mukaan sellainen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee jotakin aluetta, on selvityksessä osoitettava sille kunnalle, johon alue tulee kuulumaan. Muutoin omaisuus sekä velat ja velvoitteet jaetaan selvityksessä siten, että selvityksen kokonaisvaikutukset kohdistuvat kuntiin tasapuolisesti.

Jollei taloudellisesta selvityksestä muuta johdu, kunnan varat ja velat jäävät sen alueen laajentuessa tai supistuessa edelleen asianomaiselle kunnalle. Näin ollen lähtökohtana kunnan osaliitoksissa on, että rajan siirto ei sinällään aiheuta muutoksia omistussuhteisiin ja vastuisiin myöskään kuntien osalta. Esimerkiksi aluetta luovuttavan kunnan kiin-

teistöt säilyvät edelleen kyseisellä kunnalla, jollei kiinteistö ole siirretty alueen asukkaita palvelevassa tarkoituksessa, kuten esimerkiksi koulukäytössä tai jäteveden puhdistuksessa. Irtain omaisuus säilyy aluettaan luovuttavan kunnan omistuksessa, jolleivät kunnat toisin sovi.

Omaisuuksien ja velkojen ja velvoitteiden jakaminen asianomaisten kuntien kesken ei saa vaarantaa kuntien velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle kunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

Jos kunnat eivät pääse taloudellisesta selvityksestä yksimielisyyteen, asia ratkaistaan kuntajakolain 21 §:n mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Taloudellista selvitystä koskevat hallintoriidat ovat harvinaisia. Yleensä niissä tapauksissa, joissa taloudellisen selvityksen toimittaminen katsotaan tarpeelliseksi, kunnat pääsevät siitä sopimukseen. Poikkeuksena vuoden 2009 alusta voimaan tullessa Sipoon kunnan ja Helsingin kaupungin välisessä kunnanosalitoksessa taloudellisesta selvityksestä ei saatu sovittua ja asiaa käsitellään hallintoriita-asiana.

Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Kuntajakolain 7 luvussa säädetään ensinnäkin uutta kuntaa koskevien kunnallisvaalien järjestämisestä. Lain 23 §:ssä säädetään kuntajaon muutoksen huomioon ottamisesta kunnallisvaaleissa, jos ne toimitetaan kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuotena.

Lain 25 §:ssä säädetään uuden kunnan valtuuston muodostamisesta kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Asianomaisessa kunnassa toimitetaan voimaantuloa edeltävänä vuonna uudet kunnallisvaalit, jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai jos valtioneuvosto muunlaisesta muutoksesta päättäessään katsoo sen tarpeelliseksi. Vaaleissa noudatetaan soveltuvin osin, mitä varsinaisista kunnallisvaaleista säädetään. Uusien vaalien toimittamisen ohella kunnilla on valittavanaan kaksi muuta vaihtoehtoista tapaa uuden kunnan valtuuston muodostamiseen. Ne

voivat yhdistää jäljellä olevaksi vaalikaudeksi kaikkien yhdistyvien kuntien valtuustot joko kokonaisuudessaan tai osittain.

Edellä mainittuihin vaaleihin liittyvistä valmistavista toimenpiteistä säädetään lain 26 §:ssä.

Kuntajakolain 24 §:ään sisältyy valtuutettujen määrää kuntajaon muutostilanteissa koskeva erityissäännös. Sen mukaan ministeriö voi asianomaisten kuntien yhteisestä esityksestä määrätä, että valtuutettuja valitaan laajentuvassa tai uudessa kunnassa enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Määräys voi koskea ensimmäistä ja toista vaalikautta kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen.

Kuntajakolain 28 § koskee uuden kunnan nimestä päättämistä. Milloin kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista, niiden kuntien valtuustojen, joiden alueesta kunta muodostetaan, on päätettävä kunnan nimestä. Jos valtuustot haluavat antaa uudelle kunnalle nimen, joka ei ole ollut aikaisemmin minkään kunnan nimenä, asiasta on hankittava Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto. Uudesta nimestä on viipymättä ilmoitettava ministeriölle. Jos asianomaisten kuntien valtuustot eivät voi sopia uuden kunnan nimestä, sen määrää ministeriö. Käytännössä ministeriö on käyttänyt toimivaltaansa määrätä uuden kunnan nimestä ainoastaan kerran.

Kuntajakolain 29 §:n mukaan uutta kuntaa ja asianomaisten kuntien niin päättäessä myös laajentuvaa kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos on määrätty, asetettava järjestelytoimikunta. Järjestelytoimikunta asetetaan käytännössä viimeistään kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesällä. Järjestelytoimikunta huolehtii kunnan hallinnon järjestämistä koskevista valmistelutehtävistä siihen saakka kunnes vaalien tulos on vahvistettu ja kunnanhallitus on valittu. Järjestelytoimikunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Niissä tilanteissa, joissa kuntaliitos toteutetaan jo olemassa olevan kunnan aluetta laajentamalla, ei järjestelytoimikuntaa lain mukaan välttämättä tarvitse asettaa. Tällöinkin kunnat voivat halutessaan sopia asettavansa itse tehtäviltään järjestelytoimikuntaa vastaavan elimen, esimerkiksi seurantatoimikunnan

tai kuntaliitostoimikunnan. Jos järjestelytoimikuntaa ei aseteta, laajentuvan kunnan hallitus hoitaa kunnan hallinnon järjestämistä koskevia valmistelutehtäviä kuntien välisen sopimuksen ja mahdollisen asetetun yhteisen toimikunnan tai muun vastaavan edellyttämällä tavalla.

Kuntajakolain 30 §:n 1 momentin mukaan uuden kunnan ja asianomaisten kuntien niin päättäessä myös laajentuvan kunnan valtuutettujen vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen uuden valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan hallinnon järjestämiseksi. Jos kuntajaon muutos tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden ja kunnat ovat päättäneet uusien vaalien toimittamisen sijasta muodostaa uuden kunnan valtuuston yhdistämällä valtuustot tai osan niistä, valtuuston toimikausi alkaa vastaavasti valtuustojen yhdistämisestä koskevan sopimuksen tekemisen jälkeen. Käytännössä valtuustojen yhdistämisestä on voitu kuitenkin päättää jo esimerkiksi hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa useita kuukausia tai vuosiakin ennen kuin valtioneuvosto tekee päätöksen kuntajaon muuttamisesta. Koska valtuuston toimivalta ei kuitenkaan voi alkaa pelkästään kunnanvaltuustojen kuntajaon muutosta koskevien esitysten perusteella, kyseistä säännöstä on tulkittu siten, että toimikausi voi alkaa vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt kuntajaon muutosta koskevan päätöksen.

Kuntajakolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 135/1997 vp) perustelujen mukaan uuden valtuuston tehtäviin kuuluvia kunnan hallinnon järjestämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä olisivat muun muassa kunnan organisaatiosta päättäminen, kunnanhallituksen ja muiden toimielinten asettaminen, virkojen perustaminen sekä muiden viranhaltijoiden asemaan liittyvien päätöksien tekeminen.

Kuntajakolain 30 §:n 3 momentin mukaan kunnanhallitukseen valitut ryhtyvät hoitamaan tointa heti kunnanhallituksen asettamisen jälkeen. Järjestelytoimikunnan toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu. Muut luottamushenkilöt kuin kunnanhallitus samoin kuin viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan tointa vasta kuntajaon muutoksen tullessa voimaan, jollei päätetä,

että heidän on ryhdyttävä hoitamaan tointaan jo aikaisemmin. Uuden tai laajenevan kunnan valtuusto voi siten päättää, että esimerkiksi uuden kunnan lautakunnat ja viranhaltijat aloittavat tehtävänsä jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Toisaalta laajentuvan kunnan ollessa kyseessä kunnat voivat nykyisin päätyä myös siihen, että valtuuston toimikausi alkaa kuntajakolain 25 §:n 2 momentin mukaisesti vasta kuntajaon muutoksen voimaantulosta eli vuoden vaihteessa. Tällöin mahdollisesti asetun järjestelytoimikunnan tai laajentuvan kunnan vanhan kunnanhallituksen toimikausi jatkuu vuoden loppuun ja uutta kuntaa koskevat päätökset voidaan tehdä vasta vuoden vaihteen jälkeen toimintansa aloittavissa uusissa toimielimissä.

Kuntajaon muutostilanteesta johtuvassa siirtymävaiheessa voivat olla yhtäaikaaisesti toiminnassa sekä lakkaavien tai laajentuvan kunnan vanhat valtuustot ja muut toimielimet että uuden tai laajentuvan kunnan uusi valtuusto ja muut toimielimet. Lakkaavan ja supistuvan kunnan toimielinten toimivaltaa rajoittaa merkittävästi kuntajakolain 33 §:n säännös, jonka mukaan asianomainen kunnan viranomaisen ei sen jälkeen, kun kuntajaon muutoksesta on määrätty, saa päättää asioista, joiden on katsottava kuntajaon muututtua kuuluvan toisen kunnan viranomaiselle ja jotka voidaan sille siirtää.

Kuntajakolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan edellä mainitussa 33 §:ssä rajoitetaan lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivaltaa heti sen jälkeen, kun kuntajaon muutoksesta on päätetty, vaikka muutos ei vielä olisi tullutkaan voimaan. Säännöksen vaikutus alkaa siten jo valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä eikä esimerkiksi päätöksen lainvoimaiseksi tuloa tarvitse odottaa. Edelleen hallituksen esityksen mukaan, toimivallan rajoitus koskee kaikkia lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisia eli valtuustoa, kunnanhallitusta, lautakuntia, johtokuntia ja viranhaltijoita, joille on annettu toimivaltaa. Säännöksen tarkoituksena on estää lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisia tekemästä kuntajaon muutoksen jo ollessa tiedossa sellaisia ratkaisuja, joiden tekemisen voidaan katsoa kuuluvan uuden kunnan viranomaisil-

le. Luonnollisena edellytyksenä kuitenkin on, että ratkaisun tekeminen on mahdollista siirtää uuden kunnan viranomaiselle. Esimerkiksi kiireelliset ja määräaikana suoritettavat tehtävät on lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen vielä tehtävä.

Edellä mainitun lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivaltaa rajoittavan 33 §:n lisäksi kuntajakolain kuntajaon muutoksen erinäisinä vaikutuksia koskevassa 8 luvussa säädetään kunnallisten taksoja ja sääntöjen muuttamisesta vastaamaan uutta kuntajakoa (31 §) sekä yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikan muuttumisesta kunnan laka- tessa suoraan lain nojalla (32 §).

Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset

Kuntajakolain 34 §:n mukaan kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus, joten valitusperusteena voi olla vain päätöksenteon laillisuudessa olevat virheet. Edellä mainitun pykälän mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisella ja kunnan jäsenellä.

Kunnallisvalitus ei yleensä estä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa. Kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomaisen kieltää täytäntöönpanon. Kunnanvaltuuston kuntajaon muutosesitystä koskevan päätöksen jälkeen kunnan esitys on tulkittu voitavan mahdollisista valituksista huolimatta panna täytäntöön eli toimittaa eteenpäin ministeriölle. Tätä tulkintaa puoltaa kuntajakolaissa kuntajaon muutosta koskevalle päätöksenteolle säädetty määräaika. Lain 12 §:n mukaan kuntajaon muutosta kos-

kevä päätös on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua.

Valitusviranomaisena toimiva hallinto-oikeus voi kuitenkin kieltää kunnan valtuuston päätöksen täytäntöönpanon. Täytäntöönpanoa koskeva asia ratkaistaan yleensä kii-reellisenä valituksena erikseen. Hallinto-oikeus ei tietävästi ole kertaakaan kieltänyt valtuuston kuntajaon muutosesitystä koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Valituksen johdosta hallinto-oikeus voi kumota kunnan viranomaisen sellaisenkin päätöksen, jonka täytäntöönpanoon on jo ryhdytty. Käytännössä on osoittautunut epäselväksi, mikä vaikutus päätöksen kumoamisella on täytäntöönpanoon. Koska asiassa on vielä jatkovalitusmahdollisuus, päätös ei ole lainvoimainen. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hallintolainkäyttölain (586/1996) 9 §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kuntajakolain 35 §:n mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä. Valitus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kii-reellisenä.

Valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä tehty valitus on luonteeltaan hallintovalitus. Hallintovalituksen tekeminen estää yleensä päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Kuntajakoa koskevan valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanosta ei ole nimenomai-

sesti säädetty kuntajakolaissa. Valtioneuvoston päätöksellä on välittömästi kuntajakolain 33 §:ssä tarkoitettu rajoittava vaikutus lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvoston päätöksen mukainen kuntajaon muutos tulee kuntajakolain 12 §:n mukaan voimaan seuraavan vuoden alusta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu valtioneuvoston päätöksestä tehdystä hallintovalituksesta tulee siten saada hyvissä ajoin ennen tätä ajankohtaa, jotta kuntajaon muutos voitaisiin toteuttaa valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Esimerkiksi kunnallisvaalit toimitetaan kuntajaon voimaantuloa edeltävänä vuonna uutta kuntajakoa noudattaen (kuntajakolain 23 §).

Kuntajakolain 36 §:ssä säädetään erityisesti valitusoikeudesta kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty valtioneuvoston tai ministeriön kuntajaon muutosta koskevan päätöksen jälkeen, mutta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa. Päätöksestä saa valittaa sillä perustella, että päätös on ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa tai on viranomaisen toimivaltaa rajoittavan 33 §:n vastainen.

Ministeriö voi kuntajakolain 37 §:n nojalla tehdä oikaisuluonteisia korjauksia kuntajaon muuttamista koskevaan päätökseen. Säännös mahdollistaa esimerkiksi osakuntaliitosta koskevaan päätökseen liitettyssä kartta-aineistossa olevan virheen korjaamisen.

#### Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat kuntajakolain säännökset (10 luku) uudistettiin puitelain säätämisen yhteydessä kokonaan.

Uusien säännösten mukaan (kuntajakolain 38—40 §) yhdistymisavustusta maksetaan kokonaisia kuntia koskevissa kuntajaon muutoksissa, jotka toteutuvat vuosien 2008—2013 alusta. Tämän jälkeen voimaan tulevien kuntaliitosten osalta yhdistymisavustuksia ei enää makseta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa avustus maksetaan 1,8 -kertaisena ja vuosien 2010 ja 2011 alusta 1,4 -kertaisena vuosiin 2012 ja 2013 verrattuna. Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus on määritelty siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liitty-



mään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustukset on porrastettu yhdistyvän uuden kunnan kokonaisasukasmäärän, muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Puitelain 9 §:ssä tarkoitetun erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta maksetaan korotettua yhdistymisavustusta vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa. Yhdistymisavustusta maksetaan aikaisemman viiden vuoden sijasta kolmen vuoden aikana.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajalta (41 §).

Aikaisemmin osana yhdistymisavustuksia olleesta harkinnanvaraisesta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttiin puitelain säätämisen yhteydessä siirryttäessä edellä kuvattuun yleiseen yhdistymisavustukseen.

**Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde sekä kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa**

Kuntajakolain 11 luvussa säädetään kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen eli kiinteistörekisterin mukaisen kuntajaon keskinäisistä suhteista sekä jaotusten yhtenäistämiseksi tarvittavista menettelyistä.

Kiinteistörekisterin pitäjän on huolehdittava siitä, että valtioneuvoston ja ministeriön tekemien kuntajakopäätösten aiheuttamat muutokset toteutetaan kiinteistörekisteriin eli kameraalinen jaotus muutetaan samanaikaisesti muuttuvan hallinnollisen jaotuksen mukaiseksi. Jos kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat eriytyneet muusta syystä, esimerkiksi kiinteistötoimituksen takia, kiinteistörekisterin pitäjän on jaotusten yhtenäistämiseksi joko päätettävä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta tai jos tämä ei ole tarkoituksenmukaista, tehtävä ministeriölle esitys hallinnollisen kuntajaon muuttamisesta. Kiinteistörekisterin pitäjän päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Koska kiinteistörekisteriä pidetään kunnittain, voi kuntajaon tai kameraalisen jaotuksen muuttaminen edellyttää toiseen kuntaan siirtyvän kiinteistön osan lohkomista tai muun rekisteriyksikön kameraalista ositta-

mista. Kameraalisen jaotuksen muuttamisesta säädetään tarkemmin asetuksella (233/1999). Kuntajakolain 11 luvussa on myös säännökset kuntarajan käymisestä.

Kuntajakolain 46 §:n mukaan kyseisessä laissa maanmittauslaitokselle säädetyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

Kuntajakolakiin sisältyy myös säännökset kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämiseen käytettävää erityismenettelyä (47 §).

Kuntajakolain säätämisen yhteydessä uudistettiin myös pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettua lakia (1197/1997), jäljempänä *enklaavilaki*, joka tuli uudistettuna voimaan vuoden 1998 alusta. Kyseisen lain mukaan pienten ja asumattomien erillisalueiden siirtäminen niitä ympäröiviin kuntiin on tehty tavanomaisista kuntajaon muutosmenettelyä helpommaksi.

## 2.2 Kuntajaon muutokset 2000-luvulla

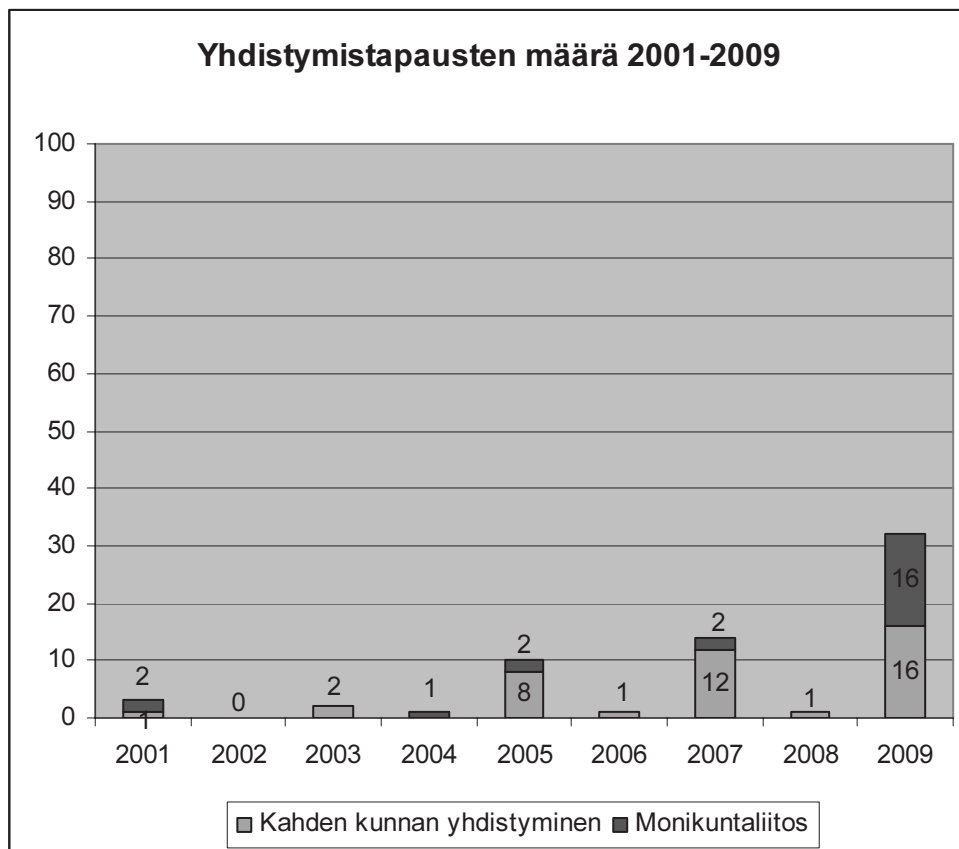
Kokonaisten kuntien yhdistymiset

Suomen kuntarakenne on muuttunut paljon viime vuosikymmeninä. Kuntia oli eniten vuonna 1942, jolloin Suomessa oli 603 kuntaa. Sodan jälkeisten alueluovutusten ja yhdistötoista vuonna 1946 voimaan tulleen liitoksen jälkeen kuntamäärä väheni 547 kuntaan vuonna 1947. Tämän jälkeen aina 1960-luvun alkupuolelle liitoksia tapahtui hyvin vähän. Seuraavan vuosikymmenen aikana kuntarakenne muuttui voimakkaasti. Vuosina 1967—1977 tapahtui 63 kuntaliitosta, joissa oli mukana yhteensä 151 kuntaa. Näihin sisältyi myös kunnan jakamisia eli tilanteita, joissa suurin osa kuntaa liittyi yhteen kuntaan ja pienempi alue toiseen. Kuntien määrä väheni vuosina 1966—1977 yhteensä 81 kunnalla: vuonna 1966 oli 545 kuntaa ja vuonna 1977 oli 464 kuntaa. 1960—1970-lukujen suurten kuntarakenteen muutosten taustalla voidaan nähdä hyvinvointivaltion tehtävien laajeneminen ja erityisesti kuntien roolin merkitys näiden palvelujen järjestäjänä. Vuonna 1977 tulivat myös voimaan viimeiset kokonaisten kuntien pakkoliitokset. Näiden voimakkaiden muutosten jälkeen seurasi



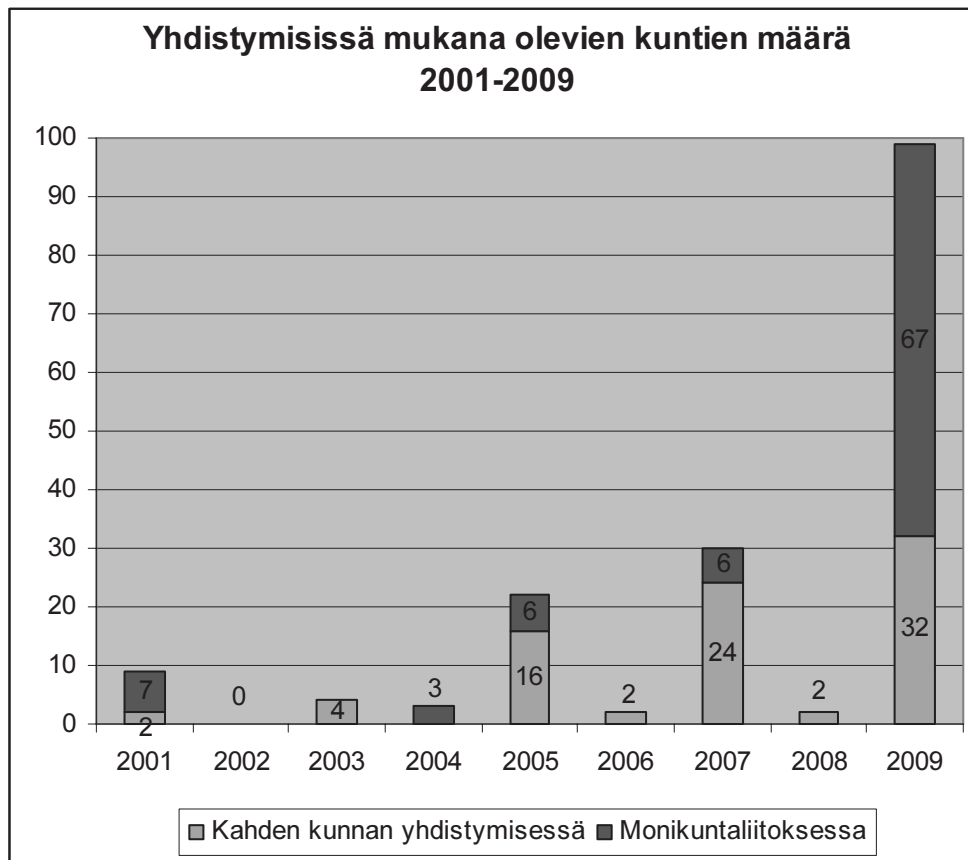
kaksi suhteellisen hiljaista vuosikymmentä. 1980—1990-luvuilla toteutettiin yhteensä 12 kokonaisten kuntien yhdistymistä. Kuntien lukumäärä oli 2000-luvun alkaessa 452.

Vuosina 2000—2009 on tullut voimaan yhteensä 64 kokonaisten kuntien yhdistymistä. Yhdistymistapaukset on jaoteltu vuosittain kuviossa 1.



Kuvio 1. Kuntien yhdistymistapausten määrä vuosittain 2000—2009, jaoteltuna kaksi- ja monikuntaliitoksiin.

Kuntien yhdistymisissä vuosina 2000—2009 on ollut mukana yhteensä 171 kuntaa, eli kuntien määrä on vähentynyt tänä aikana 107 kunnalla (kuvio 2).



Kuvio 2. Kuntien yhdistymisissä mukana olevien kuntien määrä vuosittain 2000—2009, jaoteltuna kaksi- ja monikuntaliitoksiin.

Yhdistymiset olivat aikaisemmin enimmäkseen kahden kunnan välisiä, mutta monikuntaliitosten määrä on lisääntynyt 2000-luvulla. Tarkastelujaksolla on kaksi kuntaa lakkautettu siten, että kunta on jaettu useamman kunnan kesken (Temmes 2001 ja Längelmäki 2007). Nämä tilanteet on laskettu oheisissa kuvioissa monikuntaliitoksiksi.

Monikuntaliitoksiin painottuva kehitys näyttäisi jatkuvan myös 2000-luvun toisella vuosikymmenellä. Tammikuun 2009 tietojen mukaan vuodelle 2010 on kuntien valtuustoissa päätetty kolmesta yhdistymisestä, joissa on yhteensä mukana kahdeksan kuntaa. Näistä yksi on neljän kunnan monikuntaliitos ja kaksi kahden kunnan välistä. Saman ajankohdan tietojen mukaan vuodelle 2011 on

kuntien valtuustoissa päätetty kolme yhdistymistä, joissa on mukana yhdeksän kuntaa. Näistä yksi on neljän kunnan välinen monikuntaliitos, yksi kolmen kunnan välinen ja yksi kahden kunnan välinen. Tammikuussa 2009 on käynnissä viisi yhdistymisselvitystä, joissa on mukana yhteensä 11 kuntaa.

Monikuntaliitoksiin on kannustanut erityisesti kolme tekijää. Ensinnäkin kuntaliitokset ovat yksi keino täyttää kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien palveluissa. Toisaalta on haluttu tehdä kerralla riittävän iso ratkaisu, joka kantaa pitkälle tulevaisuuteen. Kolmantena kannustavana tekijänä

ovat olleet vuonna 2007 uudistetut valtion kunnille maksamat yhdistymisavustukset, jotka kannustavat entistä suurempiin yhdistymisiin. Vuoden 2009 alusta voimaan tuli 32 yhdistymistä tai kuntaliitosta, joissa on mukana 99 kuntaa, ja joiden myötä kuntien määrä väheni 67:llä. Peräti puolet vuoden 2009 alusta voimaan tulleista kuntajaon muutoksista on monikuntaliitoksia eli 16 kuntajaon muutosta on useamman kuin kahden kunnan yhdistymisiä tai liitoksia. Suurimmassa yhdistymisessä on mukana 10 kuntaa (Halikko, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Sauvo, Suomusjärvi ja Särkisalo).

Kuntien esitykset ja valtion erityiset kuntajakoselvitykset

Kuntajakolain 6 §:n mukaan esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Ehdoton enemmistö yhdistymisistä saa alkunsa kuntien omasta selvityksestä ja neuvotteluista ja sitä kautta syntyneistä kuntien valtuustojen päätöksistä

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon muuttamista koskeva asia voi tulla vireille myös ministeriön aloitteesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ministeriö asettaa lain 8 §:n mukaisen erityisen selvityksen. Lain voimassaoloaikana, vuodesta 1998 alkaen, on toimitettu 17 erityistä kunta-

jakoselvitystä (taulukko 1). Näistä 16 on koskenut kokonaisten kuntien yhdistymiselvitystä ja yksi osaliitosselvitystä. Erityisen selvityksen asettamisen taustalla voi olla:

- kuntien esitys ministeriölle erityisen selvityksen toimittamisesta;

- esitys, jonka on kuntajakolain 8 §:n 2 momentin mukaisesti tehnyt vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista;

- ministeriön oma aloite; tai

- kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) 9 §:n mukaisen arviointiryhmän esitys koskien erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kuntia.

Toimitetuissa erityisissä selvityksissä aloite on ollut:

- 9 tapauksessa kuntien;

- 2 tapauksessa asukkaiden;

- 2 tapauksessa ministeriön, joista toinen perustuu kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain tavoitteiden saavuttamiseen; ja

- 3 tapauksessa 9 §:n mukaisen arviointiryhmän.

Kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjien esittämä kuntajaon muutos on tullut voimaan 12 tapauksessa, joko sellaisenaan tai pienemmällä kuntajoukolla. Lisäksi yhdessä tapauksessa kunnat ovat muutamaa vuotta myöhemmin päättäneet yhdistyä, vaikka erityinen selvitys ei johtanut vielä yhdistymiseen.

	Selvitys tehtiin	Mukana olleet kunnat	Lopputulos	Voimaantulo
1	2000	Pattijoki, Raahe	Yhdistyminen	2003
2	2002	Mynämäki, Mietoinen	Ei yhdistymistä	ei tämän selvityk- sen jälkeen, mutta 2007 kyllä
3	2003	Joensuu, Tuupovaara, Kiih- telysvaara	Yhdistyminen	2005
4	2003	Loimaan kaupunki, Loimaan kunta	Yhdistyminen	2005
5	2003	Tohmajärvi, Värtsilä	Yhdistyminen	2005
6	2004	Valkeakoski, Toijala, Viiala	Ei yhdistymistä	ei tullut voimaan
7	2004	Rovaniemen kaupunki, Ro- vaniemen mlk	Yhdistyminen	2006
8	2005	Längelmäki, Jämsä, Orivesi	Längelmäen jakaminen	2007
9	2006	Sipoo, Vantaa, Helsinki (osaliitos)	VN hyväksyi esityksen	2009
10	2007	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuuskoski, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomensjärvi, Särkisalo	Yhdistyminen	2009
11	2007	Haapajärvi, Pyhäjärvi, Reis- järvi, Kärsämäki	Ei yhdistymistä	ei tullut voimaan
12	2007	Savonlinna, Savonranta, Ke- rimäki, Punkaharju	Yhdistyminen Savonlinnan ja Savonrannan kesken	2009
13	2008	Jyväskylä, Jkl mlk, Korpilahti	Yhdistyminen	2009
14	2008	Haapavesi, Kestilä, Piippola, Pulkkila, Rantsila	Yhdistyminen Kestilän, Piippolan, Pulkkilan ja Rantsilan kesken	2009
15	2008	Pelkosenniemi, Kemijärvi	Ei yhdistymistä	ei tullut voimaan
16	2008	Rääkkylä, Kitee	Ei yhdistymistä	ei tullut voimaan
17	2008	Lapinjärvi, Liljendal, Loviisa, Pernaja, Ruotsinpyhtää	Yhdistyminen Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruot- sinpyhtään kesken	2010

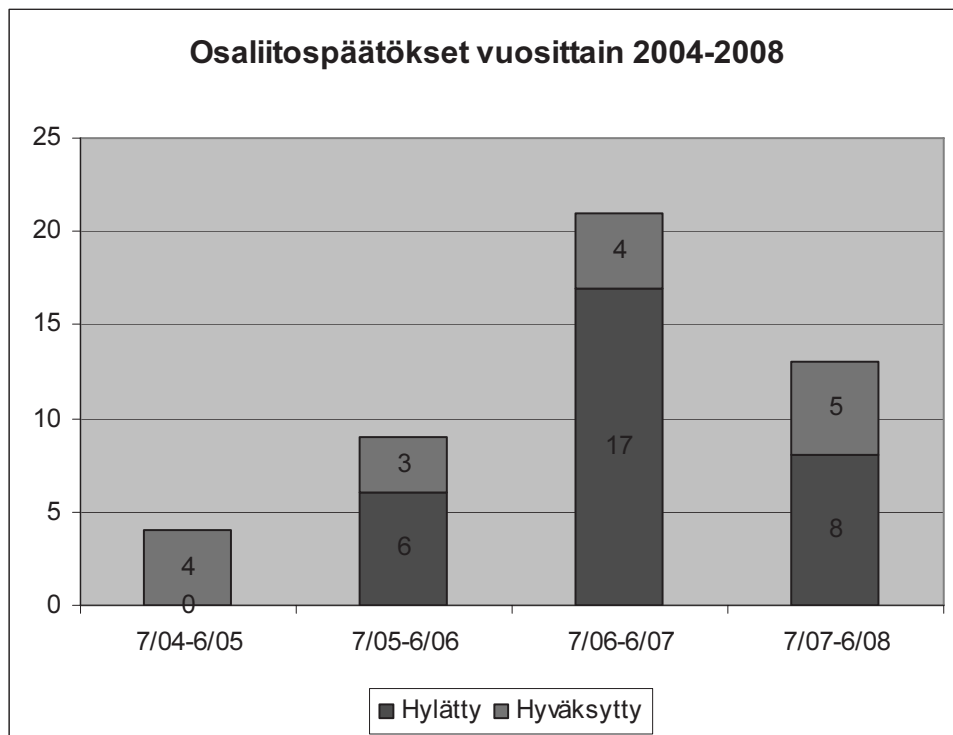
Taulukko 1. Valtion erityiset kuntajakoselvitykset 1998 alkaen.

#### Osaliitokset

Kuntajakolain 12 §:n mukaan päätös kunta-  
jaon muutokseksi on tehtävä ennen edellisen  
vuoden kesäkuun loppua. Toisin kun koko-  
naisten kuntien yhdistymisesityksissä osalii-  
tosesityksissä harvoin määritellään vuotta,  
jonka alusta esityksen tekijä haluaisi sen tu-  
levan voimaan. Tästä syystä ministeriössä

käsitellään osaliitosasioita jatkuvassa tahdis-  
sa ja päätöksiä tehdään sitä mukaa, kun asian  
valmistelu etenee. Näin ollen osaliitosten  
määriä tarkasteltaessa luonteva aikajakso on  
aina 1.7.—30.6., mikä määrittelee sen mistä  
vuodesta alkaen hyväksytty osaliitosesitys tu-  
lisi voimaan. Heinäkuun 2004 alusta kesä-  
kuun 2008 loppuun ministeriössä tai valtio-  
neuvostossa on tehty päätös (hyväksyvä tai

hylkäävä) yhteensä 47 kunnan osaliitosesityksestä (kuvio 3). Helmikuussa 2009 vireillä oli 16 esitystä.



Kuvio 3. Osaliitoksia koskevat päätökset heinäkuu 2004—kesäkuu 2008.

Päätöksistä 16:ssa esitys on hyväksytty ja 31:ssä hylätty. Vastoin jonkin kunnan tahtoa osaliitos on tehty vain viisi kertaa. Esityksistä 12 on hylätty heti lain 6 §:n 4 momentin perusteella. Näistä neljässä oli kysytty kuntien valtuustojen kantoja ennakkoon ilman kuntajakolain 7 §:n mukaisen kierroksen käynnistämistä. Suurin osa esityksistä, 19, on hylätty lain 7 §:n mukaisen kierroksen jälkeen jonkin kunnista vastustaessa esitystä.

Yleisesti ottaen esitykset koskevat suhteellisen pieniä alueita. Joko 10 prosentin maapinta-alaraja tai 5 prosentin väestömääräraja on ylittynyt vain yhdeksässä esityksessä 35:stä lain 7 §:n kierroksella olleesta esityksestä. Maapinta-alaltaan suurin siirrettäväksi esitetty alue on ollut 83,65 km<sup>2</sup>. Kyseinen alue koski noin kolmasosaa Kylmäkosken kunnasta, jota esitettiin siirrettäväksi Akaan

kaupunkiin. Taustalla oli kunnan päätös olla yhdistymättä Akaaseen. Tämä esitys kuitenkin hylättiin ministeriön päätöksellä. Asukasmäärältään suurin esitys on koskenut yhteensä 3 879 asukkaan siirtämistä (Helsingin kaupungin esitys Sipoosta ja Vantaasta Helsinkiin siirrettäväksi alueeksi), mutta tämäkin esitys hylättiin ministeriön päätöksellä. Suurin hyväksytty osaliitos tehtiin valtioneuvostossa vastoin yhden asianosaisen kunnan kantaa ja se oli kooltaan yhteensä 28,68 km<sup>2</sup> (kuntajakoselvittäjän esitys Sipoosta ja Vantaasta Helsinkiin siirrettäväksi alueeksi). Sama osaliitos on myös asukasmäärältään suurin hyväksytty, sillä asukkaita siirtyi yhteensä 2 047. Tämä on myös ainoa esitys, joka on tarkastelujaksolla hyväksytty lain 5 §:n 2 momentin mukaan erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

### Esitysten tekijät ja perustelut

Edellä mainituista 47 esityksestä, joista on tehty päätös, on ollut tekijänä:

- asukkaita (29);
  - maanmittaustoimisto (7, kaikki 43 §:n mukaisia esityksiä kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämiseksi);
  - yksi tai useampi kunta (7);
  - ministeriö/kuntajakoselvittäjä (2);
  - yhdistys (1); ja
  - maanomistajia (1).
- Lähes kaikki asukkaiden tekemät osaliitosesitykset ovat tavalla tai toisella perusteltu palvelujen paranemisella tai pelolla niiden heikkenemisestä, jos osaliitosta ei toteuteta. Kaikkia on perusteltu myös asiointi- ja työsäkäyntisuuntautumisella. Osaan liittyy myös muitakin perusteluita. Asukkaiden tekemistä esityksiä on perusteltu:
- vain palveluilla ja asioinnilla (8);
  - myös protestina kuntien yhdistymiselle tai yhdistymisselvitykselle (11) ja muille Paras-hankkeen mukaisille suunnitelmille (5);
  - myös toisella vireillä olevalla osaliitosesityksellä (1);
  - myös protestina koulun lakkauttamiselle (1);
  - myös maantieteellisillä syillä (1);
  - myös yhdyskuntarakenteen toimivuudella ja asukkaiden elinolosuhteilla (1);
  - elinkeinonharjoittamisella (1);
  - kuntaraja halkaisee tontin ja talon (1).

### Osaliitokset kokonaisliitosten yhteydessä

Ministeriön hallintokäytäntönä on ollut, että osaliitosesityksillä ei tule heikentää kokonaisten kuntien yhdistymisen edellytyksiä ja yhdistymisneuvotteluja. Huoli tilanteen muuttumisesta päätetyn tai suunnitellun kokonaisten kuntien yhdistymisen vuoksi ei myöskään ole edellytys osaliitoksen toteut-

tamiselle. Mitään lainsäädännöllistä estettä sille ei ole, etteivätkö osaliitosprosessit voisi edetä myös samanaikaisesti kokonaisliitoseselvitysten kanssa. Tämä koskee erityisesti sellaisia tapauksia, joissa tiedetään kuntien suhtautuvan myönteisesti osaliitokseen tai joissa kunnat sitä itse esittävät.

Ministeriö voi myös antaa saapuneen osaliitosesityksen odottaa kokonaisliitostilanteessa tapahtuvaa ratkaisua ennen, kuin alkaa käsitellä sitä. Jos osaliitosesitys koskee kuntaa, joka on jo valtuustossaan päättänyt toteuttaa kokonaisliitoksen, ministeriö odottaa kokonaisliitoksen voimaantumista ennen osaliitotosian käsittelyä. Näin siksi, koska osaliitosesitys tulee käsitellä siinä kunnassa, jota se todellisuudessa tulee koskemaan (eli yhdistyneessä kunnassa).

Myös kuntaliitoksen toteuttamisen jälkeen ministeriö on pyrkinyt rauhoittamaan tilanteen osaliitoksilta, jotta kunnilla on todellinen mahdollisuus rakentaa uutta kuntaa ja sen palveluja.

### 2.3 Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Viime vuosina maksetut yhdistymisavustukset

Vuodesta 2005 lähtien kuntien yhdistymisiä on toteutunut yhteensä 58. Näiden perusteella kuntien määrä on vähentynyt lähes sadalla kunnalla. Vuosina 2005—2009 yhdistymisavustuksia on maksettu yhteensä noin 220 miljoonaa euroa.

Ennen vuotta 2009 yhdistymiset olivat pääasiassa kahden kunnan liitoksia. Vuosina 2005—2008 yhdistymisiä tehtiin 25 ja niiden perusteella kuntien lukumäärä väheni 30:llä. Vuoden 2009 alusta toteutui 32 kuntaliitosta, joista puolet oli monikuntaliitoksia. Yhteensä kuntien määrä väheni 67:llä.



Taulukko 1	Vuosina 2005 – 2009 maksetut yhdistymisavustukset						
	yhdistymiset, lkm		kuntien vähentyminen, lkm		yhdistymisavustus*, euroa		
vuosi 2005	10		14			22 765 000	
vuosi 2006	1		1			17 101 000	
vuosi 2007	14		15			39 520 000	
vuosi 2008	1		1			30 085 000	
vuosi 2009	32		67			110 005 000	
yhteensä	58		98			219 476 000	

\* kunakin vuonna maksettava yhdistymisavustus, ei kuvaa ko. vuosina toteutuvien liitosten avustuksen määrää

Maksettujen yhdistymisavustusten määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2009. Tähän vaikutti liitosten kokonaismäärän kasvun ohella monikuntaliitosten lisääntyminen. Tu- en painopiste on entistä enemmän siirtynyt useamman kuin kahden kunnan kuntaliitok- siin, kun avustuksen määrä kasvaa sen mu- kaan, mitä enemmän kuntia liitoksessa on mukana. Sen sijaan ennen vuotta 2008 tapah- tuneisiin liitoksiin verrattuna liitosta kohti laskettu tuki on alentunut kahden kunnan kuntaliitoksissa, etenkin jos kunnat ovat pie- niä. Vuosina 2008 ja 2009 toteutuneissa lii- toksissa tuki on korkeimmillaan, sen jälkeen yhdistymisavustus laskee portaittain vuoteen 2013.

Liitoskohtainen yhdistymisavustus vaihte- lee suuresti erilaisissa liitostapauksissa. Suu- reen kuntaan johtavassa monta kuntaa käsit- tävässä kuntaliitoksessa yhdistymisavustus on merkittävästi suurempi kuin aikaisempien kuntajakolain säännösten aikana. Suurimmil- laan kolmen vuoden aikana maksettava yh-

distymisavustus on yli 17 miljoonaa euroa Salon kaupungin 10 kunnan liitoksessa. Hä- meenlinnan ja Kouvolan kaupunkien kuuden kunnan yhdistymiset tuottavat runsaan 12 miljoonan euron avustuksen. Nämä ylittä- vät selvästi vuoden 2009 keskimääräisen lii- tosta kohti maksettavan avustuksen (7 mil- joonaa euroa). Aikaisempien kuntajakolain säännösten mukaan maksimiyhdistymisavus- tus liitosta kohti oli 6,7 miljoonaa euroa. Pie- nissä kahden kunnan kuten esimerkiksi Rus- kon ja Vahton liitoksessa yhdistymisavustus on 3,6 miljoonaa euroa kolmen vuoden aika- na.

Vuoden 2009 alusta toteutuneiden kuntalii- tosten alueella asuu 1,13 miljoonaa asukasta. Yhdistymisavustusta maksetaan kolmen vuoden aikana keskimäärin noin 198 eu- roa/asukas. Salon liitoksessa tukea makse- taan noin 322 euroa/asukas ja Ruskon liitok- sessa noin 631 euroa/asukas.

Taulukko 2	Vuosina 2005 – 2009 toteutettujen liitosten yhdistymisavustukset			
liitokset	yhdistymiset, lkm	yhdistymisavustus*, euroa		yhdistymisavustus/liitos
vuoden 2005	10	55 806 000		5 581 000
vuoden 2006	1	5 831 000		5 831 000
vuoden 2007	14	118 098 000		8 436 000
vuoden 2008*	1	3 714 000		3 714 000
vuoden 2009	32	223 523 000		6 985 000

\* Lainsäädäntö muuttui

Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutetuissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotettiin 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle oli vuosina 2002—2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus on voinut olla enintään miljoona euroa kuntaliitosta kohden. Korotuksella pyrittiin kompensoimaan heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien aiheuttamaa lisärasitusta uudelle kunnalle. Yhdistymisavustuksen perusosaa korotettiin edellä mainituin perustein yhteensä 14:ssä vuoden 2009 alusta voimaan tulevassa kuntajaon muutoksessa. Näistä suurin korotus tehtiin uuden Kouvolan perustamisen yhteydessä, jossa Kuusankosken kaupungin osalta yhdistymisavustuksen perusosan korotus oli yhteensä miljoona euroa.

#### Valtionosuuksien menetysten kompensointi

Vuoden 2009 alusta voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä oli mukana yhteensä 99 kuntaa, joista muodostui 32 uutta kuntaa. Valtionosuuksien menetysten kompensointia maksetaan näille kunnille vuosina 2009—2013 vuosittain 22,8 miljoonaa euroa, keskimäärin 20 euroa asukasta kohti.

Valtionosuusmuutoksia syntyy kuntien yhdistymisen seurauksena nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä erityisesti verotuloihin

perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa ja eräissä erityiskriteereissä, kuten syrjäisyyskertoimessa.

Valtionosuusmuutoksia vuoden 2009 alusta voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä kuvaa seuraava taulukko:

Valtionosuusmuutos	Kuntia
valtionosuudet kasvoivat	10
valtionosuudet vähenivät enintään 10 euroa/asukas	10
vähennys 11-30 euroa/asukas	5
vähennys 31-50 euroa/asukas	2
vähennys 51-69 euroa/asukas	5
<b>Yhteensä</b>	<b>32</b>

Huomattavana muutoksena voidaan pitää vähennystä, joka ylitti 50 euroa/asukas. Näin suuria muutoksia aiheutui kuitenkin vain 15 prosentissa kaikista yhdistymisistä, joten valtionosuusjärjestelmä on pääosiltaan vaikutuksiltaan neutraali kuntien yhdistyessä. Kuntajakolain mukaan vähennykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajan kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

#### 2.4 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Seuraavassa selostetaan Tanskan, Ruotsin ja Norjan kuntajaotusta koskevaa lainsäädän-

töä. Vertailu Pohjoismaiden kesken on perusteltua siksi, että niissä kuntarakenne ja kuntien tehtävät ovat samankaltaisia kuin Suomessa. Erona kuitenkin on, että mainituissa kolmessa maassa on paikallistason lisäksi myös suorilla vaaleilla valittu aluetaso, joka vastaa joistakin Suomessa kunnille kuuluvista tehtävistä.

#### Tanska

Tanskan nykyinen kuntajako syntyi vuonna 2007 voimaan tulleen kuntauudistuksen seurauksena. Kuntauudistus ratkaistiin kesäkuussa 2004 poliittiseen kompromissiin perustuvalla päätöksellä rakenneuudistuksesta. Siinä määriteltiin uusien kuntien tavoitekooksi 30 000 asukasta ja vähimmäiskooksi 20 000. Alle 20 000 asukkaan kuntien tuli joko yhdistyä yli 20 000 asukkaan kunniksi tai sitoutua yhteistyöhön naapurikuntien kanssa muodostamalla vähintään 30 000 asukkaan yhteistyöalue. Saaristokunnille annettiin mahdollisuus muodostaa yhteistyöalueita mannerkuntien kanssa saavuttaakseen uudet kokovaatimukset. Kuntien tuli 1 päivään tammikuuta 2005 mennessä ilmoittaa, minkä kuntien kanssa ne yhdistyvät tai ryhtyvät yhteistyöhön. Uudet rakenteet tulivat voimaan vuoden 2007 alussa. Uudistuksen tuloksena Tanskan kuntamäärä väheni 271:stä 98:aan. Kuntien yhdistymisiä tehtiin yhteensä 65 ja 33 kuntaa säilyi ennallaan. Vain seitsemässä kunnassa näistä oli alle 20 000 asukasta, joten ne sitoutuivat edellä mainittuun yhteistyöhön. Viisi seitsemästä oli saaristokuntia. Yhteensä 11 entistä kuntaa jaettiin kunnallisten kansanäänestysten perusteella.

Uudistuksen toteuttamiseksi annettiin laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (Lov om revision af den kommunale inddeling, 540/2005). Siinä painotetaan kokonaisliitoksia. Lain mukaan muutosta kuntajaotukseen tulee etsiä yhdistämällä kokonaisia kuntia, paitsi erityisten olosuhteiden vallitessa. Uusien kuntien luomisessa on lain mukaan pyrittävä siihen, että ne olisivat niin suuria ja laajoja, että ne muodostaisivat tarkoituksenmukaisen väestö- ja maantieteellisen pohjan kunnallisten tehtävien itsehallinnollista huolehtimista varten. On pyrittävä myös siihen,

että kulttuurinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus otetaan huomioon ja uuteen kuntaan sisältyy sekä maaseutu- että kaupunkialueita. Uusia kuntia muodostettaessa kiinnitetään huomiota kuntien valtuustojen kantaan yhdistymisestä. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, jos saaristokunnan valtuusto ei halua yhdistymistä. Uudistuksen toteutukseen liittyi myös asetus kunnallisesta ja alueellisesta jaotuksesta ja sitovasta kunnallisesta yhteistyöstä (Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 656/2005.)

Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että uudistuksessa olisi mahdollista tehdä muutoksia kuntajakoon. Tämä mahdollistettiin lailla kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä (Lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, 382/2006). Päätös voidaan tehdä, jos muutos perustuu

- 1) väestöllisiin, elinkeinoelämään liittyviin tai taloudellisiin olosuhteisiin,
- 2) alueen odotettuun kehitykseen ja sen suunnitteluun,
- 3) keskeisten kunnallisten tehtävien hoitamiseen tai
- 4) hallinnollisiin syihin.

Päätöksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä hyvinvointiministeriö. Se voidaan kuitenkin tehdä vain asianomaisten kuntien valtuustojen suostumuksella. Ilman valtuustojen suostumusta ministeriö voi tehdä pienempiä rajanmuutoksia. Näissä tulee kuitenkin kuulla asianomaisia kuntia ennen päätöksentekoa. Pienempien rajanmuutosten tulee olla hallinnollisesti perusteltavissa, niiden tulee koskea kahden tai useamman kunnan rajaa ja kooltaan enintään 100 hehtaarin alueita, joilla ei asu enempää kuin 50 asukasta. Ministeriön vakiintuneen käytännön mukaan kuullaan sen lisäksi ao. alueilla olevien kiinteistöjen omistajia ja mahdollisia vuokralaisia siitä, haluavatko he, että heidän kiinteistönsä kuuluu siirrettävään alueeseen.

Toisin kuin Suomessa, Tanskassa ei säädetä lailla siitä, mikä taho voi tehdä esityksen kuntajaon muuttamiseksi. Käytännössä kui-

tenkin esityksiä tulee kunnilta tai asukkailta. Laki ei sulje myöskään pois ministeriön aloitemahdollisuutta. Muutoin osaliitosprosessi sisältää samoja elementtejä kuin Suomessa. Ensin ministeriö hankkii Kartta- ja maarekisterihallituksen (Kort- och matrikelstyrelsen) lausunnon koskien mm. kuntarajan muutosehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta. Tämän jälkeen hankitaan kunnanvaltuustojen sekä kiinteistönomistajien tai vuokralaisten lausunnot ellei näitä ole jo aikaisemmin kuulu.

Jos ministeriö hyväksyy muutosesityksen, se voi asettaa ehtoja päätöksen toimeenpanolle. Ehdot voivat koskea mm.:

1) uuden valtuuston valitsemista, muutosta valmisteleavan elimen valitsemista sekä sen toimivaltaa ja tehtäviä;

2) vaaleja valmisteleavan elimen asettamista;

3) sitä, että asianomaisia kuntia koskevista merkittävistä taloudellisista päätöksistä vaaditaan muutosta valmisteleavan elimen hyväksyntä tai se voi muuttaa niitä;

4) sitä, että muutosta valmisteleava toimielintä valvotaan kuntien hallintoa koskevan lain mukaisesti;

5) varojen, velkojen, oikeuksien, velvollisuuksien, henkilöstön siirtymistä, henkilöstön siirtymiseen liittyviä oikeuksia ja taloudellista kompensatiota muutoksen kohteena olevien kuntien/alueiden välillä; sekä

6) kunnallisten/alueellisten maksujen sisältöä, laajuutta ja maksamista.

Ministeriön tulee tehdä päätökset kuntajaon muuttamisesta ainakin kerran vuodessa. Päätöksenteon ajankohdasta ei ole laissa säädetty. Esimerkiksi vuonna 2008 päätökset tehtiin 18 päivänä joulukuuta 2008.

Vuoden 2007 kuntareformin jälkeen kuntajaon muutosesitysten määrä on Tanskassa ollut laskeva. Vuosina 2006 ja 2007 ministeriö sai vuosittain noin 10–15 esitystä, vuonna 2008 enää viisi. Vajaa puolet vuosina 2007–2008 tehdyistä esityksistä on ollut kuntien tekemiä ja loput asukkaiden tai muiden tekemiä. Tästä voidaan päätellä, että kuntakentällä ollaan oltu melko tyytyväisiä vuoden 2007 kuntareformiin, koska suurta määrää uusia kuntajaon muutosehdotuksia ei ole tehty.

Tanskan kuntajakolainsäädännössä ei säädetä taloudellisesta selvityksestä tai taloudellisista korvauksista silloin, kun kunta jaetaan tai osa kunnasta siirretään toiseen kuntaan.

## Ruotsi

Laissa Ruotsin kunta- ja maakäräjäjaon muuttamisesta (Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting) säädetään kuntajaosta. Lain mukaan hallitus voi päättää kuntajaon muutoksesta, jos siitä voidaan olettaa olevan pysyvää hyötyä kunnalle, tai kunnan osalle, tai jos siitä olisi muuta yleistä hyötyä.

Pysyvän hyödyn käsitettä ei ole määritelty laissa. Lain perusteluissa todetaan, että on tehtävä kokonaisarviointi, jossa eri tekijät otetaan huomioon. Arvioinnissa on otettava huomioon elinkeinoihin vaikuttavat maantieteelliset seikat, muutosten vaikutukset terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon, kouluihin, verotasoon. Myös kuntademokratiaan liittyvillä tekijöillä on merkitystä, mutta ne eivät yksistään voi olla ratkaisevia. Pysyvän hyödyn tai edun vaatimuksesta seuraa, että arviointi on tehtävä niin, että muutos ratkaisee senhetkiset ongelmat lähitulevaisuudessa.

Hallituksen on kuntajakomuutoksia arvioidessaan erityisesti otettava huomioon niiden kuntien kanta, joita muutos koskee. Jos kunta vastustaa muutosta, voidaan muutos toteuttaa ainoastaan erityisen painavista syistä. Erityisesti on myös huomioitava väestön toiveet ja näkökannat.

Mikäli kunnan kanta on kielteinen, hallituksella on oltava erityisen painava syy toteuttaa kuntaliitos tai kunnan jakaminen osiin kunnan tahdon vastaisesti. Hallitus on useimmiten noudattanut kuntien tahtoa, mutta kolmessa tapauksessa (Vaxholm, Vara ja Botkyrka) se on päättänyt kunnan jakamisesta kunnan kielteisestä kannasta huolimatta.

Kokonaisarvioinnissa on myös otettava huomioon väestön suhtautuminen asiaan. Väestön kanta ei tosin saa muodostua ensisijaiseksi valtuuston näkemykseen nähden. Mikäli kunta suhtautuu muutokseen kielteisesti mutta väestö myönteisesti, on eri intressejä arvioitava tapauskohtaisesti.

Maakäräjämuutokset tehdään myös edellä mainituin perustein. Toisin kuin kuntajaon

muutoksissa, laissa ei ole mitään säännöksiä, joiden mukaan maakäräjien tai niiden alueen väestön suhtautumista erityisesti tulisi ottaa huomioon päätöstä tehtäessä. Maakäräjät kattavat tavallisesti saman alueen kuin valtiollinen lääni. Mikäli maakäräjäjaon muutos tarkoittaisi lääninrajojen muuttamista, vaaditaan lääninrajojen muuttamiselle eduskunnan hyväksyntä.

Hallitus voi itse tehdä aloitteen kuntajaon muuttamisesta. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Esityksen muutoksesta voi tehdä myös kunta tai yksittäinen kunnan asukas. Asiasta päättää kamarikollegio. Kamarikollegio on riippumaton valtion keskushallinnon viranomaisena. Se käsittelee lukuisia eri asioita kuten valtiollisia vakuutuksia ja eräitä perintöasioita. Kuntajako muutettaessa kamarikollegion tulee selvitystyönsä aikana neuvotella myös asianomaisten kuntien kanssa. Jos on olemassa erityinen tarve, tulee myös selvittää väestön kanta kuntajaon muuttamiseen. Se voi tapahtua esimerkiksi kansanäänestyksellä tai mielipidetutkimuksella. Kamarikollegio voi hylätä esityksen kuntajaon muutokseksi. Tällöin päätöksestä voidaan valittaa hallitukselle. Mikäli kamarikollegio puoltaa esitystä, jättää se esityksen lausuntonsa kanssa hallituksen käsiteltäväksi. Hallitus voi valintansa mukaan joko hyväksyä tai hylätä esityksen.

Kun kunta jaetaan, tulee uuden kuntajaon mukaiset kuntien väliset taloudelliset suhteet selvittää. Kun kunnan osa liitetään toiseen kuntaan, tulee tehdä taloudellinen selvitys, jos kunnan osaan kuuluva kunnan omaisuus tai liikenneväylä on siirrettävä toiseen kuntaan, tai jos on olemassa erityisiä syitä jotka vaativat selvitystä. Tavoitteena on, että kunnan omaisuus tai osa siitä jaetaan tarkoituksenmukaisesti ja kohtuullisesti. Hallitus päättää selvityksestä samalla kuin kuntajakoasiasta. Selvitys vahvistetaan, jos kunnat ovat siitä samaa mieltä.

Vastuu liikenneväylästä voidaan siirtää kunnalta toiselle saajan suostumuksesta riippumatta. Jos kunta omaisuuden tai liikenneväylien jakamisen yhteydessä saa suuremman osan kuin mitä sille selvityksen perusteella kuuluisi, tulee erotus korvata rahallisesti. Hallitus voi päättää tasoitusmaksun

suorittamisesta joko kertamaksuna tai kahden tai useamman vuoden aikana.

Ellei taloudellisessa selvityksessä ole muuta päätetty, siirtyvät kunnan vastuut takauksista ja vastaavista asukkaita, kiinteistöjä tai toimintoja koskevista sitoumuksista siirrettävällä alueella sille kunnalle, johon alue kuntajaon muutoksen jälkeen liitetään.

Jos kunnan taloudellinen tilanne heikentyy kuntajaon muutoksen vuoksi, voi hallitus määrätä toisen, muutoksesta hyötyvän kunnan kohtuullisessa määrin tukemaan ensin mainittua kuntaa tämän kustannuksissa. Sama pätee, jos kunnalle aiheutuu kuntajaon muutoksen seurauksena kustannuksia hallinnon järjestämisestä. Tässä tapauksessa toisen kunnan tai niiden kuntien, joita muutos lähinnä koskee, tulee kohtuullisessa määrin osallistua kustannuksiin. Hallitus voi päättää, että tämä avustus maksetaan joko kerralla tai tietyn siirtymäajan kuluessa.

Myös Ruotsissa on pohdittu kunta- ja aluerakenteen ja niiden tehtäväjaon uudistamista. Ruotsin hallitus asetti tammikuussa 2003 komitean (Ansvarskommitté), jonka tehtävänä oli kuvata ja arvioida julkishallintoa sekä tehdä kartoitus sen puutteista. Tämän perusteella komitean tuli myöhemmin tehdä syvällisempi arvio rakenteista ja tehdä ehdotuksensa mahdollisista muutoksista. Toimeksiannon mukaan komitean tulee erityisesti tarkastella muun muassa, kuinka kunnat ja maakäräjät selviävät hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, kuinka kunnallishallinto toimii muuttuvissa olosuhteissa ja kuinka valtion ohjaus ja kuntien yhteistoiminta vaikuttavat kunnalliseen demokraattiseen päätöksentekoon. Komitea ehdotti, että nykyiset 20 maakäräjää korvattaisiin pienemmällä määrällä alueita. Komitean mietinnön jälkeen eräät maakäräjät ovat jo toimittaneet hallitukselle anomuksensa suurempien alueiden muodostamiseksi. Hallitus ei vielä ole ottanut kantaa hakemuksiin.

Norja

Kuntajaon muuttamisesta säädetään Norjassa laissa kunta- ja lääninrajojen muuttamisesta (LOV 2001-06-15 nr 70: Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)).

Norjassa esityksen kokonaisten kuntien yhdistymiseksi voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto.

Esityksen selvitykseksi kuntarajan tarkistamisesta (osaliitos) tai vahvistamisesta voi tehdä asianomaisen kunnan asukas, maanomistaja, elinkeinonharjoittaja, joka on rekisteröitynä kunnassa tai kunnan valtuusto. Esitys lähetetään lääninhallitukselle, joka tiedottaa asiasta kunnille. Esityksen tulee olla kirjallinen ja perusteltu sekä sisältää esitys uudeksi rajaksi.

Ministeriö ratkaisee, tehdäänkö esityksen pohjalta selvitys. Ministeriö voi myös itse tehdä aloitteen kuntien yhdistymisen selvittämisestä.

Päätöksen kokonaisten kuntien yhdistymisestä tekee kuningas hallituksen esityksestä silloin, jos asianomaiset kunnat ovat asiasta yksimielisiä. Jos joku kunnista vastustaa yhdistymistä, päättää asiasta Norjan eduskunta. Käytännössä kuntia ei ole yhdistetty vastoin tahtoaan vuonna 1995 tehdyn vapaaehtoisuuspäätöksen jälkeen. Norjassa tehtiin 1960-luvulla suuri kuntarakenneuudistus. Kuntien määrä oli vuonna 1957 noin 750, ja väheni 454 vuoteen 1967 mennessä. Tämän jälkeen aina vuoteen 1995 kuntamäärässä tapahtui vain pienempiä muutoksia. Vuoden 1995 vapaaehtoisuuspäätöksen jälkeen Norjassa on tapahtunut viisi kuntien yhdistymistä. Tällä hetkellä Norjassa on 430 kuntaa.

Lain mukaan kunnan valtuuston tulee hankkia kuntajaon muutosesityksestä asukkaiden kanta. Tämä voi tapahtua kansanäänestyksen, mielipidetiedustelun, kyselyn tai tapaamisen kautta.

Ministeriö päättää maksavatko asianomaiset kunnat kuntajakoselvityksen kustannukset vai maksaako valtio ne kokonaan tai osittain. Kunnilla on mahdollisuus antaa kustannustensa oma lausuntonsa.

Kuntajakoa koskevan päätöksen jälkeen lääninhallitus kutsuu asianomaisten kuntien valtuustot yhteiseen kokoukseen, jossa keskustellaan seuraavista asioista:

- esitys uuden kunnan nimeksi;
- uuden valtuuston jäsenten määrä;
- yhteisen toimielimen asettamisen ja tehtävien edellytykset;
- tarkastusyksikön valinta yhteisen toimielimen toimintaa varten; ja

- muiden mahdollisten yhteisten elinten perustaminen yhdistymisen toteuttamisen varmistamiseksi.

Varsinaisia yhdistymisavustuksia ei Norjassa ole, mutta valtio kompensoi lain mukaan yhdistymisestä suoraan johtuvia kustannuksia osittain. Siirtymävaiheen aikana valtio kompensoi valtionosuuksien lakkaamista.

Norjassa säädetään yksityiskohtaisesti taloudellisesta selvityksestä osaliitos- tai kunnan jakamistilanteissa. Lähtökohtana on kuntien keskinäinen sopimus, minkä aikaan saamisessa lääninhallitus voi avustaa. Mikäli kunnat eivät pääse yksimielisyyteen selvityksestä, sovelletaan erillistä välimiesmenettelyä, josta säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Sitä varten ministeriö asettaa välimieslautakunnan, johon kuuluu kolme jäsentä ja varajäsenet. Sen toimikausi on neljä vuotta ja sen päätöksestä voi valittaa välimiesmenettelyn tarkastuslautakunnalle lopullista päätöstä varten. Laissa on erilliset pykälät koskien taloudellista selvitystä osaliitoksissa ja kunnan jakamisessa. Samat pykälät koskevat myös läänien välisiä osaliitoksia tai läänien jakamista. Lain mukaan osaliitoksissa tiet, kadut, sillat, julkiset tilat ja muu hallinnollinen omaisuus, jonka katsotaan täysin tai suurena määrin palvelevan siirtyvää aluetta, siirtyy alueen mukana uudelle kunnalle. Muu omaisuus voidaan jakaa kuntien kesken tai määrätä käytettäväksi kuntien yhteisesti, jos tämä on kohtuullista ja tarkoituksenmukaista kunnallisesta näkökulmasta. Omaisuuden ja velvoitteiden jakamisessa käytetään apuna verotuloihin perustuvia suhdelukuja.

## 2.5 Nykytilan arviointi

Lain rakenne ja laissa käytetyt käsitteet

Kuntajakolaissa erilaisista kuntajaon muutostilanteista käytetyt käsitteet ovat osoittautuneet vaikeasti tulkittaviksi. Käsitteitä on tarvetta selkiyttää ja lähentää vastaamaan puhekielessä käytettyjä ilmaisuja. Erityisesti sekä osa- että kokonaisliitoksista laissa käytetystä käsitteestä ”kunnan laajeneminen” on syytä luopua. Luonteeltaan kaksi erilaista kuntajaon muutostilannetta eli kokonaisia kuntia ja toisaalta kunnan osia koskevat muu-



tokset on syytä selkeästi erottaa toisistaan myös lain käsitteistössä.

Kokonaisliitoksia koskevista tilanteista käytetty ”uuden kunnan” käsite on aiheuttanut lukuisia tulkintaongelmia. Useiden yksittäisten lain säännösten osalta on epäselvää, tarkoitetaanko niissä uudella kunnalla pelkästään tilanteita, joissa kunnat yhdistyvät perustamalla kokonaan uuden kunnan, vai myös niitä tilanteita, joissa jo olemassa oleva kunnan alue laajenee lakkaavan kunnan liitetyssä siihen.

Myös lain rakennetta tulisi selkiyttää. Eriyisesti erilaisiin kuntajaon muutostilanteisiin liittyvät valmistelu- ja päätöksentekoprosessit sekä muutokseen valmistautumiseen liittyvät käytännön toimenpiteet kunnissa ovat nykyisin laista huonosti hahmotettavissa.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevat kuntajakolain säännökset ovat osoittautuneet pääosin toimiviksi, eivätkä ne siten vaadi suuria muutoksia. Niihin olisi kuitenkin tarpeen tehdä eräitä tulkintaa helpottavia täsmennyksiä.

Voimassa olevan kuntajakolain kuntajaon kehittämisen tavoitteita (1 §:n 2 momentti) ja kuntajaon muutoksen edellytyksiä (3, 4 ja 5 §) koskevien säännösten soveltamiskäytäntö vaihtelee sen mukaan, kuinka ehdottomiksi niissä mainitut edellytykset tulkitaan yksittäisissä kuntajaon muutostilanteissa. Esimerkiksi kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittua alueellisen eheyden vaatimusta on tulkittu kirjaimellisesti ja edellytetty poikkeuksetta, että yhdistyvillä kunnilla on yhteinen maaraja. Alueellisen eheyden vaatimus on yksittäisessä kokonaisia kuntia koskevassa kuntajaon muutostilanteesta edellytetty täytettävän jopa tätä tarkoitusta varten kuntien välille tehdyn maantieteellisen käytävän avulla. Tällöin vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän ainoastaan muodollisesti.

Toisaalta kuntajaon kehittämisen muita tavoitteita ei ole tulkittu näin tiukasti. Esimerkiksi kaikissa tapauksissa ei ole vaadittu työssäkäyntialueen kattavan kunnan tai muun sellaisen toiminnallisen kokonaisuuden muo-

dostumista, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajaon muutoksilla on yleensä pyritty jossain määrin toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseen, mutta kokonaisen työssäkäyntialueen kattavat kuntajaon muutokset ovat olleet poikkeuksellisia. Kaikissa kokonaisia kuntia koskevista muutoksista ei myöskään voida arvioida syntyneen uuden kunnan olevan esimerkiksi taloudeltaan niin vahva, että se pystyisi tulevaisuudessa vaikeuksista vastamaan palvelujen järjestämistä koskevista velvoitteista. Laista tulisikin käydä selkeämmin ilmi, mitkä säännökset koskevat kuntarakenteen kehittämisen yleisiä tavoitteita ja toisaalta mitkä sisältävät oikeudellisia edellytyksiä, joiden tulee täytyä yksittäisessä kuntajaon muutostilanteessa.

Kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten arviointi varsinkaan kokonaisia kuntia koskevista kuntajaon muutostilanteista ei ole käytännössä ollut kovin yksityiskohtaista. Ainakin jonkin näistä keskenään vaihtoehtoisista edellytyksistä voidaan yleensä varsin helposti todeta täyttyvän. Alueen asukkaiden palvelujen järjestämistä ja elinolosuhteiden parantamista sekä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia koskevat edellytykset ovat soveltuneet hyvin erityisesti kunnan osaa koskevien kuntajaon muutosten arviointiin.

Kunnan osaa koskevista kuntajaon muutoksissa edellä mainittujen yleisten edellytysten tulkinnassa on ilmennyt ongelmia siinä, minkä alueen näkökulmasta edellytysten täyttymistä tulisi arvioida. Lain perustelujen mukaan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös vaikutukset, jotka ulottuvat kyseistä aluetta laajemmalle alueelle. Lisäksi epäselvyyttä on ollut siinä, tuleeko edellytysten arvioinnin perustua pelkästään niille vaikutuksille, jotka kohdistuvat alueella jo olemassa oleviin asukkaisiin ja elinkeinonharjoittajiin, vai voidaanko tämän lisäksi ottaa huomioon myös mahdollisille tuleville asukkaille ja elinkeinonharjoittajille aiheutuvia vaikutuksia.

Vastoin kunnan tahtoa tehtävän kunnan osaa koskevan kuntajaon muutoksen erityisissä edellytyksissä mainitut prosenttirajat ovat osoittautuneet käytännön tilanteisiin so-

vellettuina varsin sattumanvaraisiksi. Kaavamaisilla maapinta-alaa tai asukasmäärää koskevilla prosenttirajoilla ei kaikissa tilanteissa tavoiteta sitä merkitystä, joka kunnan osan siirtämisellä voi olla erityisesti kyseisen alueen luovuttavalle kunnalle. Toisaalta prosenttirajojen asettaminen myös suhteessa alueen vastaanottavaan kuntaan on nähty säännöksen tarkoituksen kannalta tarpeettomana.

Edellä mainittujen prosenttirajojen ylittyessä kunnan osaa koskeva kuntajaon muutos voidaan kyseisen kunnan vastustaessa muutosta tehdä ainoastaan erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Erityisen painavien edellytysten täyttymistä on arvioitu myös oikeuskäytännössä. Säännös on kuitenkin niin tulkinnanvarainen, että sen perusteella on käytännössä vaikea arvioida yksittäisissä tapauksissa, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä.

#### Kuntajaon muuttamisen valmistelu ja päätöksenteko

Kuntajaon muuttamisen valmistelua ja päätöksentekoa koskevat kuntajakolain menettelysäännökset ovat osoittautuneet viime vuosien aikana vireillä olleissa hyvin erilaisissa kuntajaon muutosprosesseissa vaikeasti sovellettaviksi ja jäykiksi. Kuntajakolain sääntelyn erikoislaatuisuus suhteessa muuhun hallintopäätöksiä koskevaan lainsäädäntöön johtuu siitä, että vielä kuntajakolakia valmisteltaessa kuntajaon muutospäätöstä pidettiin luonteeltaan normipäätöksenä. Lain eduskuntakäsittelyssä päädyttiin kuitenkin siihen, että päätökset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä. Menettelysäännöksiä olisi tarpeen monilta osin muuttaa hallintopäätöksiä koskevien säännösten suuntaan.

Kuntien yhteistä kuntajaon muuttamisen vireillepanoa ja valmistelua tulisi laissa nykyisestään korostaa. Kuntien rooli erityisesti kokonaisia kuntia koskevissa muutoksissa on jo voimassa olevan lain mukaan tosiasiallisesti lähes ratkaiseva. Tämä on perusteltua muun muassa siksi, että valtioneuvostolla ja ministeriöllä ei voi olla kuntia ja kuntien asukkaita vastaavaa paikallisolojen tuntemusta. Niiden rooli kuntajaon muuttamisessa rajoittuu siten jo lähtökohtaisesti muutosten

edellytysten arviointiin yleisemmällä tasolla ja suhteessa kuntarakenteen kehittämiseen koko valtakunnan alueella.

Kuntajakolain mukaisia menettelyjä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan. Erityisesti käytännössä tarpeettomiksi tai keskenään päällekkäisiksi osoittautuneista valmisteluvaiheista on syytä luopua. Esimerkiksi nykyisestä valtioneuvoston tai ministeriön päätöksentekoon liittyvästä monivaiheisesta ja aikaa vievästä kuulemiskierroksesta tulisi luopua niissä tilanteissa, joissa heti nähdään, ettei esityksen hyväksymiselle ole edellytyksiä.

Edellä mainittu kuulemiskierros tulisi rajoittaa koskemaan ainoastaan niitä tilanteita, joissa valmistelun kuluessa ei jo muutoin ole riittävästi kuultu asiaan osallisia tai saatu muuta tarvittavaa informaatiota valtioneuvoston tai ministeriön päätöksenteon tueksi. Kuuluttaminen tapahtuu nykyisin vain muutaman kuukauden kuluttua siitä, kun kuntajaon muutosesitystä koskeva päätös on tehty kunnissa. Kunnallisen päätöksenteon yhteydessä on muun muassa hallintolain (434/2003) ja kuntalain mukaisesti varattava kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Valtioneuvoston päätöksentekovaiheessa tehdyt huomautukset eivät käytännössä enää ole tuoneet esille sellaista uutta tietoa, jolla olisi merkitystä päätöksenteossa. Nykyinen tavallaan kaksinkertainen kuulemismenettely ei siten ole perusteltu. Kuntalaisten näkemykset tulisi ottaa huomioon nimenomaan jo siinä vaiheessa, kun päätöksentekoprosessin kannalta ratkaiseva päätös kuntajaon muuttamisesityksestä tehdään kunnissa.

Kuntajaon muuttamisen valmisteluun liittyvä menettely eri vaiheineen tulisi käydä nykyistä selkeämmin ilmi laista. Esimerkiksi erityiseen kuntajakoselvitykseen perustuvan menettelyn suhdetta kuntien keskenään valmistelemiin esityksiin tulisi selkiyttää.

Ministeriön ja lääninhallitusten tehtävien jako päätösten valmistelussa tulisi arvioida uudelleen ja poistaa laista käytännössä tarpeettomaksi osoittautuneet vaiheet kuten lausuntojen pyytäminen. Sen sijaan ministeriön ja valtioneuvoston yleisistunnon välinen toimivallan jako kuntajaon muuttamisesta päättämässä on osoittautunut toimivaksi eikä näin ollen vaadi muutoksia.

Kuntajaon muuttamisen valmisteluun kunnissa kuuluu olennaisena osana kuntajaon muutosesitykseen liitettävä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus. Kuntien mahdollisuutta käyttää sopimusta nykyistä paremmin kuntajaon muutosta tosiasiallisesti ohjaavana välineenä tulisi vahvistaa.

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus sitoo kuntia kolme vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Sitovuuden lyhentäminen aikaisemmasta viidestä vuodesta on helpottanut nopeasti muuttuvien toimintaympäristöjen huomioon ottamista sopimuksissa. Joissain tilanteissa, esimerkiksi kun kuntajaon muuttamisesta on päätetty hyvin kauan ennen muutoksen voimaantuloa, sopimusta tulisi kuitenkin voida myös muuttaa ainakin joiltain osin vastaamaan paremmin muuttuneita olosuhteita.

Valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevan päätöksen jälkeen lakkaavan kunnan viranomaisten toimivaltaa rajoitetaan kuntajakolain 33 §:ssä. Ennen valtioneuvoston päätöstä kuntajaon muuttamisesta kunnat saattavat kuitenkin tehdä vielä uuden kunnan kannalta hyvinkin merkittäviä ja pitkävaikutteisia päätöksiä muun muassa investoinneista. Sopimuksen sitovuus olisi siten erityisen tärkeää kuntien valtuustojen muutosesityksistä tekemien päätösten ja valtioneuvoston päätöksenteon välisenä aikana.

Myös sopimuksen sisällöstä olisi tarpeen säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kuntia tulisi ohjata sopimuksessa enemmän uuden kunnan strategiseen suunnitteluun entisten rakenteiden säilyttämisen sijasta. Erityisesti aiempi investointi- ja kehittämishankkeiden tuki johti kuntia pohtimaan investointien tekemistä ja niiden alueellista kohdentamista hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa. Uudemmissa sopimuksissa ja kuntajaon muutosprosesseissa yleensäkin on entistä paremmin otettu huomioon kuntien toimintaympäristön muutokset ja tulevat haasteet. Yhdistymisavustuksia on aikaisempaa enemmän kohdistettu talouden vahvistamiseen ja strategiatyöhön.

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseen tulee nykyään liittää suunnitelma kuntien palvelurakenteiden sovittamisesta yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Sopimuksen ja

suunnitelman välinen suhde ja suunnitelman sitovuus ovat nykyisen sääntelyn perusteella epäselviä.

Omaisuuksien siirtyminen ja taloudellinen selvitys

Lakkaavan kunnan omaisuus sekä velat ja velvoitteet siirtyvät suoraan kuntajakolain nojalla uudelle tai laajentuvalle kunnalle ilman, että edellytettäisiin erillisiä sopimuksia tai muita oikeustoimia. Omaisuuksien siirtymistä koskeva säännös on tarpeen, mutta sen sanamuotoa tulisi laajentaa siten, että se selkeästi kattaisi myös kunnille annettujen tai niille kuuluvien erinäisten muiden oikeuksien ja lupien sekä niihin liittyvien velvoitteiden siirtymisen.

Kuntajakolain taloudellista selvitystä koskevat säännökset ovat niukat ja tulkinnanvaraiset. Säännöksiä tulisi selkeyttää siten, että niistä selvästi ilmenee, minkä tyyppiset alueiden siirtymiseen liittyvät taloudelliset menetykset tulee selvityksessä ottaa huomioon ja mahdollisesti korvata. Kuntien sopimusvapaus tulee kuitenkin säilyttää laajana, sillä käytännössä kunnat ovat yleensä päässeet sopimukseen taloudellisesta selvityksestä. Poikkeuksellisenä vuoden 2009 alusta voimaan tullessa Helsingin ja Sipoon välisessä osaliitoksessa näin ei kuitenkaan ole ollut, vaan selvityksestä saattaa aiheutua pitkä oikeusprosessi.

Laissa olisi tarpeen säätää taloudellista selvitystä koskevan riitojen ratkaisemiseen nykyistä hallintoriitaprosessia paremmin soveltuvia ja nopeampia menettelyjä. Suomessa ei kuitenkaan ole osoittautunut olevan käytännössä tarvetta säätää taloudellisesta selvityksestä yhtä yksityiskohtaisesti kuin esimerkiksi Norjassa.

Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Uuden kunnan hallinnon järjestämistä koskeviin kuntajakolain säännöksiin on tehty viime vuosina muutamia muutoksia. Muutoksilla on muun muassa ratkaistu laissa käytettyjen käsitteiden aiheuttamia järjestelytoimikunnan asettamista ja valtuuston toimikauden alkamista koskevia tulkintaongelmia.

Lisäksi kuluva vuoden alusta lakiin lisättiin kolmas vaihtoehtoinen tapa muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden.

Vaalien toimittamista koskevat kuntajakolain säännökset ovat nykyisin periaatteessa toimivia. Niitä on tarpeen joiltakin osin selkiyttää. Lisäksi kesken vaalikauden toimitettavien vaalien ajankohtaa olisi tarpeen voida tarvittaessa aikaistaa. Uuden kunnan hallinnon järjestämisestä ja liitoskunnissa tapahtuvasta uutta kuntaa koskevasta päätöksenteosta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa on syytä säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Uutta kuntaa koskevassa päätöksenteossa, erityisesti kunnan nimestä ja valtuuston koosta päättämisessä ministeriölle annetaan sellaista päätösvaltaa, joka luontevammin kuuluisi kunnille itselleen. Sama koskee uuden kunnan järjestelytoimikunnan asettamista, josta vastaa nykyisin asianomainen lääninhallitus.

Järjestelytoimikunta asetetaan valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen jälkeen eli viimeistään kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesällä. Käytännössä yhdistyvissä kunnissa on jo paljon aikaisemmassa vaiheessa tarvetta asettaa epävirallisia kuntien yhteisiä valmisteluelimiä kuntaliitoksen valmistelua varten. Niillä ei kuitenkaan ole virallisen toimielimen asemaa. Järjestelytoimikunnan tulisi voida aloittaa toimintansa nykyistä aiemmassa vaiheessa. Sen roolia muutosprosessia ohjaavana toimielimenä tulisi myös selkeyttää.

Kuntajaon muutostilanteesta johtuvassa siirtymävaiheessa voivat olla yhtäaikaisesti toiminnassa sekä lakkaavien tai laajentuvan kunnan vanhat valtuustot ja muut toimielimet että uuden tai laajentuvan kunnan uusi valtuusto ja muut toimielimet. Näiden kesken toimivalta jakautuu siten, että lakkaavien tai laajenevan kunnan vanhat toimielimet päättävät kyseisiä kuntia koskevista asioista ja uuden tai laajentuvan kunnan uusien toimielinten tulee päättää uutta tai laajentuvaa kuntaa koskevista asioista. Käytännössä toimivallan jakautuminen on epäselvä erityisesti laajenevan kunnan vanhojen ja uusien toimielinten välillä, ja tilanteissa, joissa uuden

valtuuston toimikausi alkaa vasta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Vanhojen ja uusien toimielinten toimivaltaa koskevia tulkintaongelmia saattaa esiintyä hyvinkin pitkään tilanteissa, joissa kuntajaon muutoksesta on päätetty esimerkiksi useampia vuosia ennen muutoksen voimaantuloa.

Kuntajakolaki mahdollistaa uuden kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden aloittavan toimintansa jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa, jos uuden kunnan valtuusto näin päättää. Laissa on varmistettava, että kaikissa niin lakkaavien kuntien kuin uudenkin kunnan asioissa löytyy toimivaltainen viranomainen myös ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Kuntajakolain mukaan lakkaavien kuntien viranomaisten toimivalta päättyy kuntajaon muutoksen voimaantuloon. Poikkeuksena tästä ovat lakkaavien kuntien tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnat, joiden toimikaudesta säädetään kuntalaissa muiden toimielinten toimikaudesta poikkeavasti. Kuntalain perusteella lienee selvää ilman kuntajakolain erityissäännöistäkin, että tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan toimivalta ulottuu vielä kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen lakkaavan kunnan viimeisen tilinpäätöksen valmisteluun.

#### Muutoksenhaku

Kuntajaon muuttamista koskeviin päätöksiin on nykyään mahdollista hakea valittamalla muutosta kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäkin kunnan jäsen voi kuntalain mukaisesti hakea hallinto-oikeudelta muutosta päätökseen, jolla valtuusto on päättänyt esittää valtioneuvostolle kuntajakoa muutettavaksi. Toiseksi kunta tai kunnan jäsen voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen kuntajaon muuttamisesta.

Valitus kuntajaon muutosesitystä koskevasta valtuuston päätöksestä voidaan tehdä kuntalain 90 §:n mukaisesti vain laillisuusperusteella. Käytännössä valitus voidaan tehdä lähinnä vain sillä perusteella, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeus ei sen sijaan voi kumota valtuuston päätöstä sillä perusteella, että päätös olisi kuntajakolaissa säädettyjen

kuntajaon muuttamisen aineellisten edellytysten vastainen. Kuntajaon muutosedellytysten täyttymisen arviointi kuuluu kuntajaon muutoksesta lopullisesti päättävälle viranomaiselle eli valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kuten edellä on todettu, ministeriön ja valtioneuvoston tekemään kuntajaon muuttamista koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus voidaan tehdä sillä perusteella, että kuntajaon muutokselle ei ole kuntajakolaissa säädettyjä aineellisia edellytyksiä tai asian valmistelussa tapahtuneista virheistä sen jälkeen kun muutosesitys on tehty ministeriölle. Valtioneuvosto ei sen sijaan tutki, onko valtuuston päätös esittää kuntajaon muutosta tehty kunnassa laillisessa järjestyksessä, koska tältä osin valitus on tullut tehdä hallinto-oikeudelle kuntalain mukaisessa järjestyksessä.

Muutoksenhakua koskevat säännökset ovat käytännössä osoittautuneet kunnan jäsenten kannalta kohtuuttoman vaikeaselkoisiksi. Ratkaisevat päätökset kuntajaon muuttamisesta, etenkin kuntaliitoksista, tehdään silloin, kun valtuusto päättää esittää valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista. Hakiessaan

hallinto-oikeudelta muutosta valtuuston päätökseen kunnan jäsenet mieltävät saattavansa oikeuden tutkittavaksi ensisijaisesti, onko kuntajaon muutokselle ja siten valtuuston päätökselle olemassa kuntajakolakiin perustuvat aineelliset edellytykset, vaikka hallinto-oikeuden toimivalta tältä osin on edellä todetulla tavalla rajoitettu. Toisaalta haettaessa muutosta valtioneuvoston tekemään kuntajaon muutosta koskevaan päätökseen valitusperusteena usein käytetään myös sitä, että valtuuston päätös kuntajaon muuttamista koskevaksi esitykseksi on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, vaikka korkein hallinto-oikeus ei tältä osin tutki valitusta.

Käytännössä hallintotuomioistuimet pyrkivät ratkaisemaan valtuuston kuntajaon muutosesitystä koskevat valitukset kuntajakolaisissa säädetyn valtioneuvoston päätöksenteon ja kuntajaon voimaantumisen edellyttämässä aikataulussa. Valitusten käsittely saattaa kuitenkin kestää yksittäisissä tapauksissa useista kuukausista jopa vuoteen.

Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) kuvataan valtuuston päätöksistä tehtyjen valitusten määrää ja käsittelyaikoja viime vuosina.

Taulukko 1. Hallinto-oikeuksien päätökset valituksiin, jotka on tehty kunnanvaltuuston kuntajaon muutosesitystä koskevasta päätöksestä.

	Ratkaistujen lukumäärä v. 2006 (keskimääräinen käsittelyaika)	Ratkaistujen lukumäärä v. 2007 (keskimääräinen käsittelyaika)	Ratkaistujen lukumäärä v. 2008 (keskimääräinen käsittelyaika)	Vireillä olevien valitusten lukumäärä (tilanne 25.2.2009)
Helsingin HaO	13 (4,5 kk)	2 (1,3 kk)	1 (4,7 kk)	1 (Helsinki-Sipoo*)
Hämeenlinnan HaO	6 (5,3 kk)	2 (5,3 kk)	8 (5,3 kk)	-
Kouvolan HaO	-	-	2 (5,5 kk)	-
Kuopion HaO	-	-	3 (3,9 kk)	-
Oulun HaO	2 (6,8 kk)	-	-	-
Rovaniemen HaO	-	-	-	-
Turun HaO	2 (2,5 kk)	5 (1,8 kk)	6 (4,3 kk)	1 (Ulvilan kv:n päätökseen)
Vaasan HaO	-	1 (4,9 kk)	4 (5,2 kk)	1 (Himangan kv:n päätökseen)
yhteensä	23	10	24	3

\* Taloudellista selvitystä koskeva hallintoriita-asia

Valtioneuvoston tai ministeriön päätöksistä tehtyjen valitusten määrä on kasvanut viime vuosina johtuen kuntajaon muutosten lisääntymisestä. Valitukset tulee voimassa olevan lain mukaan käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Valitusten käsittelyn

kestäessä monia kuntajaon muutoksen valmistautumiseen ja esimerkiksi vaalien toimitamiseen liittyviä toimia joudutaan käytännössä tekemään ennen päätöksen lainvoimaisuutta.



Taulukko 2. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset valituksiin koskien valtioneuvoston tai ministeriön tekemiä kuntajaon muutospäätöksiä

	Ratkaistujen lukumäärä v. 2006 (keskimääräinen käsittelyaika)	Ratkaistujen lukumäärä v. 2007 (keskimääräinen käsittelyaika)	Ratkaistujen lukumäärä v. 2008 (keskimääräinen käsittelyaika)
Korkein hallinto-oikeus	6 (2,8 kk)	8 (4,1 kk)	44 (5,2 kk)

Kuntajakolain muutoksenhakua koskevia säännöksiä tulisi arvioida kokonaisuutena ja varmistaa oikeusturvan toteutuminen eri tilanteissa. Lisäksi kuntajakolain säännösten suhdetta hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevaan yleislainsäädäntöön tulisi eräiltä osin täsmentää. Esimerkiksi päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta olisi selvytyden vuoksi tarpeen säätää kuntajakolaissa.

#### Muut kuntajakolain säännökset

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden asemaa koskevat säännökset on vastikään uudistettu puitelain säätämisen yhteydessä. Tässä yhteydessä ei ole syytä muuttaa tällöin sovittuja henkilöstön asemaa koskevia linjauksia.

Myös yhdistymisavustuksia koskevat säännökset uudistettiin puitelain säätämisen yhteydessä. Kuten viime vuosina toteutuvien kuntien yhdistymisten määrästäkin voidaan päätellä, säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi ja tarkoitusiaan hyvin edistäviksi.

Yhdistymisavustusten laskemistavassa on kuitenkin havaittu epäkohta, joka saattaa yksittäisissä tapauksissa johtaa siihen, että yhdistymässä olevat kunnat lykkäävät kuntaliitoksen voimaantuloa. Kuntajakolain 38 §:n 4 momentin mukaan, jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Tällöin yhdistyneet kunnat saattavat saada suuremman yhdistymisavustuksen, jos ne siirtävät uusien kuntien yhdistymistä niihin vasta kolmen vuoden maksukauden jäl-

keen. Ongelma koskee esimerkiksi vuoden 2009 alusta voimaan tulleita lukuisia kuntaliitoksia, jos niiden johdosta syntyneisiin kuntiin yhdistyy vuosina 2010 tai 2011 uusia kuntia. Parhaillaan vireillä olevien kuntaliitosselvitysten perusteella näyttää siltä, että ongelma ei koskisi määrällisesti montaa kuntaa. Lisäksi maksettavien yhdistymisavustusten erotus on käytännössä niin pieni, ettei sillä ole juurikaan merkitystä kuntien yhdistymisestä saavutettaviin etuihin nähden. Säännösten muuttaminen tältä osin ei siten ole välttämätöntä.

Kuntajakolain mukaan kiinteistörekisterin pitäjän tulee huolehtia valtioneuvoston ja ministeriön kuntajaon muutospäätöksistä johtuvien muutosten tekemisestä kiinteistörekisteriin. Jos kuntajako ja kameraalinen jaotus eli kiinteistörekisterin mukainen jaotus ovat eriytyneet muutoin, esimerkiksi kiinteistötoimituksen takia, kiinteistörekisterin pitäjä päättää kameraalisen jaotuksen muuttamisesta hallinnollisen kuntajaon mukaiseksi. Jos sen sijaan on tarkoituksenmukaisempaa muuttaa hallinnollista kuntajaotusta, kiinteistörekisterin pitäjän on nykyisin tehtävä tästä ministeriölle kuntajaon muuttamista koskeva esitys. Menettelyt ovat osoittautuneet käytännössä raskaiksi asian merkitykseen nähden.

Säännökset kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämiseen käytettävästä erityismenettelystä (47 §) eivät ole enää tarpeen.

Enklaavilakia ei ole viime vuosina sovellettu kovin usein, mutta joissakin yksittäisissä tapauksissa se on kuitenkin edelleen tarpeen.



### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on puitelain ja Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti edistää kuntarakenteen uudistamista. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Esityksen lähtökohtana on, että kuntarakenteen uudistuminen tapahtuu kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten kautta. Niiden ohella kuntarakennetta vahvistetaan liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kuntajakolain säännöksiä siten, että laki on käytännössä toimiva ja tukee kuntajaon muutosprosesseja. Uudistuksessa pyritään poistamaan nykyisen lain ongelmakohtia ja selkiyttämään lain rakennetta. Kuntajaon muuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä hallinnollisia menettelyjä pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan. Lakia pyritään myös ajanmukaistamaan vastaamaan erityisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita.

Esityksellä pyritään kehittämään kunnallisen päätöksenteon asemaa sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kuntajaon muutosprosessissa. Esityksessä korostetaan kuntien roolia kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Edellyttämällä kunnilta myös nykyistä selkeämmin asukkaiden ja muiden muutoksen vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen vaikutusmahdollisuuksien turvaamista jo muutosesityksen valmistelun kuluessa pyritään siihen, että erilaiset näkemykset tulevat huomioon otetuksi nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Tavoitteena on myös lisätä päätöksenteon eri vaiheisiin liittyvän muutoksenhakumahdollisuuden todellista vaikuttavuutta.

Esityksen tavoitteena on löytää keinoja eri tahojen ristiriitaisten näkökulmien ja intressien huomioon ottamiseen kuntajaon muutosprosessissa. Esimerkiksi edellyttämällä lähtökohtaisesti kaikilta kuntajaon muutoksen kohteena olevilta kunnilta yhteistä muutosesityksen valmistelua pyritään vähentämään

muutoksista aiheutuvia ristiriitatilanteita. Lisäksi taloudellista selvitystä koskevissa erimielisyyksissä voitaisiin käyttää uutta välitysmenettelyä.

Esityksellä pyritään myös edistämään ja helpottamaan yhdistyvässä kunnissa tapahtuvaa kuntajaonmuutosprosessia. Tähän pyritään muun muassa yhdistymissopimusta ja -hallitusta koskevien säännösten uudistamisella sekä mahdollistamalla uutta koskeva päätöksenteko mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo ennen muutoksen voimaantuloa. Samalla tavoitteena on hillitä menoja lisäävien päätösten tekoa yhdistyvässä kunnissa ennen muutoksen voimaantuloa.

#### 3.2 Keskeiset ehdotukset

##### Lain rakenne ja käsitteistö

Kuntajakolain rakennetta ehdotetaan selkiytettäväksi. Lain rakenteessa korostettaisiin kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, johon sovelletaan kuntajakolaissa säädettyjä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.

Myös laissa käytettäviä käsitteitä ehdotetaan selkiytettäväksi. Lain yläkäsitteenä olisi edelleen kuntajaon muuttaminen, jota käytettäisiin tarkoitettaessa kaikkia laissa mainittuja erilaisia kuntajaon muutostilanteita. Kuntajaon muuttaminen jakautuisi alakäsitteisiin kuntien yhdistyminen ja kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan. Siten laissa käytettävissä käsitteissä erotettaisiin selkeästi toisistaan kokonaisia kuntia ja kunnan osia koskevat muutokset, koska muun muassa niiden valmistelu- ja päätöksentekomenettelyt poikkeavat toisistaan.

Kuntien yhdistymisellä tarkoitettaisiin kaikkia niitä kuntajaon muutostilanteita, joissa kuntien määrä vähenee eli ainakin yksi kokonainen kunta lakkaa. Kuntien yhdistyminen voisi tapahtua kolmella vaihtoehdoisella tavalla. Ensimmäkin yksi tai useampi kunta voisi lakata ja yhdistyä olemassa olevaan kuntaan. Toiseksi kaksi tai sitä useampi kunta voisivat lakata perustamalla yhdessä kokonaan uuden kunnan. Kolmanneksi kunnan alue voitaisiin jakaa kahden tai useamman kunnan kesken siten, että kyseinen kunta

lakkaa. Kaikilla edellä mainituilla tavoilla toteutettujen kuntien yhdistymisten tuloksena syntyneitä kuntia kutsuttaisiin laissa uudeksi kunnaksi.

Kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan tarkoitettaisiin kuntajaon muuttamista, jossa kuntien lukumäärä ei muutu.

#### Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Yleisluontoiset kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevat säännökset erotettaisiin nykyistä selkeämmin kuntajaon muuttamisen oikeudellisia edellytyksiä koskevista säännöksistä. Kuntajaon muuttamisen edellytysten tulisi täytyä kuntajaon muutostilanteessa, mutta sen sijaan kaikkien kuntajaon kehittämisen tavoitteiden ei välttämättä tarvitsisi täytyä kaikissa muutostilanteissa, vaan säännökset antaisivat yleisempiä suuntaviivoja erityisesti valtioneuvoston ja ministeriön muutoksia koskevalle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena olisi puitelaisissa ja Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa mainittu elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Näistä elinvoimaisuuden käsite olisi kuntajakolaissa uusi. Se olisi sisällöltään laajempi kuin nykyisessä laissa käytetty kunnan toimintakyvyn käsite. Voimassa olevaa kuntajakolakia vastaavasti kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittaisiin myös se, että kunnat muodostuisivat työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kaikkien edellä mainittujen kuntajaon kehittämisen tavoitteiden tarkoituksena olisi ohjata kuntarakenteen kehittämistä kuntajaon perustarkoitusten edellyttämällä tavalla. Kuntajaon tulisi siten turvata kaikkialla kohtuullisen yhdenvertaiset edellytykset asukkaiden itsehallinnolle, palvelujen järjestämiselle sekä yleiselle hallinnolle.

Kuntajaon muuttamisen edellytykset vastaisivat pääosin nykyisiä kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä. Edellytykset koskisivat sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Lisäksi päätöksentekoa koskevassa luvussa säädettäisiin erikseen nykyisiä kuntajaon muuttamisen erityisiä edellytyksiä lähinnä vastaavista kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä koskevan päätöksenteon edellytyksistä. Näitä olisivat esimerkiksi kuntien yhdistyessä kuntien yhteinen kuntajaon muutosesitys.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisivat ensinnäkin pääosin voimassa olevaa lakia asiallisesti vastaavat kuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden elinolosuhteiden sekä elinkeinon toimintamahdollisuuksien edistämiseen liittyvät tekijät. Lisäksi uutena edellytyksenä olisi se, että muutos on tarpeen alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämiseksi. Voimassa olevassa laissa yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistäminen mainitaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena. Kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa ja oikeuskäytännössä sitä on kuitenkin käytetty yhtenä kuntajaon muutosta puoltavana perusteena arvioitaessa, onko kuntajaon muutokselle edellytyksiä.

Edellä mainitut edellytykset olisivat edelleen luonteeltaan vaihtoehtoisia, joten jo yhdenkin niistä täyttyminen voisi olla riittävä kuntajaon muutoksen toteuttamiseksi. Edellytyksiä arvioitaisiin kuitenkin myös kokonaisuutena.

Lisäksi kuntajaon muuttamisen uutena edellytyksenä olisi se, että kunta muodostuu yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Voimassa olevassa laissa alueellista eheyttä ei mainita kuntajaon muuttamisen edellytyksenä, vaan yhtenä kuntajaon kehittämisen tavoitteista. Käytännössä valtioneuvosto on kuitenkin päättäessään kuntajaon muutoksesta poikkeuksetta edellyttänyt, että yhdistyvillä kunnilla on yhteinen maaraja. Alueellista eheyttä koskeva edellytys olisi edelleen varsin tiukka. Säännöksen tarkoituksena olisi välttää sellaisten alueellisesti epäyhtenäisten kuntien muodostumista, joissa kunnan eri osilla ei olisi yhteistä maarajaa esimerkiksi osan alueen kunnista jäätyä suunnitellun kuntien yhdistymi-

sen ulkopuolelle. Alueellisen eheyden vaatimuksesta voitaisiin poiketa ainoastaan kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella, jos muodostuva kokonaisuus muutoin olisi toiminnallisesti riittävän perusteltu. Poikkeaminen edellyttäisi, että alueen kunnat olisivat ennen ehdotuksen tekemistä osallistuneet erityiseen kuntajakoselvitykseen. Selvityksessä voitaisiin muun ohella kartoittaa mahdollisuuksia alueellisesti eheän kunnan muodostamiseen tai tarvittaessa hakea kuntien yhteistä ratkaisua yhteisen maarajan saavuttamiseksi tarvittavan kunnanosaliitoksen toteuttamiseksi.

Laissa täsmennettäisiin lisäksi sitä, minkä alueen näkökulmasta edellytysten täyttymistä arvioidaan sekä myös alueen tulevan kehityksen huomioon ottamista arvioinnissa.

Edellytyksiä koskevassa pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia asiallisesti vastaavasti väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta perustuslain edellyttämällä tavalla.

#### Kuntajaon muuttamisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kuntajaon muuttamisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Kuntajakolain säännöksissä pyritäisiin tuomaan selkeämmin esille kuntien jo voimassa olevan lain mukainen tosiasiallisesti miltei ratkaiseva rooli erityisesti kuntien yhdistymisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi kuntajaon muutospäätösten luonnetta hallintopäätöksenä selkiytettäisiin. Muutoksen valmistelussa ja päätöksenteossa sovellettaisiin eräitä kuntajakolain erityissäännöksiä lukuun ottamatta kuntalakia sekä yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.

Laissa säädettäisiin erillisissä luvuissa kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelusta. Myös erityiseen kuntajakoselvitykseen perustuvaa valmisteluprosessia selkiytettäisiin säätämällä siitä nykyistä yksityiskohtaisemmin omassa luvussaan.

Kuntajaon muuttamisen vireillepanossa korostettaisiin kuntien yhteistä valmistelua ja kuntien yhteisten esitysten merkitystä. Tarkoituksena olisi ohjata kunnat kaikissa tilanteissa valmistelemaan muutoksia yhdessä en-

nen valtioneuvostolle toimitettavaa kuntajaon muutosesitystä. Kuntien yhdistymistä koskevissa tilanteissa lähes ratkaiseva asema olisi kuntien yhteisellä esityksellä. Ainoastaan poikkeuksellisesti kuntien yhdistymisestä voitaisiin päättää ilman sitä. Tällöinkin vaadittaisiin kuntien yhteistä valmistelua siten, että kunnat olisivat olleet mukana erityisessä kuntajakoselvityksessä, johon kuntajakoselvittäjä perustaa oman esityksensä kuntien yhdistymisestä. Lisäksi kuntajakoselvittäjän ehdotuksen on tällöin täytynyt saada enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustavassa kunnassa toimitetussa kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten tahojen vaikuttamismahdollisuuksia ehdotetaan tehostettavaksi siinä vaiheessa, kun kuntajaon muutosesitystä valmistellaan kunnissa. Sen sijaan nykyisestä kaikkien kuntajaon muutosesitysten kuuluttamisesta kunnissa valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa ehdotettaisiin luovuttavaksi niissä tapauksissa, kun kyse on kuntien yhteisestä kuntajaon muutosesityksestä tai erityisessä kuntajakoselvityksessä valmistellusta esityksestä.

Kuntien yhteisten esitysten valmistelun osalta viitattaisiin ensinnäkin muun lainsäädännön kuten hallintolain ja kuntalain mukaisiin kuntien velvollisuuksiin huolehtia vaikuttamismahdollisuuksien varamisesta muun muassa kunnan asukkaille. Lisäksi kuntajakolaissa edellytettäisiin kuntajaon muutosesityksen kuuluttamista kunnassa ennen esityksen toimittamista ministeriölle. Kuuluttamisella kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, varataan mahdollisuus tehdä asiasta huomautus. Menettely vastaisi pääosin voimassa olevan lain mukaista kuulemiskierrosta valtioneuvoston päätöksentekovaiheessa. Yhdistymisestä valmistelu olisi myös toteutettava yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen voisi nykyiseen tapaan tehdä myös yksittäinen kunta tai kunnan jäsen. Esitysten kuuluttaminen niiden saavutua ministeriöön olisi edelleen tarpeen, koska

muutoksen kohteena olevat kunnat eivät tällöin vielä olisi huolehtineet asian valmistelusta ja kuulemisesta etukäteen siten kuin kuntien yhteisen esityksen ollessa kyseessä. Näiden esitysten käsittely muistuttaisi siten enemmän voimassa olevan lain mukaista menettelyä.

Voimassa olevan lain mukaan lääninhallitukset toimittavat ministeriön määräyksestä kuntajaon muutosesitykset kunnille kuuluttaviksi. Ehdotettujen lakimuutosten johdosta kuuluttamista vaativien tapausten määrä vähenisi, koska ainoastaan muut kuin kuntien yhteiset esitykset kuulutettaisiin päätöksentekovaiheessa. Lääninhallituksen kuuluttamiseen liittyvät tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi asiaa valmistelevalle ministeriölle, koska lääninhallituksille tai sitä vastaavalle uudelle valtion aluehallintoviranomaiselle ei enää jäisi muitakaan kuntajaon muutoksiin liittyviä tehtäviä. Kuntajaon muutoksen aiheuttamat muutokset valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin ovat ministeriön selvitettävissä ilman voimassa olevassa laissa edellytettyä lääninhallituksen erillistä lausuntoa. Järjestelytoimikunnan asettaminen ehdotetaan siirrettäväksi lääninhallituksilta yhdistyvien kuntien itsensä tehtäväksi.

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevien esitysten käsittelyssä uutta olisi se, että yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemistä esityksistä edellytettäisiin hankittavaksi ennen niiden ministeriölle toimittamista kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Kunnan jäsenen tekemästä esityksestä lausunnot hankkisi sen kunnan kunnanhallitus, jolle esitys on toimitettu. Tällöin tällainenkaan esitys ei voisi tulla millekään muutoksen kohteena olevalle kunnalle täysin yllätyksenä, vaan asian vireille tulo edellyttäisi paikallista yhteydenpitoa. Samalla ministeriö voisi nykyistä tehokkaammin arvioida, onko kunnan osan siirtämiselle toiseen kuntaan lähtökohtaisesti edellytyksiä. Tähän liittyen laissa ehdotetaan laajennettavaksi ministeriön toimivaltaa hylätä ilman asian laajempaa valmistelua esitys, jos nähdään heti, ettei siinä tarkoitettulle kuntajaon muutokselle ole riittäviä edellytyksiä.

Sekä kuntien yhdistyminen että kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan voitaisiin

voimassa olevaa lakia vastaavasti valmistella toimittamalla ministeriön määräämä erityinen kuntajakoselvitys. Erityistä kuntajakoselvitystä koskevat säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevaa lakia. Laissa täsmennettäisiin muun muassa erityisen kuntajakoselvityksen vireillepanotapoja. Kuntien yhteisen esityksen ensisijaisuutta suhteessa kuntajakoselvittäjän esitykseen korostettaisiin. Lisäksi erityisen kuntajakoselvityksen sisällöstä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Kuntajakoselvittäjä ja kunnat vastaisivat yhdessä esityksen valmistelusta ja muun muassa siihen liittyvästä kunnan asukkaiden kuulemisesta vastaavasti kuin jos kyse olisi kuntien yhteisestä esityksestä. Tarvittaessa, lähinnä kunnan osan siirtämistä koskevissa tilanteissa kuntajakoselvittäjän tulisi laatia myös erillinen ehdotus kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. Kuntajakoselvittäjän tietojensaantioikeutta koskevaa säännöstä tarkennettaisiin vastaamaan nykyistä tietojen luovutusta koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi kuntajakoselvittäjän tehtävät säädettäisiin toimitettavaksi virkavastuulla. Tämä mahdollistaisi myös muun kuin virkasuhteessa olevan henkilön määräämisen kuntajakoselvittäjäksi.

Kuntajakolaissa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston ja ministeriön päätöksenteon edellytyksistä erikseen kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevissa tilanteissa. Säännökset vastaisivat asiallisesti pääosin voimassa olevan lain mukaisia kuntajaon muuttamisen erityisiä edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voitaisiin päättää voimassa olevaa lakia vastaavasti yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Valtioneuvosto voisi hylätä esityksen, jos muutos olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Sen sijaan kuntien yhdistymisestä ei voitaisi enää päättää yksittäisen kunnan esityksestä, vaan kuntien yhdistymiseksi edellytettäisiin aina kuntien yhteistä valmistelua ja esitystä. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kuntien yhdistymistä koskeva päätös voitaisiin kuitenkin tehdä poikkeuksellisesti valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannan-

tuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voitaisiin päättää ensinnäkin, jos muutoksen kohteena oleva kunta ei vastusta muutosta. Voimassa olevassa laissa säädetyistä siirtyvän alueen asukasmäärää tai pinta-alaa koskevista prosenttirajoista tilanteissa, joissa muutoksen kohteena oleva kunta vastustaa muutosta, ehdotetaan luovuttavaksi. Niiden sijasta edellytettäisiin arvioitavaksi muutoksen merkitystä kyseisen kunnan kannalta laajemmin ja myös muita tekijöitä huomioon ottaen. Muutos voitaisiin tehdä kunnan vastustuksesta huolimatta, jos muutos on kunnan kannalta vähäinen. Lisäksi voimassa olevaan lakiin sisältyvää vaatimusta kuntajaon muutoksen yleisten edellytysten täyttymisestä erityisen painavana niissä tilanteissa, joissa säännöksessä mainitut prosenttirajat ylittyvät, ehdotetaan selkiytettäväksi. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voitaisiin päättää muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston vastustuksesta huolimatta myös silloin, jos alueen kehittäminen edellyttäisi muutosta. Tämän lisäksi edellytettäisiin, ettei muutos merkittävästi heikennä muutoksen kohteena olevan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön väliset toimivaltasuhteet kuntajaosta päätettäessä säilyisivät nykyisellään. Siten kuntien yhdistymistä koskeva päätös tehtäisiin aina valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeriö voisi päättää kunnan osan siirtämisestä, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai hylätä kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

#### Kuntien yhdistymissopimus ja yhdistymishallitus

Voimassa olevan lain hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta vastaavaa yhdistyvien kuntien sopimusta ehdotetaan kutsuttavaksi sen ehdotettua uutta luonnetta paremmin kuvaavasti kuntien yhdistymissopimukseksi. Vastaavasti voimassa olevan lain jär-

jestelytoimikuntaa vastaavaa yhdistyvien kuntien yhteistä toimielintä kutsuttaisiin yhdistymishallitukseksi.

Yhdistymissopimuksen ja yhdistymishallituksen asemaa kuntaliitosprosessin ohjaamisessa vahvistettaisiin. Yhdistymissopimuksen sisällöstä säädettäisiin nykyistä yksityiskohdaisemmin. Sopimuksen sitovuutta täsmennettäisiin niin, että laissa selkeästi todettaisiin sopimuksen oikeudellinen merkitys sitovana asiakirjana myös kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä aikana. Yhdistymishallitus voitaisiin asettaa nykyistä varhaisemmassa vaiheessa kuntien yhdistymisprosessia. Yhdistymishallituksen keskeinen tehtävä olisi vastata yhdistymisen valmistelusta ja yhdistymissopimuksen toimeenpanosta. Nämä muutokset yhdessä mahdollistaisivat kuntajaon muutosprosessia koskevien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Säännösten tarkoituksena olisi muun ohella hillitä menoja lisäävien päätösten tekoa yhdistyvissä kunnissa ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.

Yhdistymissopimuksessa tulisi määrätä ainakin kuntajaon muuttamisen toteuttamistavoista ja ajankohdasta, uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista, yhdistymishallituksen kokoonpanosta, yhdistymishallituksen toimivallasta ja yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä sekä yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta. Yhdistymissopimukseen tulisi myös aina sisältyä määräykset niistä periaatteista, joilla yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmät sovitetaan yhteen uuden kunnan palvelujärjestelmäksi. Lisäksi yhdistymissopimuksessa tulisi sopia taloudenhoidon yleisistä periaatteista. Sen sijaan sopimukseen ei enää vaadittaisi liitettäväksi voimassaolevan lain mukaista erillistä suunnitelmaa kuntien palvelurakenteiden sovittamisesta yhteen.

Jos kuntien yhdistyminen tulisi voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, yhdistymissopimuksessa tulisi nykyiseen tapaan sopia myös siitä, millä tavalla uuden kunnan valtuusto muodostetaan jäljellä olevaksi vaalikaudeksi. Jos kunnat haluavat muodostaa kuntalain mukaan määräytyvää valtuuston



kokoa suuremman valtuuston, tästä tulisi myös sopia yhdistymissopimuksessa. Ministeriön toimivallasta päättää valtuuston koosta kuntien esityksen perusteella ehdotetaan luovuttavaksi ja jätettäväksi se kuntien omaan päätösvaltaan. Yhdistymissopimuksessa tulisi aina myös sopia uuden kunnan nimestä. Niinikään ministeriön toimivallasta päättää uuden kunnan nimestä niissä tapauksissa, joissa yhdistyvät kunnat eivät ole päässeet nimestä yhteisymmärrykseen, ehdotetaan luovuttavaksi.

Yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin muutettavaksi siten, että ne lähentyisivät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Yhdistymissopimus sitoisi sopijaosapuolena olevia kuntia heti sopimuksen hyväksymisestä lähtien. Sopimusta olisi noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

Laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta yhdistymissopimuksen muuttamiseen. Lähikohtaisesti kuntien yhteisesti hyväksymän sopimuksen muuttamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi, sillä sopimuksen avaaminen voi pahimmillaan vaarantaa muutosprosessin etenemisen ja vähentää sen legitimitettä. Yhdistymissopimuksen muuttaminen voi kuitenkin olla perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa sopimus on hyväksytty jo kauan ennen kuntien yhdistymisen voimaantumista.

Yhdistymissopimusta voitaisiin muuttaa yhdistyvien kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntajaon muutoksen voimaantumiseen saakka. Sopimuksen muuttaminen edellyttäisi kuitenkin sellaista olosuhteiden muutosta, jonka vuoksi jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarpeellista. Korkean kynnyksen asettaminen sopimuksen muuttamiselle on perusteltua muun muassa sen vuoksi, että valtioneuvosto on voinut jo päättää kuntien yhdistymisestä ja kuntien asukkaat ottaa kantaa yhdistymiseen aiemman yhdistymissopimuksen perusteella.

Edellä mainittu yhdistymishallitus nimettäisiin kaikkiin uusiin kuntiin eli aina, kun kuntajaon muutoksessa on kyse kokonaisten

kuntien yhdistymisestä. Toisin kuin voimassa olevassa laissa yhdistymishallitusta koskevissa säännöksissä ei enää tehtäisi eroa sen mukaan, toteutetaanko kuntien yhdistyminen perustamalla uusi kunta vai siten, että kunnat yhdistyvät jo olemassa olevaan kuntaan.

Yhdistymishallitusta ei enää asettaisi kuntien esityksen perusteella asianomainen lääninhallitus, vaan sen nimeäisivät suoraan yhdistyvien kuntien kunnanvaltuustot. Kunnat sopisivat jo yhdistymissopimuksessa toimielimen paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken ja poliittisen suhteellisuuden toteutumisesta yhdistymishallituksen kokoonpanossa. Yhdistymishallitus voitaisiin asettaa uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelua varten heti valtuustojen kuntajaon muutosesitystä koskevien päätösten jälkeen. Yhdistymishallitus vastaisi myös yhdistymissopimuksen toimeenpanosta. Kuntien tulisi sopia yhdistymissopimuksessa tarkemmin yhdistymishallituksen toimivallasta ja yhteistyötä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa. Se, että näistä asioista on sovittu, olisi tärkeää erityisesti aikana ennen valtioneuvoston päätöstä kuntajaon muuttamisesta, koska tällöin yhdistyvien kuntien viranomaisten toimivaltaa ei vielä rajoitettaisi suoraan kuntajakolain nojalla.

Yhdistymishallitukseen sovellettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti pääosin sitä, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Säännöksiin vaalien toimittamisesta ja uuden kunnan valtuuston muodostamisesta ehdotetaan nyt kyseessä olevassa esityksessä ainoastaan vähäisiä muutoksia.

Kuntajaon muuttamisen huomioon ottamista vaaleissa koskeviin säännöksiin tehtäisiin laissa käytetyistä käsitteistä johtuvia teknisiä muutoksia. Lisäksi säännöksissä erotettaisiin selkeästi kuntien yhdistymistä koskevat ja toisaalta kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevat tilanteet. Kuntien yhdistyessä vaalien järjestämisen valmistelusta vastaisi yhdistymishallitus.

Kuntajakolain säännöksiä uuden kunnan valtuuston muodostamisesta on uudistettu lisämäärä vuonna 2009 alusta lakiin kolmas



vaihtoehtoinen tapa muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Valtuusto ehdotetaan voitavan näissä tilanteissa muodostaa voimassa olevaa lakia vastaavasti joko toimittamalla koko uuden kunnan alueella uudet vaalit, yhdistämällä yhdistyvien kuntien valtuustot kokonaisuudessaan tai uusimman vaihtoehdon mukaisesti yhdistämällä ainoastaan osa valtuustoista. Säännöksiä muutettaisiin ainoastaan siltä osin, että kuntien valitessa vaalien järjestämisen kesken kunnallisen vaalikauden, ne voisivat päättää vaalien järjestämisen ajankohdasta vaalilaista poiketen. Vaalit voitaisiin näissä yksittäisiä kuntia koskevissa tilanteissa järjestää valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen jälkeen ennen vaalilain mukaista lokakuun neljättä sunnuntaita. Kuntien olisi ilmoitettava sopimastaan vaalien ajankohdasta oikeusministeriölle viipymättä valtioneuvoston päätöksen jälkeen.

Ministeriön toimivallasta määrätä kuntien esityksen perusteella kuntalain mukaan määräytyvää valtuuston kokoa suuremmasta valtuutettujen määrästä uudessa kunnassa ehdotetaan luovuttavaksi. Uuden kunnan valtuutettujen lukumäärästä voisivat päättää yhdistyvät kunnat itse osana yhdistymissopimusta. Laajennettu valtuusto voisi toimia nykyisen kahden valtuustokauden sijasta enintään muutoksen voimaantuloa seuraavan yhden kokonaisen vaalikauden. Kyseistä siirtymäaikaa pyritään lyhentämään vastaamaan paremmin muun muassa kuntien yhdistymissopimuksen voimassaoloaikaa, joka on kolme vuotta.

Suurimmat muutokset yhdistyvien kuntien ja uuden kunnan toimielinten välisessä toimivallan jaossa koskisivat yhdistymishallitusta. Sitä koskevia ehdotuksia selostetaan edellä kohdassa Kuntien yhdistymissopimus ja yhdistymishallitus. Lisäksi täsmettäisiin säännöksiä uuden kunnan valtuuston ja muiden toimielinten toimikauden alkamisesta. Mainittujen säännösten tarkoituksena olisi, että kuntajaon muutoksen toteuttamiseksi tarvittavia uutta kuntaa koskevia päätöksiä voitaisiin nykyistä selkeämmin tehdä jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Silloin, kun uuden kunnan valtuusto muodostetaan toimittamalla uudet vaalit, valtuus-

to aloittaisi toimintansa aina heti vaalituloksen vahvistamisen jälkeen. Voimassa olevan lain mukaan laajentuvissa kunnissa on voitu valita, aloittaako uusi valtuusto toimintansa heti vaalien jälkeen vai vasta kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Tästä on aiheutunut vaaleista kuntajaon muutokseen kestäväenä siirtymä kautena epäselvyyttä muun muassa siitä, mitä asioita laajentuvan kunnan vanha valtuusto voi päättää.

Silloin, kun kunnat ovat valinneet valtuuston muodostamisen yhteisvaltuusto- tai osayhteisvaltuustovaihtoehdolla, alkaisi uuden valtuuston toimivalta heti valtioneuvoston kuntien yhdistymisesitystä koskevan päätöksen jälkeen.

Yhdistyvien kuntien nimeämä yhdistymishallitus toimisi siihen asti, kun uusi valtuusto aloittaa toimintansa ja valitsee uudelle kunnalle kunnanhallituksen. Joissakin kuntajaon muutostilanteissa uuden kunnan valtuuston toimivalta saattaisi kuitenkin ainakin periaatteessa alkaa jo esimerkiksi vuosia ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa. Näin on erityisesti silloin, kun valtioneuvoston päätös kuntajaon muutoksesta tehdään hyvin varhaisessa vaiheessa ja toisaalta uuden kunnan valtuusto muodostetaan yhdistämällä yhdistyvien kuntien valtuustot tai osia niistä. Tällöin uuden valtuuston saattaisi olla tarkoituksenmukaista päättää, että yhdistymishallitus jatkaa sen valmistelevana elimenä ja uuden kunnan kunnanhallitus asetetaan vasta lähempänä kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Uusi valtuusto voisi päättää asiallisesti voimassa olevaa lakia vastaavasti siitä, missä vaiheessa kunnan muut toimielimet ja viranhaltijat aloittaisivat toimintansa. Säännöksissä korostettaisiin kuitenkin sitä, että uuden kunnan kaikki toimielimet voisivat aloittaa toimintansa jo ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa, mikä olisi uuden kunnan toiminnan kannalta eduksi.

Henkilöstön asemaa koskevat kuntajakolain säännökset ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin asiallisesti muuttumattomina.

#### Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset

Lakkaavien kuntien ja kunnan osan luovuttavan kunnan viranomaisten toimivaltaa päät-

tää uutta tai toista kuntaa koskevista asioista rajoitettaisiin osittain voimassa olevaa lakia vastaavasti valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä lähtien. Yhdistyvien kuntien viranomaiset eivät saisi enää valtioneuvoston päätöksen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Päätös tällaisestakin asiasta voitaisiin kuitenkin tehdä, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä. Jotta erityisesti uuden kunnan kannalta haitallisia päätöksiä ei tehtäisi myöskään ennen valtioneuvoston päätöstä, kuntien tulisi yhdistymissopimuksessa sopia yhdistyvien kuntien toimielinten toimivallan rajoittamisesta. Kunnan osan siirtämistä koskevissa tilanteissa muista kuin täytäntöönpanoluonteisista asioista päättäminen vaatisi kunnan osan vastaanottavan kunnan viranomaisen suostumuksen.

Kunnallisten maksujen ja sääntöjen muuttamisesta uutta kuntajakoa vastaavaksi säädettäisiin voimassa olevaa lakia täsmällisemmin. Maksut edellytettäisiin yhtenäistettäväksi kuntajaon muutoksen voimaantuloon mennessä, ellei tästä olisi lakiin perustuvaa syytä poiketa. Kunnalliset säännöt tulisi tarkistaa viipymättä, kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikan muuttamisesta suoraan lain nojalla kunnan laka- tessa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Säännös koskisi kuitenkin myös toimimiä, joilla tarkoitettaisiin elinkeinon- ja ammatinharjoittajia.

#### Omaisuu- den siirtyminen ja taloudellinen selvitys

Kuntien väliseen taloudelliseen selvitykseen liittyviä säännöksiä niissä tilanteissa, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, ehdotetaan selkiytettäväksi. Säännöksistä ilmeni nykyistä selvemmin, minkä tyyppiset alueiden siirtymiseen liittyvät taloudelliset menetykset tulee selvityksessä ottaa huomioon ja mahdollisesti korvata. Lisäksi niissä tilanteissa, joissa kuntajaon muutos perustuu erityiseen kuntajakoselvitykseen, kuntajakoselvittäjän tulisi tarvittaessa tehdä erillinen

ehdotus taloudelliseksi selvitykseksi kuntien välillä. Lakiin otettaisiin myös säännökset uudesta välitysmenettelystä, jota sovellettaisiin niissä käytännössä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen taloudellisesta selvityksestä.

Kuntien välisten taloudellisten suhteiden järjestämisen tulisi perustua siihen, että taloudellinen selvitys on seurausta kuntajaon eli hallinnollisen jaotuksen muuttamisesta. Kysymys on julkisoikeudellisten oikeussuhteiden uudelleenjärjestelystä. Taloudelliseen selvitykseen ei siten lähtökohtaisesti sovelleta yksityisoikeudellisia omaisuuden luovutusperiaatteita. Myöskään perustuslain perusoikeussäännökset, kuten säännökset omaisuuden suojasta, eivät koske kuntia.

Kunnan osan siirtämistä koskevan päätöksen vaikutus kuntien välisiin taloudellisiin suhteisiin voi vaihdella tapauksesta riippuen suuresti. Jotta kunnille jäisi mahdollisuus ottaa huomioon kuhunkin tilanteeseen liittyvät erityispiirteet, taloudellisesta selvityksestä ei säädettäisi laissa yksityiskohtaisesti. Tästä syystä lain taloudellista selvitystä koskevat säännökset olisivat myös pääosin tahdonvaltaisia, eli kunnilla olisi mahdollisuus sopia asioista säädetyistä poikkeavasti.

Kunnan osan siirtämistä koskeva päätös kuntajaon muutoksesta ei sellaisenaan aiheuttaisi muutoksia kuntien välisiin omistussuhteisiin. Omistussuhteiden muutos edellyttäisi siten aina kuntien välistä sopimusta tai, jos kunnat eivät pääse yksimielisyyteen, välitysmenettelyn kautta syntynyttä taloudellista selvitystä.

Kuntajakolaissa säädettäisiin kuntien välisen taloudellisen selvityksen lähtökohdaksi, että siirtyvällä alueella sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistusoikeus siirtyy alueen vastaanottavalle kunnalle, jos omaisuutta käytetään pääasiassa kyseisellä alueella asuvien henkilöiden kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Tällaista omaisuutta olisivat esimerkiksi alueella sijaitsevat koulut, päiväkodit, kadut ja vesihuoltoinfrastruktuuri. Laissa säädettäisiin lisäksi, että mainittuun kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus kuten koulujen ja päiväkotien kalusto ja laitteisto siirtyy vastaanottavalla kunnalle.

Vastaanottavan kunnan tulisi korvata edellä mainittu sille siirtyväksi edellytetty omaisuus luovuttavalle kunnalle kuntien sopiman omaisuuden arvon mukaan. Omaisuuden arvoa määriteltäessä tulisi ottaa huomioon muun muassa omaisuuden ylläpitoon ja perusparannuksiin tehdyt investoinnit ja niihin mahdollisesti kohdistuvat velat. Luovuttavan kunnan velat eivät siirtyisi vastaanottavalle kunnalle, jolleivät kunnat velkojien suostumuksella toisin sovi.

Muutoin muutoksen kohteena olevan kunnan omaisuus, varat ja velat eivät siirtyisi toiselle kunnalle, jolleivät kunnat toisin sovi.

Lakiin ehdotetaan kokonaan uusia säännöksiä väliliesmenettelyn kaltaisesta välitysmenettelystä niissä tilanteissa, joissa kunnat eivät pääse yksimielisyyteen taloudellisesta selvityksestä. Voimassa olevan lain säännökset ovat osoittautuneet tältä osin riittämättömiksi. Kuntien ollessa taloudellisesta selvityksestä erimielisiä asia viedään nykyisin suoraan hallinto-oikeuteen ratkaistavaksi hallintoriita-asiana.

Kunta voisi vaatia taloudellisen selvityksen viemistä välitysmenettelyyn. Tällöin kunnat nimeäisivät yhdessä yhden tai useampia välittäjiä toimittamaan taloudellisen selvityksen. Jos kunnat eivät pääsisi yksimielisyyteen välittäjien nimeämisestä, kukin kunta nimeäisi yhden välittäjän ja välittäjät yhdessä nimeäisivät puolueettomana puheenjohtajana toimivan välittäjän. Välittäjä toimittaisi taloudellisen selvityksen ottaen huomioon lähökohtaisesti samat edellytykset, mitkä koskevat kuntia. Välittäjä voisi kuitenkin harkintansa mukaan ottaa selvityksessä huomioon sellaisia muutoksesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, jotka katsotaan kuntien talouden ja tasapuolisen kohtelun kannalta kohtuullisiksi. Kunnat vastaisivat välitysmenettelyn kustannuksista yhteisvastuullisesti. Välittäjän päätös taloudellisesta selvityksestä tulisi antaa tiedoksi kunnille ja kunnat voisivat valittaa siitä hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Kuntien erimielisyydet taloudellista selvitystä koskevan sopimuksen tulkinnasta ratkaistaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

## Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin asiallisesti muuttumattomina. Säännösten perusteella maksettaisiin yhdistymisavustusta ja korvattaisiin valtionosuuksien väheneminen kuntien yhdistyessä. Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset olisivat edelleen voimassa määräaikaaisesti ja niitä sovellettaisiin ainoastaan vuosien 2008—2013 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa.

Säännöksiin tehtäisiin kuitenkin uudessa laissa käytetyistä käsitteistä johtuvia teknisluonteisia muutoksia. Lisäksi lain siirtymäsäännöksissä säädettäisiin asiallisesti voimassa olevaa lakia vastaavasti ennen voimassa olevan lain voimaantuloa toteutettujen kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen määrään. Lain siirtymäsäännöksissä säädettäisiin myös yhdistymisavustusten ottamisesta huomioon kuntien valtionosuuksissa, jos niiden määrä yhteensä vuosina 2008—2011 ylittäisi 200 miljoonaa euroa. Edellä mainittu säännös vastaisi puitelain yhteydessä säädetyntä kuntajakolain muuttamisesta annetun lain siirtymäsäännöksiä. Vuosien 2012—2015 osalta yhdistymisavustusten rahoituksen jakautumisesta valtion ja kuntien välillä säädettäisiin edellä mainitulla tavalla.

## Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

Kiinteistörekisterin pitäjän olisi edelleen huolehdittava hallinnollisen ja kameraalisen kuntajaotuksen säilymisestä yhteneväisenä. Kiinteistötoimituksesta vastaavien toimitusmiesten ja kiinteistörekisterin pitäjän toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että ne voisivat päättää kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämisestä myös muuttamalla hallinnollista kuntarajaa laissa säädettyissä merkitykseltään vähäisissä tapauksissa. Näitä tapauksia voidaan pitää luonteeltaan teknisinä eikä niihin liity esimerkiksi sellaista poliittista harkintaa, joka edellyttäisi päätösten tekemistä nykyiseen tapaan ministeriössä tai valtioneuvostossa. Menettelyä arvioidaan käytettävän muutamassa tapauksessa vuodessa. Ehdotettujen säännösten mukaan

valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tulisivat edelleenkin sellaiset hallinnollisen kuntarajan muuttamista koskevat asiat, joissa on kyse yli 50 hehtaarin alueesta tai alueesta, jolla on rakennuslupaa edellyttävää rakentamista, lukuun ottamatta yksittäisiä asema-kaava-alueen ulkopuolisia loma-asuntoja tai talousrakennuksia. Näin ministeriö päättäisi aina kuntajaon muuttamisesta, jos alueella sijaitsee esimerkiksi yhden tai useamman henkilön tai yrityksen kotipaikka. Vähäisemmät jaotusten yhtenäistämiseen liittyvät hallinnollisen kuntarajan siirrot tapahtuisivat toimitusmiesten tai kiinteistörekisterinpitäjän päätöksellä.

Kiinteistötoimituksen toimitusmiesten toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi myös niissä harvinaisissa tilanteissa, joissa jaotukset olisivat eriytyneissä kiinteistötoimituksen takia ja jaotusten yhtenäistämiseksi olisi tarkoituksenmukaista muuttaa kameraalista jaotusta. Kameraalista jaotusta voitaisiin tällöin muuttaa jo kiinteistötoimituksessa eikä asian ratkaisemiseksi edellytettäisi enää myöhemmin tehtävää erillistä kiinteistörekisterin pitäjän päätöstä.

Muutosten tarkoituksena on vähentää merkitykseltään vähäisiin kuntarajan siirtoihin liittyvää hallinnollista byrokratiaa, nopeuttaa menettelyä sekä varmistaa nykyistä systemaattisemmin hallinnollisen ja kameraalisen kuntarajan säilyminen yhteneväisenä.

#### Muutoksenhaku

Uusiin kuntajaon muutoksen valmistelun menettelytapoihin liittyen ehdotetaan myös muutoksenhakua koskevien säännösten osittaista uudistamista. Uusien säännösten tarkoituksena olisi ennen kaikkea turvata nykyistä tehokkaammin kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kuntajaon muutosta koskevissa asioissa. Päätösten valituskelpoisuuden ja muutoksenhakuoikeuden osalta pyrittäisiin erityisesti kiinnittämään huomiota siihen päätöksentekotilanteeseen, joka on ratkaiseva kuntajaon muutospäätöksen syntymisen kannalta.

Kuntien yhdistymistä koskevissa tilanteissa muutosta koskeva tahdonmuodostus tapahtuu nimenomaan valtuustojen päättäessä kuntien yhdistymisesityksestä. Tällöin kunnan jäse-

nen vaikutusmahdollisuuksien kannalta ratkaisevaa on, että hänellä on oikeus valittaa valtuuston päätöstä mahdollisesti rasittavista virheistä sekä tällaisen valituksen viivytyksetön käsittely. Ehdotettujen uusien säännösten mukaan kuntalaisten kuuleminen tapahtuisi nykyistä varhaisemmassa vaiheessa eli kuntien valmistellessa kuntajaon muutosesitystä. Tällöin kuulemisessa esille tulevia näkökohtia voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon valtuuston päätöksenteossa. Myös sitä koskevat mahdolliset puutteet tulisivat arvioiduksi jo valtuuston päätöksestä tehtävän kunnallisvalituksen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi hallintotuomioistuimen toimivaltaa tutkia valtuuston päätöksen lainmukaisuutta myös kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskeville osin. Hallintotuomioistuimella olisi toimivalta kumota valtuuston päätös, jos siinä esitetty kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Hallintotuomioistuimen toimivaltaa rajoitettaisiin siten vastaavalla tavalla kuin valtioneuvoston päätösvaltaa. Lisäksi kunnallisvalituksen käsittely säädettäisiin hallintotuomioistuimessa kiireelliseksi. Tämä parantaisi edellytyksiä yhteensovittaa valtuuston päätöstä koskevan valituksen käsittelyn ja valtioneuvoston päätöksenteon aikatauluja.

Valtioneuvoston harkintavalta kuntien yhdistymistä koskevissa kuntajaon muutoksissa on valtuuston päätöksentekoon verrattuna rajattu, sillä valtioneuvosto voisi joko hyväksyä kuntien esityksen mukaisen kuntien yhdistymisen tai hylätä sen kokonaisharkinnan perusteella. Valtioneuvoston päätökseen liittyisi siten erityinen oikeussuojan tarve vain niissä tilanteissa, joissa valtioneuvosto hylkää kuntien esityksen mukaisen kuntien yhdistymisen. Esityksessä ehdotetaan, että vain esityksen hylkäävästä valtioneuvoston päätöksestä olisi oikeus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus olisi tällöin kunnalla ja kunnan jäsenellä.

Käytännössä yksittäisellä kuntalaisella voisi olla tarve valittaa valtioneuvoston kuntajaon muutosesityksen hylkäävästä päätöksestä erityisesti siinä tilanteessa, jossa hän on valtuuston esityksen kannalla. Sen sijaan valtioneuvoston kuntajaon muutosesityksen hyväksyvän päätöksen osalta riittävien vaiku-

tusmahdollisuuksien toteutuminen voidaan varmistaa kokonaisia kuntia koskevissa tapauksissa jo valtuuston esitystä koskevalla valitusoikeudella. Valtioneuvoston päätöksenteko ei tuo niissä enää esille yksilön kannalta uusia näkökohtia.

Kunnan osan siirtämistä koskevissa tilanteissa valtioneuvoston harkintavalta olisi kokonaisia kuntia koskevia kuntajaon muutoksia laajempi. Kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen voisi tehdä kuntien ohella myös kunnan jäsen. Kunnan osan siirtämistä koskeva kuntajaon muutos voi myös kokonaisliitosta suuremmin vaikuttaa yksittäisen kuntalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Siten kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan merkitsevistä valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä olisi kuten nykyisinkin valitusoikeus muutoksen kohteena olevalla kunnalla tai sen jäsenellä sekä silloin, kun esitys on hylätty, esityksen tekijällä.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi valtuuston kuntajaon muutosesitystä koskevan päätöksen ja valtioneuvoston sekä ministeriön kuntajakoa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta valituksesta huolimatta.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtion ja kuntien talouteen. Voimassa olevan kuntajakolain säännökset kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin muuttumattomina.

Voimassa olevan lain yhdistymisavustuksia koskevien säännösten voimaantulosäännöksessä säädetään yhdistymisavustusten rahoituksesta vuosina 2008—2011. Kyseisten säännösten mukaan valtion talousarviossa kehyskaudelle 2008—2011 yhdistymisavustuksiin varatun yhteensä 200 miljoonan euron kehysten mahdollisesti ylittyessä rahoitetaan ylitys vähentämällä kuntien valtionosuuslain mukaista yleistä valtionosuutta. Ylitystä vastaava valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Yhdistymisavustusten rahoituksesta ehdotetaan säädettäväksi myös vuosien 2012—2015 osalta edellä mainitulla tavalla.

Valtiontalouden kehyksissä on oletettu, että vuosina 2008—2011 kuntien yhdistymisiä toteutuisi yhteensä 51. Yhdistymisavustusta näihin liitoksiin maksettaisiin 267 miljoonaa euroa. Edellä mainittujen yhdistymisavustuksia koskevien säännösten mukaisesti kuntien yleistä valtionosuutta vähennetään siltä osin kuin avustukset ylittävät 200 miljoonaa euroa. Vähennys toteutetaan vuonna 2011. Yhdistymisavustuksista aiheutuvan määrärahan tarpeen rajaamista on tarkoitus jatkaa vuoteen 2015. Valmisteilla olevaan kehysesitykseen sisältyy arvio 25 liitoksen toteutumisesta vuosina 2012—2013. Tällä perusteella yhdistymisavustusta maksettaisiin noin 140 miljoonaa euroa vuosina 2012—2015. Toteutuessaan tästä ei siis aiheutuisi yleisen valtionosuuden vähentämistarvetta.

Esityksellä on luonteeltaan välillisiä myönteisiä vaikutuksia yhdistyvien kuntien talouteen. Esimerkiksi lain uusilla menettelysäännöksillä voidaan lyhentää kuntajaon muutosprosessin ajallista kestoa. Yhdistymissopimuksessa tulee sopia taloudenhoidon yleisistä periaatteista. Tämä voi vähentää muutosvaiheesta johtuvaa toiminnan tuottavuuden laskua ja siitä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi muun muassa henkilöstön ja palvelujen järjestämisen kannalta vaikea väli-vaihe ennen muutoksen voimaantuloa saattaa lyhentyä.

Menettelytapojen yksinkertaistamisella saavutettaneen pieniä säästöjä myös valtiolle aiheutuissa hallinnollisissa menoissa. Tällaisina muutoksina voidaan mainita muun muassa kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämässä noudatettavat uudet menettelyt. Lisäksi selvissä tapauksissa kunnan osan siirtämistä koskeva esitys voitaisiin nykyistä selkeämmin hylätä ilman, että esityksestä täytyisi ensin hankkia kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot sekä lähettää esitys kuntiin kuulutettavaksi. Säästöjä syntyy myös luopumalla eri tahoilla tehtävistä ainakin osittain päällekkäisistä tehtävistä. Kuntien tekemien kuntajaon muutosesitysten kohdalla ei enää vaadittaisi nykyistä tavallaan kaksinkertaista kuulemisesta kunnissa. Sen sijaan yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemän esityksen kuuluttaminen kunnissa olisi edelleen tarpeen. Tällöinkin voitaisiin luopua muutosesitystä koskevien asia-



kirjojen kierrättämisestä nykyiseen tapaan lääninhallitusten kautta ja toimittaa asiakirjat suoraan ministeriöstä kuulutettaviksi kuntiin.

Lääninhallitusten tehtäviä koskevilla ehdotuksilla ei arvioida olevan vähentävää vaikutusta lääninhallitusten henkilöstötarpeeseen. Eri lääneissä vireillä olevien kuntajakoasioiden määrä vaihtelee vuosittain. Viime vuosina asioiden määrä on lisääntynyt varsinkin Länsi- ja Etelä-Suomen lääneissä. Toisaalta esimerkiksi Lapin läänissä kuntajakoasioita ei ole juurikaan ollut vireillä. Yhdessäkään lääninhallituksessa ei ole päätoimisesti kuntajakolain mukaisia tehtäviä hoitavia henkilöitä, vaan asiat hoidetaan muiden töiden ohella. Viidessä lääninhallituksessa arvioidaan käytettävän näihin tehtäviin yhteensä enintään puoli henkilötyövuotta.

Kunnallisia maksujen ja sääntöjä koskevassa säännöksessä edellytettäisiin voimassa olevaa lakia selkeämmin maksujen yhtenäistämistä kuntajaon muutoksen voimaantuloon mennessä. Kuntien välillä ei vallitse pääsääntöisesti suuria poikkeavuuksia tasamaksuissa tai maksukykyyn perustuvissa asiakasmaksuissa. Kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta katsottuna kuntajaon muuttaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi suuria muutoksia kuntien maksupolitiikassa.

Ehdotetuista kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämisenä noudatettavista uusista menettelyistä ei aiheudu kustannuksia kiinteistötoimituksen asianosaisille. Siltä osin kun kyse on kuntajakolain mukaisten tehtävien hoitamisesta, heiltä ei perittäisi kiinteistötoimitusmaksua, vaan kulut katettaisiin nykyisen käytännön mukaan maanmittauslaitoksen toimintamäärärahoista. Uusista menettelyistä ei kuitenkaan aiheudu lisätarvetta maanmittauslaitoksen määrärahoihin muun muassa siitä syystä, että yksinkertaistetut menettelyt säästävät työaikaa poistamalla samojen asioiden päällekkäistä käsittelyä.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Esityksen mukaan kuntajaon muuttamisen valmistelussa painopiste siirtyy nykyistäkin vahvemmin kunnille. Tämä on luonnollista ottaen huomioon, että erityisesti kuntien yhdistymisistä käytännössä päätetään kunnissa.

Esitys ei kuitenkaan aiheuttaisi kunnille varsinaisesti uusia tehtäviä, sillä kyseiset menettelyt sisältyvät kuntajakolain ja yleislainsäädännön nojalla jo nykyiseen kuntajaon muutosprosessiin.

Esitys merkitsisi kuntien ohella kuntajakoasioista vastaavan ministeriön roolin hienois- ta korostumista kuntajaon muutoksen valmistelussa ja päätöksenteossa. Sen sijaan lääninhallituksilta poistuisivat esityksen myötä nykyiset kuntajaon muuttamiseen liittyvät tehtävät.

Esityksellä laajennettaisiin kiinteistötoimitusten toimitusmiesten ja toisaalta kiinteistörekisterin pitäjän toimivaltaa päättää merkityksiltään vähäisestä kuntarajan muuttamisesta, joka liittyy kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämiseen. Muutos koskisi pääasiassa maanmittauslaitosta kiinteistörekisterin pitäjänä, sillä käytännössä esitetyt säännökset eivät yleensä soveltuisi asemakaava-alueella sijaitseviin alueisiin. Kunnat voivat toimia kiinteistörekisterin pitäjänä ainoastaan asemakaava-alueilla. Siten ehdotuksista ei aiheutuisi uusia tehtäviä kunnille.

#### **4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Esityksellä pyritään edistämään elinvoimaisen ja toimintakykyisen kuntarakenteen kehittymistä. Kuntien elinvoimaisuudella on olennainen merkitys myös kuntien edellytyksille järjestää kuntalaisten perusoikeuksien kannalta merkittävät peruspalvelut.

Esitys lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kuntajaon muuttamisen valmisteluvaiheessa. Lisäksi muodollisten muutoksenhakuoikeuksien sijasta pyritään varmistamaan, että muutoksenhaulla voi todella olla vaikutusta kuntajaon muutosta koskevassa asiassa silloin, kun valitus todetaan aiheelliseksi.

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämistä koskevien säännösten uudistaminen mahdollistaa entistä nopeamman ja systemaattisemman jaotusten yhtenäistämisen. Tämä lisää osaltaan kiinteistörekisterijärjestelmän luotettavuutta.



#### 4.4 Ympäristövaikutukset

Esityksen ympäristövaikutukset liittyvät kuntarakenteen eheytymiseen ja sitä kautta yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen, ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön.

Tarkoituksenmukainen kuntarakenne edistää maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamista ja luo edellytyksiä kestävämmällä pohjalla toimiville yhdyskunnille. Kuntien yhdistyessä voidaan maapolitiikkaa ja maankäyttöä ohjata kokonaisuutena uuden kunnan alueella. Maankäytön yhteensovittaminen asumiseen, liikenteeseen sekä palveluiden sijoittumiseen ja käyttöön nähdään paraneen, mikä on tärkeää ilmasto- ja muihin ympäristöhaasteisiin vastaamisen takia. Erityisen suuri ympäristömerkitys on kaupunkiseutujen kuntarakenteen ja yhdyskuntarakenteen kehittymisellä. Niiden alueella asuu suurin osa Suomen väestöstä ja niiden merkitys palvelujärjestelmän toimivuudessa, yhdyskuntarakenteen kehittymisen hallinnassa ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa on koko maan kannalta huomattava.

### 5 Asian valmistelu

#### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtiovarainministeriö asetti 25 päivänä helmikuuta 2008 kuntajakolakityöryhmän valmistelemaan hallituksen esitystä uudeksi kuntajakolaksi. Kuntajakolakityöryhmässä oli edustajia valtiovarainministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta, lääninhallituksesta, Maanmittauslaitoksesta ja yhdestä kuntaliitokunnasta.

Kuntajakolakityöryhmän asettamispäätöksen mukaan lain uudistamisessa tuli hallitusohjelman mukaisesti olla lähtökohtana kuntien vapaaehtoisten liitosten tukeminen. Uudistuksessa tuli keskittyä pääasiassa kuntajalon muutosprosessin hallintaan sekä kunnassa että valtioneuvostossa ja sitä koskevien menettelysäännösten ajanmukaistamiseen. Sen sijaan uudistus ei koskisi puitelain yhteydessä uudistettuja säännöksiä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta eikä sen yhteydessä myöskään muutettaisi tällöin sovittuja henkilöstön asemaa koskevia linjauksia.

Uudistuksessa tuli asettamispäätöksen mukaan kiinnittää erityisesti huomiota niihin ongelmiin, joita kuntajakolain soveltamisessa on havaittu viime vuosien aikana. Lisäksi työryhmän tuli etsiä keinoja, joilla kuntajakolaissa voitaisiin edistää tavoitetta toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi. Tähän liittyen työryhmän tuli selvittää myös, onko tarvetta täsmentää kuntajalon muutoksen edellytyksiä. Vastoin kunnan tahtoa tapahtuvia kokonaisten kuntien liitoksia ei olisi kuntajakolaissa edelleenkaan tarkoitus mahdollistaa. Työryhmän tuli valmistella puitelain 9 §:ssä tarkoitettuja tilanteita koskevat ehdotukset kuntajakolain muuttamisesta siltä varalta, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta vuonna 2009 eduskunnalle annettavassa selonteossa kyseiset säännökset katsottaisiin aiheellisiksi.

Kuntajakolakityöryhmän asettamispäätöksessä kuntajakolain uudistamisen tavoitteina mainittiin kuntajakolain rakenteen selkiyttäminen ja lain säännösten uudistaminen siten, että laki on käytännössä toimiva ja tukee kuntajalon muutosprosesseja. Lakia tuli ajanmukaistaa vastaamaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Lisäksi uudistuksessa tuli kehittää kunnallisen päätöksenteon asemaa ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kuntajalon muutosprosessissa sekä etsiä keinoja eri tahojen ristiriitaisten näkökulmien ja intressien huomioon ottamiseen.

Kuntajakolakityöryhmä valmisteli vuoden 2009 alusta voimaan tulleen lain kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta. Laissa säädetään kolmannelta vaihtoehdoisesta mallista muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntien yhdistymisen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Kunnat voivat muodostaa valtuuston myös yhdistämällä osan yhdistyvien kuntien valtuustoista.

Kuntajakolakityöryhmä luovutti hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun muistionsa (Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2009) valtiovarainministeriölle maaliskuun 25 päivänä 2009. Puitelain 9 §:ssä tarkoitettuja tilanteita koskevat ehdotukset kuntajakolain muuttamisesta sisältyivät työryhmän mietintöön erillisenä liitteenä.

## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Kuntajakolakitöryhmän ehdotuksista pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta, Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kouvolan, Salon ja Helsingin kaupungeilta, Sipoon kunnalta, Maanmittauslaitokselta, lääninhallituksilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta, oikeustieteen tohtori Kaarlo Tuorilta sekä oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarastilta.

Yleisesti ottaen lausunnonantajat pitivät ehdotusta onnistuneena ja kuntajaon muutosten valmistelua ja päätöksentekoa selkeyttävänä. Lausuntojen mukaan ehdotuksessa oli tiedostettu keskeiset lainsäädännölliset haasteet kuntajaon muutostilanteissa, sekä kyetty niihin säädännöllisesti reagoimaan.

Lausunnoissa esitettiin myös jonkin verran muutosehdotuksia, joiden pohjalta ehdotusta on täsmennetty mm. esityksen ympäristövaikutusten, kaupunkiseutujen, saamelaiden oikeuksien, yhdistymishallituksen muutoksenhakuoikeuden, uuden ja vanhan kunnan tarkastuslautakunnan tehtävien jaon ja yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivallan osalta. Lisäksi lausuntojen pohjalta esitystä on muutettu koskien yhdistymishallituksen toimikauden alkamista, kuntajaon huomioon ottamista vaaleissa sekä toimivallan jakoa kun-

nan osan luovuttavan ja vastaanottavan kunnan viranomaisen välillä. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan koskevia kohtia on muutettu kunnan jäsenen tekemän osaliitosesityksen käsittelyn osalta. Lisäksi päätöksenteon edellytyksiä kunnan osan siirtämisessä toiseen kuntaan on täsmennetty lausuntojen pohjalta.

Lisäksi lausunnoissa otettiin kantaa mm. alueellisen eheyden vaatimukseen, taloudellisen selvityksen toimittamiseen ja välitysmenetelyyn sekä kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen.

Esitys uudeksi kuntajakolaksi pohjautuu kuntajakolakitöryhmän ehdotuksiin ja niistä saatuihin lausuntoihin. Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Voimassa olevan kuntajakolain mukaisista lääninhallituksille kuuluvista tehtävistä jouduttaisiin mahdollisesti huolehtimaan jonkin aikaa vielä vuoden 2010 alussa toimintansa aloittavissa aluehallintovirastoissa. Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskeksi lainsäädännöksi on annettu eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2009. Koska aluehallintovirastolle ei esitetä enää jatkossa kuntajakolain mukaisia tehtäviä, sitä koskevalla lainsäädännöllä ei ole vaikutusta uuden kuntajakolain sisältöön.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

#### 1 luku Yleiset säännökset

**1 §. Kuntajako.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan kuntajakolain 1 §:n 1 momenttia asiallisesti vastaavasti kuntajaon perustarkoituksista. Ehdotetun 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten.

Kunta on kuntien asukkaiden itsehallinnon perusyksikkö ja kuntajaotuksella on merkitystä myös paikallisen identiteetin muodostumiselle. Kuntajaotukseen perustuu lisäksi muun muassa valtion hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten alueellinen jaotus sekä valtiollisten vaalien vaalipiirit. Kuntajaotuksella on siten välitön tai välillinen merkitys useimpien julkisen sektorin tehtävien hoitamisessa.

Ainakin kunnallisten ja kuntien yhteistoinnissa järjestettyjen palvelujen järjestämisen voidaan katsoa sisältyvän edellä mainittuun kuntien asukkaiden itsehallintoon ja toisaalta valtion vastuulla olevien palvelujen yleiseen hallintoon. Palvelujen järjestäminen ehdotetaan kuitenkin mainittavaksi 1 momentissa erikseen yhtenä kuntajaotuksen tarkoituksista erityisesti sen perusoikeuksien toteutumisen kannalta suuren merkityksen vuoksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntajakoa koskevan päätöksenteon perusteista. Momentin mukaan kuntajaon muuttamisesta voitaisiin säätää lailla tai siitä päättäisi valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö sen mukaan kuin nyt ehdotetussa laissa säädetään. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 1 §:n 3 momenttia.

Eduskunta voisi säätää lailla kaikenlaisista kuntajaon muutoksista. Silloin kun ehdotetussa laissa säädettävät edellytykset täytyisivät, kuntajaon muuttamisesta voisi päättää valtioneuvosto tai ministeriö. Kuntajaon muutosta koskeva päätös olisi tällöin luonteeltaan hallintopäätös. Se ei kuitenkaan olisi sellainen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva päätös, johon sovelletaan sellaisenaan kaikkia hallintoasiois-

sa yleisesti noudatettavia lakeja kuten hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996), vaan kuntajakolaissa säädettäisiin monelta osin muun muassa kuntajaon muuttamisen valmistelussa, päätöksenteossa ja muutoksenhaussa noudatettavista menettelyistä.

**2 §. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet.** Pykälässä säädettäisiin kuntajaon kehittämisen tavoitteista. Sisällöltään asiallisesti lähinnä vastaavat säännökset sisältyvät voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttiin. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on ohjata kuntia niiden valmistellessa kuntajaon muutoksia. Lisäksi se toimisi kriteerinä valtioneuvostolle sen päättäessä kuntajaon muutoksista.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin täydennettäväksi. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena olisi ensinnäkin elinvoimainen kuntarakenne. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittaisiin myös voimassa olevaa kuntajakolakia asiallisesti vastaavasti alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteet olisivat yhteneväisiä kuntajaon palvelurakennemuutuksesta koskevan puitelain tavoitteiden kanssa. Puitelain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne.

Elinvoimaisen kuntarakenteen kunnissa kiinnitetään huomiota aivan erityisesti elinkeinoihin ja työllisyyteen, talouteen ja henkilöistöön, yhdyskuntaan ja ympäristöön, palveluihin ja asiakkaisiin sekä demokratiaan ja kunnan johtamiseen. Alueellisella eheydellä säännöksessä tarkoitetaan sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman eheästä alueesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Yhdyskuntarakenteelliset kysymykset korostuvat erityisesti kaupunkiseuduilla. Niiden ongelmat liittyvät usein maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamiseen.

Lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteena olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti se, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai

muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Säännöksen tarkoituksena olisi edistää sitä, että muodostettavat kunnat olisivat mahdollisimman hyvin työssäkäyntialueiden kanssa yhteensopivia. Kuntajaon muutoksella ei esimerkiksi tulisi rikkoa työssäkäyntialueita. Yksittäisen kunnan ei kuitenkaan edellytettäisi kattavan koko työssäkäyntialuetta, jos kunta muutoin muodostuisi riittävän vahvaksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Toiminnallinen kokonaisuus ilmenee esimerkiksi yhdistyvien kuntien keskinäisen työssäkäynti- ja asioimisliikenteen määrissä ja kaupunkiseuduilla toimivissa joukkoliikenteen yhteyksissä. Toiminnallisen kokonaisuuden huomioon ottaminen helpottaa myös julkisten palvelujen saavutettavuutta muodostuvan kunnan alueella. Kaupunkiseuduilla toiminnallista kaupunkiseutua paremmin vastaavan kuntarakenteen avulla voitaisiin ehkäistä kuntien välisen kilpailun kielteisiä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.

Kaikkien edellä mainittujen kuntajaon kehittämisen tavoitteiden tarkoituksena olisi ohjata kuntarakenteen kehittämistä 1 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettujen kuntajaon perustarkoitusten edellyttämällä tavalla. Kuntajaon tulisi siten turvata kaikilla kohtuullisen yhdenvertaiset edellytykset asukkaiden itsehallinnolle, palvelujen järjestämiselle sekä yleiselle hallinnolle.

**3 §. Määritelmät.** Pykälässä määriteltäisiin erilaisissa kuntajaon muutostilanteissa käytettävät käsitteet. Laissa käytettäviä käsitteitä ehdotetaan selkiytettäväksi ja lähennettäväksi puhekielessä käytettäviin käsitteisiin.

Pykälän 1 momentin mukaan lain yläkäsitteenä olisi edelleen kuntajaon muuttaminen, jota käytettäisiin kun tarkoitetaan kaikkia laissa mainittuja erilaisia kuntajaon muutostilanteita. Kuntajaon muuttaminen jakautuisi alakäsitteisiin kuntien yhdistyminen ja kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan. Kokonaisia kuntia koskeva kuntien yhdistyminen määriteltäisiin tarkemmin 2 momentissa ja kunnan osaa koskeva kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan 4 momentissa.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin käsite kuntien yhdistyminen. Kuntien yhdistymisellä tarkoitettaisiin kaikkia niitä kuntajaon muutostilanteita, joissa kuntien määrä vähennee eli ainakin yksi kokonainen kunta lakkaa.

Momentissa lueteltaisiin ne vaihtoehtoiset tavat, joilla kuntien yhdistyminen voi tapahtua. Momentin 1 kohta koskisi tilanteita, joissa yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan. Voimassa olevassa laissa vastaavaa tilannetta kutsutaan kunnan alueen laajentamiseksi ja kunnan lakkauttamiseksi. Momentin 2 kohta koskisi tilanteita, joissa useampi kunta lakkaa ja kunnat perustavat yhdessä uuden kunnan. Voimassa olevan lain mukaisesti kyse on tällöin uuden kunnan perustamisesta. Momentin 3 kohta koskisi tilanteita, joissa kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Voimassa olevassa laissa käytetyn käsitteistön mukaan tällöin on kyse kunnan lakkauttamisesta.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin ehdotetussa laissa käytettävä käsite uusi kunta. Uudeksi kunnaksi kutsuttaisiin kaikilla 2 momentissa tarkoitetuilla kolmella eri tavalla toteutettujen kuntien yhdistymisten tuloksena syntyneitä kuntia.

Voimassa olevassa laissa uuden kunnan käsitettä ei ole selkeästi määritelty. Tämä on aiheuttanut lukuisia tulkintaongelmia. Useiden yksittäisten lain säännösten osalta on epäselvää, tarkoitetaanko niissä uudella kunnalla pelkästään tilanteita, joissa kunnat yhdistyvät perustamalla kokonaan uuden kunnan, vai myös niitä tilanteita, joissa jo olemassa oleva kunnan alue laajenee lakkaavan kunnan liittyessä siihen. Ehdotetun 3 momentin mukaan molemmissa tilanteissa olisi kyse uudesta kunnasta. Jos jokin yksittäinen lain säännös koskisi ainoastaan tietyllä tavalla toteutettuja yhdistymisiä, tämä mainittaisiin kyseisessä säännöksessä.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan tarkoitettaisiin kuntajaon muuttamista, jossa kuntien lukumäärä ei muutu. Voimassa olevassa laissa näistä kunnan osaa koskevista kuntajaon muutoksista käytetään käsitteitä kunnan alueen supistuminen tai laajeneminen.

**4 §. Kuntajaon muuttamisen edellytykset.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kuntaja-

on muuttamisen edellytyksistä. Edellytykset vastaisivat sisällöltään lähinnä voimassa olevan lain 3 §:n mukaisia kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä. Kuntajaon muuttamisen erityisiä edellytyksiä lähinnä vastaavat säännökset sisältyisivät ehdotetussa laissa kuntajaon muuttamisesta päättämistä koskevaan 5 lukuun.

Ehdotettuja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä sovellettaisiin kaikissa kuntajaon muutostilanteissa. Edellytykset koskisivat siten sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Voimassa olevaa lakia vastaavasti edellytysten tulisi myös täytyä riippumatta siitä, kenen esityksestä kuntajaon muutos on tullut vireille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin neljästä edellytyksestä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa kuntajaon muutostilanteissa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisivat ensinnäkin pääosin voimassa olevan kuntajakolain 3 §:ää asiallisesti vastaavat kuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden elinolosuhteiden sekä elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen liittyvät tekijät. Lisäksi uutena edellytyksenä olisi se, että muutos on tarpeen alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseksi.

Momentin 1—4 kohdassa säädetyt edellytykset olisivat edelleen luonteeltaan vaihtoehtoisia, joten jo yksikin voi olla riittävä kuntajaon muutoksen toteuttamiseksi. Edellytykset ovat osittain päällekkäisiä ja käytännössä niitä yleensä jouduttaisiin arvioimaan kokonaisuutena. Edellytysten täyttymistä arvioisivat ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat kunnat ja kunnan osaa koskevissa muutoksissa myös yksittäiset kunnan jäsenet.

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos edistää muutoksen kohteena olevan kunnan toimintakykyä. Kunnan toimintakykyä edistävästä tekijöistä säännöksessä mainittaisiin erikseen esimerkkinä kunnan toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä. Säännös vastaisi asiallisesti lähinnä voimassa olevan lain 3 §:n 4 kohtaa.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin kuntajaon muuttamisen edellytyksenä siitä, että muutos parantaa alueen asukkaiden palveluja

tai muutoin alueen asukkaiden elinolosuhteita. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 3 §:n 1 ja 2 kohtaa. Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamista koskeva 3 kohta vastaisi voimassa olevan lain 3 §:n 3 kohdassa säädettyä.

Momentin 4 kohdan mukaan kuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos on tarpeen alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseksi. Samoin kuin ehdotetussa lain tavoitteita koskevassa 2 §:ssä yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.

Yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistäminen olisi varsinaisena kuntajaon muuttamisen edellytyksenä uusi. Voimassa olevassa laissa se mainitaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena. Oikeuskäytännössä yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämistä on käytetty keskeisenä kuntajaon muuttamista puoltavana perusteena erityisesti osaliitoksia koskevissa tapauksissa. Se onkin syytä nostaa vastaavaan asemaan myös laissa.

Momentin 2—4 kohdan edellytyksiä ei arvioitaisi pelkästään muutoksen kohteena olevien kuntien tai alueiden kannalta, vaan sen alueen näkökulmasta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Alue voisi olla muutoksen kohteena olevia kuntia suppeampi tai laajempi kokonaisuus, esimerkiksi kunnan osa tai useamman kunnan muodostama alue kuten seutukunta. Alueen käsite määritellään jäljempänä pykälän 3 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Kunnan muodostumisella yhdestä alueesta tarkoitettaisiin sitä, että yhdistyvillä kunnilla on yhteinen maaraja. Ehdotetussa 2 §:ssä lain tavoitteenakin mainitusta alueellisen eheyden vaatimuksesta voitaisiin poiketa ainoastaan 4 luvussa tarkoitettun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Säännöksen tarkoituksena olisi estää sellaisten alueellisesti epäyhtenäisten kuntien muodostumista, joissa kunnan eri osilla ei olisi yhteistä maarajaa esimerkiksi osan alueen kunnista jäätyä suunnitellun kuntien yhdistymisen ulkopuolelle.



Voimassa olevassa laissa alueellista eheyttä ei mainita kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevassa 3 §:ssä, vaan ainoastaan kuntajaon kehittämistä koskevassa 1 §:n 2 momentissa. Käytännössä valtioneuvosto on päättäessään kuntajaon muutoksesta poikkeuksetta edellyttänyt, että yhdistyvillä kunnilla on yhteinen maaraja.

Vaatus yhdistyvien kuntien yhteisestä maarajasta olisi edelleen varsin tiukka. Alueellisen eheyden vaatimuksesta voitaisiin poiketa ainoastaan 16 §:ssä tarkoitetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella, jos muodostuva kokonaisuus muutoin olisi toiminnallisesti riittävän perusteltu. Tällaisena perusteena voisi esimerkiksi olla se, että esitetyllä muutoksella edistetään voimakkaasti sellaisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kuntalaisten palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Poikkeaminen edellyttäisi, että alueen kunnat ovat ennen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen tekemistä osallistuneet erityiseen kuntajakoselvitykseen. Kuntajakoselvittäjä hakisi aina kokonaisratkaisua. Selvityksessä tulisi kartoittaa mahdollisuuksia alueellisesti eheän kunnan muodostamiseen. Jos sen syntyminen ei kuntajakoselvittäjän arvion mukaan vaikuttaisi mahdolliselta, hän voisi tarvittaessa hakea kuntien yhteistä ratkaisua yhteisen maarajan saavuttamiseksi tarvittavan osaliitoksen toteuttamiseksi. Jos toimivan osaliitosratkaisun löytäminen ei vaikuttaisi mahdolliselta, voisi kuntajakoselvittäjä harkintansa mukaan esittää kuntien yhdistymistä ilman yhteistä rajaa. Lopullinen harkintavalta päätöksenteossa olisi kuitenkin valtioneuvostolla.

Muutoksen tulisi kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, sekä kuntien yhdistyessä että siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan, edistää toiminnallisen kokonaisuuden syntymistä.

Pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä määritellään 1 momentissa käytetty alueen käsite. Alueella tarkoitetaan niitä kuntia, joihin kuntajaon muuttaminen vaikuttaa. Säännöksessä tarkoitettu alue muodostuu siten joko muutoksen kohteena olevista kunnista tai niitä suuremmasta tai pienemmästä

kokonaisuudesta, riippuen kuntajaon muutoksen arvioituista vaikutuksista.

Kuntajaon muuttaminen on usein strateginen ratkaisu tulevaisuuden tarpeisiin. Momentin toisen virkkeen mukaan kuntajaon muuttamisen edellytyksiä tulee näin ollen arvioida myös alueen tulevan kehityksen kannalta. Vaikutuksia tulee siten arvioida sekä alueella nykyisin asuvien asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien että muutoksen jälkeen alueelle mahdollisesti tulevien uusien asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien näkökulmasta. Vaikutuksia arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi odotettavissa oleva yhdyskuntarakenteen kehitys taajamissa ja niiden läheisyydessä.

Momentissa määriteltyyn alue-käsitteeseen viitataan myös myöhemmin päätöksentekoa koskevan 5 luvun 19 §:n 2 momentissa, jossa säädetään siitä, milloin kunnan osa voidaan siirtää toiseen kuntaan vastoin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston tahtoa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta huolehtia kuntajakoa muutettaessa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Momentissa säädettäisiin myös, että kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisen kielelliset oikeudet sekä saamelaisen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Säännös vastaisi asiallisesti perustuslaissa säädettyä. Säännöksen tarkoituksena olisi korostaa kieli- ja kulttuuriolosuhteiden huomioon ottamista myös arvioitaessa sitä, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä. Siten se vastaisi asiallisesti voimassa olevan kuntajakolain 3 §:n 2 momenttia, jossa viitataan väestön kielisuhteiden huomioon ottamisen osalta perustuslakiin.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Lisäksi perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun 17 §:ssä sää-



detään jokaisen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Perustuslain säätämistä koskevan perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998) 122 §:n 1 momenttia koskevien perustelujen mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Mainitun pykälän kuntajakoa koskevan 2 momentin perustelujen mukaan perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.

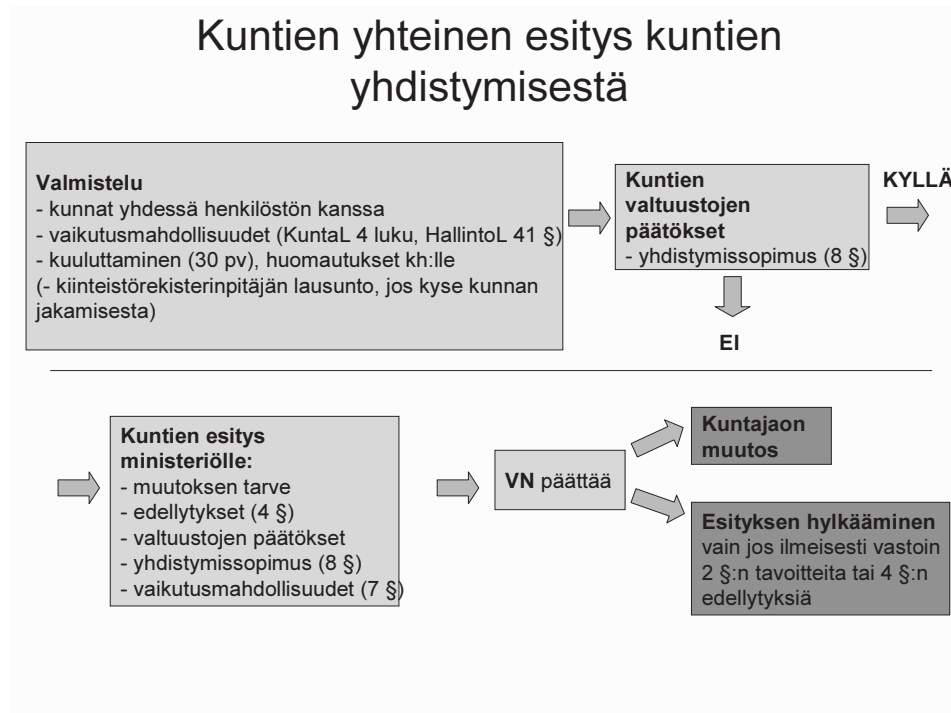
2 luku

## Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

Ehdotetussa laissa uudistettaisiin kuntajaon muuttamisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Lain 2 luvussa säädettäisiin erikseen kuntien yhdistymistä koskevasta ja 3 luvussa kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevasta valmistelusta ja päätöksenteosta kunnissa. Erityiseen kuntajakoselvitykseen perustuvasta valmisteluprosessista säädettäisiin omassa 4 luvussaan.

Kuntien yhdistyminen voisi tulla vireille joko yhdistyvien kuntien yhteisestä esityksestä tai kuntajakoselvittäjän esityksestä. Seuraavassa kaaviokuvassa (kaavio 1) havainnollistetaan yhteenvedonomaaisesti nyt kyseessä olevassa luvussa ehdotettua kuntien yhteiseen esityksen perustuvaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Kuntajakoselvittäjän esitykseen perustuvaa tilannetta kuvataan vastaavasti luvun 4 yksityiskohtaisissa perusteluissa (kaavio 5).

Kaavio 1. Kuntien yhteisen yhdistymisesityksen valmistelu ja päätöksenteko



**5 §.** *Yhdistymisen vireillepano.* Pykälässä säädettäisiin kuntien yhdistymisen vireillepanosta. Pykälä vastaisi asiallisesti muutoin voimassa olevaa lakia, mutta yksittäisen kunnan mahdollisuudesta tehdä kuntien yhdistymistä koskeva esitys ehdotettaisiin luovuttavaksi. Yksittäisen kunnan esitys on voimassa olevan lain mukaan voinut johtaa kuntien yhdistymiseen siinä tilanteessa, jossa muut muutoksen kohteena olevat kunnat eivät ole vastustaneet sitä 7 §:n mukaisella valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvällä kuulemiskierroksella.

Pykälän *1 momentin* mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä voisivat tehdä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntien yhdistymisen vireillepano edellyttäisi siten aina kaikissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa tapahtuvaa valmistelua, kuten käytännössä on tapahtunut jo nykyisin. Kuntien tekemä esitys olisi toimitettava ministeriölle. Yhdistymisesitys katsottaisiin tulleeeksi vireille silloin, kun se on saapunut ministeriön kirjaamoon. Tällöin alkaisi valtioneuvoston 18 §:n mukainen toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan myös ministeriö voisi panna kuntien yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen.

Lisäksi pykälän *3 momentissa* säädettäisiin nykyistä hallintokäytäntöä vastaavasti siitä, että ministeriö voisi määrätä ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaisi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle.

**6 §.** *Yhdistymisesityksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin kuntien yhteisen yhdistymisesityksen sisällöstä. Pykälän *1 momentin* mukaan kuntien esityksessä olisi perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvítettävä, miten 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen olisi liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä niihin liittyvine asiakirjoinen sekä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus.

Pykälän *2 momentissa* viitattaisiin 7 §:n mukaiseen yhdistymisesityksen valmisteluun kunnissa.

Kuntien yhteinen esitys tulisi valmistella kunnissa niin yksityiskohtaisesti, että valtio-

neuvosto voisi sen perusteella tehdä päätöksen kuntajaon muutoksesta ilman voimassa olevan lain mukaista lisävalmistelua. Tämän vuoksi niissä tilanteissa, joissa kuntien yhdistyminen merkitsee kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken, tulisi jo ennen esityksen ministeriöön toimittamista hankkia myös kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot, joissa yksilöitäisiin kuhunkin kuntaan siirtyvät alueet. Tästä säädettäisiin pykälän *3 momentissa*.

Kiinteistörekisterin pitäjällä säännöksessä tarkoitettaisiin kyseisellä alueella toimivaltaista maanmittaustoimistoa tai kuten kuntaa, joka huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä asemakaava-alueella. Kiinteistörekisterin pitäjän lausuntoon olisi liitettävä luettelo kuhunkin kuntaan siirrettäväksi ehdotetuista kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi. Ehdotus kuntien välisen rajan sijainnista olisi tarpeen esimerkiksi silloin, kun rajan sijainti kuntien lausuntopyynnön perusteella näyttäisi epäselvältä.

Maistraatilla säännöksessä tarkoitettaisiin rekisterihallintolain (166/1996) 3 §:n mukaan väestökirjanpidon paikallisviranomaisena toimivaa maistraattia. Maistraatin lausunnotta olisi käytävä ilmi siirrettäväksi ehdotettujen alueiden asukasmäärät ja kielisuhteet.

**7 §.** *Yhdistymisesityksen valmistelu kunnassa.* Pykälässä säädettäisiin kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten tahojen vaikutusmahdollisuuksista siinä vaiheessa, kun kuntien yhdistymisesitystä valmistellaan kunnissa.

Niissä tapauksissa, kun kyse on kuntien yhteisestä kuntajaon muutosesityksestä tai erityisessä kuntajakoselvityksessä valmistellusta esityksestä, ehdotetaan luovuttavaksi nykyisestä muutosesitysten kuuluttamisesta kunnissa mahdollisten huomautusten tekemistä varten enää valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa. Kuuluttamisen yhteydessä tehdyt huomautukset eivät käytännössä ole enää juurikaan tuoneet esille sellaista uutta tietoa, jolla olisi merkitystä päätöksentekoon valtioneuvostossa. Sitä vastoin nuo näkökohdat tulisi ottaa huomioon jo siinä vaiheessa, kun kunnissa tehdään päätöstä kuntajaon muutosesityksestä.

Valmisteltaessa kuntajaon muutosesitystä kunnilla on jo muun lainsäädännön kuten kuntalain 4 luvun ja hallintolain 41 §:n perusteella velvollisuus tiedottaa asian vireillä olosta ja varata kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että kunnilla olisi jo kuntien yhdistymisesityksen valmistelun yhteydessä lähinnä nykyistä valtioneuvoston päätöksentekovaiheessa tapahtuvaa kuuluttamista vastaava velvollisuus varata kunnan asukkailla ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä määräajassa huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin henkilöstön edustajien osallistumisesta valmisteluun.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin ensinnäkin kuntalain kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaan 4 lukuun. Keskeisiä säännöksiä kuntien yhdistymisen valmistelussa olisivat erityisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva 27 §, asioiden vireilläolosta tiedottamista koskeva 29 § sekä kunnallista kansanäänestystä koskeva 30 ja 31 §.

Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälän 2 momentissa osallistumista ja vaikuttamista edistävinä toimina mainitaan muun muassa kunnan asioista tiedottaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa sekä kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään tarkemmin tiedottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on muun muassa tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Kuntalain 30 §:ssä säädetään neuvonantavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Siitä, toimitetaanko kunnassa kansanäänestys kuntien yhdistymistä koskevasta asiasta ja missä vaiheessa yhdistymisen valmistelua se tulisi toimittaa, päättää kunkin

yhdistyvän kunnan valtuusto. Kansanäänestyksen luonne voi muodostua hyvin erilaiseksi riippuen siitä, toimitetaanko äänestys esimerkiksi keskustelun herättäjänä valmistelun alkuvaiheessa vai vasta sen jälkeen, kun kuntien yhdistymisesitys ja siihen liittyvä yhdistymissopimus on valmisteltu.

Kuntajakoa koskeva kansanäänestys voi kuntalain 31 §:n mukaan tulla vireille myös, jos vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista tekee sitä koskevan aloitteen. Tällöinkin valtuusto päättää toimitetaanko kansanäänestys.

Lisäksi ehdotetussa 1 momentissa viitattaisiin hallintolaissa edellytettyyn vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen muille kuin hallintoasiassa asianosaisasemassa oleville tahoille. Ehdotetun säännöksen mukaan kunkin kunnan olisi hallintolain 41 §:n mukaisesti huolehdittava yhdistymisesityksen valmistelussa vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joille kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus.

Mainitun hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisten tulee varata edellä mainituille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännös ei edellytä, että kyseiset henkilöt tosiasiallisesti käyttävät vaikuttamismahdollisuuksiaan, vaan tarkoituksena on ohjata ja tiedottaa näiden käyttämisestä. Mainitun pykälän 2 momentissa edellytetään, että asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Kuntien yhdistymistä koskevassa tilanteessa tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi ilmoittamista paikallislehdessä, tiedotteiden lähettämistä koteihin tai erilaisten kuulemistilaisuuksien järjestämistä. Ilmoituksista tai tiedotteista tulisi ilmetä muun muassa asiaa valmistelevan viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä sekä miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi edellä mainittuja kuntalain ja hallintolain yleissäännöksiä täydentävästi kunnan

asukkaiden ja muiden itsensä asian vaikutuspiiriin kuuluviksi katsovien henkilöiden mahdollisuudesta tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Kyseisen kuntajakolain erityissäännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että erityisesti muutoksen kohteena olevien kuntien asukkaiden ja muiden kunnan jäsenten näkemykset kuntien yhdistymisestä tulevat kuulluksi. Tästä syystä esitysehdotuksen kuuluttaminen ja siihen liittyvä huomautusten tekeminen olisi ajoitettava aivan valmistelun loppuvaiheeseen, jolloin käytettävissä on jo esityksen sisältöä koskevassa 6 §:ssä tarkoitettu materiaali kuten yhdistymissopimusesitys. Kuuluttamisen tulisi siten koskea samaa aineistoa, jonka perusteella valtuusto tekee päätöksen yhdistymisesityksestä. Valmistelua ei enää jatkettaisi kuuluttamisen jälkeen, jolleivät huomautukset aiheuttaisi muutosta esitysehdotukseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan henkilöstön edustajien osallistumisesta yhdistymisesityksen valmisteluun. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentissa säädettyä. Sitä ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi viittaamalla työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettuun lakiin (449/2007).

**8 §. Yhdistymissopimus.** Voimassa olevan lain 9 §:n mukaista hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta koskevat säännökset ehdotetaan kokonaan uudistettavaksi. Sopimusta ehdotetaan kutsuttavaksi sen uutta luonnetta paremmin kuvaavasti yhdistymissopimukseksi. Yhdistymissopimuksen muutosprosessia ohjaavaa vaikutusta vahvistettaisiin täsmentämällä sopimuksen sisältöä ja sitovuutta ennen kuin valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä. Tämä mahdollistaisi muutosprosessia koskevien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Säännösten tarkoituksena olisi muun ohella hillitä menoja lisäävien päätösten tekoa yhdistyvissä kunnissa ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.

Yhdistymissopimuksen vähimmäissisällöstä säädettäisiin ehdotetun 8 §:n 1 momentissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Momentin 1 kohdan mukaan sopimuksessa tulisi määrätä kuntien yhdistymisen toteuttamistavoista

ja ajankohdasta. Toteuttamistavalla tarkoitettaisiin 3 §:n 2 momentissa mainittuja kolmea eri tapaa, joilla kunnat voivat yhdistyä. Näitä ovat kunnan tai kuntien yhdistyminen olemassa olevaan kuntaan, kuntien yhdistyminen perustamalla uusi kunta ja kunnan alueen jakaminen kahden tai useamman kunnan kesken.

Momentin 2 kohdan mukainen kunnan hallinnon periaatteista sopiminen on ollut keskeinen osa jo nykyisiä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksia. Ilmaus ”hallinnon periaatteista sopiminen” antaisi osapuolille mahdollisuuden päättää siitä, millaista yksityiskohtaisuuden tasoa halutaan sopimuksessa käyttää ja kuinka paljon asioista jätetään ratkaistavaksi yhdistymisen valmisteluvaiheessa. Tällaisia periaatteellisia asioita voisivat olla esimerkiksi työnjako operatiivisen ja poliittisen työn välillä tai tilaaja-tuottajamallin soveltaminen hallintoon. Lisäksi voitaisiin sopia esimerkiksi luottamuselinten rakenteesta ja kokoonpanosta.

Momentin 3 kohdan mukaan kuntien tulisi kaikissa tapauksissa sopia uuden kunnan nimestä yhdistymissopimuksessa. Voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin mukaisesta ministeriön toimivallasta päättää uuden kunnan nimestä niissä tilanteissa, joissa kuntien valtuustot eivät voi siitä sopia, ehdotetaan luovuttavaksi. Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin nimeä koskevan Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunnon hankkimisesta ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä.

Momentin 4 kohta koski lain 10 §:ssä tarkoitettua yhdistymishallituksen kokoonpanoa. Kuntien tulisi sopia yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuna olevien eri ryhmien kesken. Lähtökohtaisesti pyrittäisiin yhdistymishallituksen poliittiseen edustavuuteen, jolla tarkoitettaisiin koko uuden kunnan alueen poliittisten voimasuhteiden ottamista huomioon yhdistymishallituksen muodostamisessa. Tästä pääperiaatteesta olisi mahdollista poiketa, jos paikalliset erityisolosuhteet puoltavat toisenlaista menettelyä. Kuntien tulisi myös sopia siitä, miten yhdistymishallituksen nimittämisen lainmukaisuutta valvotaan niin, että lo-

pullinen kokoonpano täyttää muun muassa tasa-arvolain vaatimukset.

Momentin 5 kohdan mukaan yhdistymis-sopimuksessa sovittaisiin yhdistymishallituksen toimivallasta. Nykylaissa järjestelytoimikunnan toimivallan tulkintavaikeudet ovat monissa tapauksissa oleellisesti hankaloittaneet yhdistymisen valmistelutyötä, kun ei ole ollut tarkkaa käsitystä järjestelytoimikunnan toimivallan rajoista. Uudessa laissa kunnille annettaisiin mahdollisuus keskenään tarkentaa sopimuksessa yhdistymishallituksen toimivallan rajoja.

Momentin 6 kohdan mukaan yhdistymis-sopimuksessa sovittaisiin yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä. Yleensä kuntien yhdistymisen valmisteluun liittyy aina kiire ja sen vuoksi on tärkeätä saada yhdistymisen valmistelut tehokkaasti käyntiin heti kun kuntien valtuustot ovat päättäneet tehdä esityksen yhdistymisestä valtioneuvostolle. Kun yhdistymishallituksen tehtävistä ja yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa voitaisiin sopia jo yhdistymissopimuksessa, tämä jouduttaisi ja helpottaisi yhdistymisen valmistelujen käynnistämistä. Tässä yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista sopia esimerkiksi siitä, mikä taho vastaa muutosprosessin ajan hallinto- ja maksuviranomaisen tehtävistä, mikä taho vastaa yhdistymishallituksen asioiden valmistelusta, miten tiedottaminen järjestetään, millä periaatteella muutosprosessin aikaiset hallintokustannukset jaetaan kuntien kesken ja miten sopimuksen sitovuutta valvotaan. Kaksikielissä kunnissa voisi olla tarpeen sopia myös hallinnon ja tiedottamisen kieltä koskevista periaatteista.

Momentin 7 kohdan mukaan yhdistymis-sopimuksessa tulisi sopia yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa.

Momentin 8 kohdan mukaan sopimukseen tulisi myös aina sisältyä määräykset niistä periaatteista, joilla yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmät sovitetaan yhteen uuden kunnan palvelujärjestelmäksi. Tähän liittyisi myös yhteistyötahojen kuten kuntayhtymien, liikelaitoskuntayhtymien ja osakeyhtiöiden tuottamien palvelujen yhteensovittaminen. Sen sijaan sopimukseen ei enää vaadittaisi

liitettäväksi voimassaolevan lain mukaista erillistä suunnitelmaa kuntien palvelurakenteiden sovittamisesta yhteen. Jos kunnan kielelliset väestöosuudet muuttuvat yhdistymisen johdosta, tulisi sopia miten suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään samanlaisten perusteiden mukaan turvataan.

Momentin 9 kohdan mukaan yhdistymis-sopimuksessa sovittaisiin taloudenhoidon yleisistä periaatteista. Kokemus on osoittanut, että kuntien välisen keskinäisen luottamuksen säilymisen kannalta ja uuden kunnan taloudellisen tilanteen kannalta olisi tärkeää, että kunnat välttävät menoja lisäävien päätösten tekemistä ennen yhdistymisen voimaantuloa ja hoitavat uuden kunnan taloutta vastuullisesti. Ennen kuntien yhdistymistä ja heti kuntien yhdistymisen jälkeen vastuun ottaminen uuden kunnan taloudesta vaatii erityisen suurta päättäväisyyttä ja sen varmistamiseksi taloudenhoidon yleisistä periaatteista olisi syytä sopia etukäteen yhdistymissopimuksessa. Kuntien voisi olla tarpeen sopia muun muassa uuden kunnan ensimmäisen talousarvion lähtökohdista, mahdollisen kumulatiivisen alijäämän kattamisesta, yhdistymiskuntien investointisuunnitelmien koordinoinnista sekä henkilöstöpolitiikan linjauksista.

Muilta osin yhdistymissopimuksen sisältö olisi yhdistyvien kuntien harkinnassa. Sopimuksen sisältöä ei enää laissa sidottaisi hallinnon ja palvelujen järjestämiseen muutoksen kohteena olevalla alueella. Siten kunnat voisivat ottaa sopimukseen määräyksiä sellaisista luonteeltaan valtuuston päätösvaltaan kuuluvista asioista, jotka kunnat katsovat tarkoituksenmukaiseksi ottaa yhdistymisprosessissa huomioon.

Ehdotetun 9 §:n mukaan yhdistymissopimus sitoisi kuntia heti kuntien valtuustojen hyväksytyä sen. Muun muassa sopimusmääräyksillä palvelujärjestelmän yhteensovittamisen ja talouden hoidon periaatteista sekä yhdistymishallituksen toimivallasta ja yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa voitaisiin siten ohjata muutosprosessia nykyistä tehokkaammin jo ennen valtioneuvoston päätöstä kuntien yhdistymisestä ja kuntajaon muutoksen voimaantuloa.



Pykälän 2 momentin ensimmäinen virke koskisi niitä tilanteita, joissa kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Tällöin kuntien olisi sovittava yhdistymissopimuksessa uuden kunnan valtuuston muodostamisesta siten kuin ehdotetussa 24 §:ssä säädetään. Kuntien tulisi siten valita, muodostetaanko uuden kunnan valtuusto toimittamalla uudet vaalit vai yhdistämällä kuntien valtuustot kokonaan tai osittain. Lisäksi kuntien tulisi päättää muun muassa vaalien järjestämisen ajankohdasta tai sopia tarkemmin osayhteisvaltuuston kokoonpanosta.

Momentin toisen virkkeen mukaan kuntien olisi myös sovittava yhdistymissopimuksessa siitä, jos uudessa kunnassa aiotaan valita ehdotetun 25 §:n mukaisesti valtuutettuja enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään.

Kuntien tulisi sopia yhdistymissopimuksessa uuden kunnan nimestä. Pykälän 3 momentissa säädetäisiin Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunnon hankkimisesta ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä niissä tilanteissa, joissa uudelle kunnalle aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin kunnan nimenä. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 28 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyä. Lausunto ei olisi luonteeltaan kuntia sitova, vaan ne voisivat päättää uuden kunnan nimestä myös lausunosta poiketen. Lausunto olisi liitettävä yhdistymissopimukseen. Tämä helpottaisi kuntien yhdistymisesityksen arvioimista nimen osalta esimerkiksi silloin, kun kunnan asukas harkitsee ehdotetun 7 §:n mukaisten vaikutusmahdollisuuksiensa käyttämistä.

Voimassa olevan lain 28 §:n 1 momentin mukaan uuden kunnan nimestä päättävät yhdistyvien kuntien valtuustot. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan niissä tilanteissa, joissa kuntien valtuustot eivät voi sopia uuden kunnan nimestä, nimen määrää ministeriö. Näin on voimassa olevan lain aikana tehty yhden kerran. Ministeriön toimivallasta päättää uuden kunnan nimestä ehdotetaan luovuttavaksi. Kyseessä on luonteeltaan ennen muuta paikallisiin olosuhteisiin ja paikalliseen identiteettiin kytkeytyvä asia, jossa ministeriön päätösvalta ei ole perusteltu.

Pykälän 4 momentissa säädetäisiin voimassa olevan lain 13 §:n 1 momenttia vas-

taavasti yhdistymissopimuksen valmistelun toteuttamisesta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

**9 §.** *Yhdistymissopimuksen voimassaolo ja muuttaminen.* Yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ne lähentyisivät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita.

Pykälän 1 momentin mukaan yhdistymissopimus sitoisi sopijaosapuolena olevia kuntia heti sopimuksen hyväksymisestä lähtien. Sopimusta olisi noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tulisi aikaisemmin mahdottomaksi.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin mahdollisuudesta yhdistymissopimuksen muuttamiseen. Lähtökohtaisesti yhteisesti hyväksytyt sopimuksen muuttamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi, sillä sopimuksen avaaminen voi vaikeuttaa ratkaisevasti yhdistymisprosessin etenemistä synnyttämällä epäluottamusta ja riitaa. Yhdistymissopimuksen muuttaminen voi kuitenkin olla perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa sopimus on hyväksytty jo kauan ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.

Yhdistymissopimusta voitaisiin muuttaa yhdistyvien kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntajaon muutoksen voimaantuloon saakka. Tällöin sopimuksen muuttaminen edellyttäisi kuitenkin sellaista olosuhteiden muutosta, jonka vuoksi jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Yhdistymissopimusta ei sen sijaan voitaisi muuttaa niin, että asia tuotaisiin uuteen poliittiseen harkintaan. Korkean kynnyksen asettaminen sopimuksen muuttamiselle on perusteltua muun muassa sen vuoksi, että valtioneuvosto on voinut jo päättää kuntien yhdistymisestä ja kuntien asukkaat ovat ottaneet kantaa yhdistymiseen aiemman yhdistymissopimuksen perusteella.

**10 §.** *Yhdistymishallitus.* Voimassa olevan lain 29 §:n mukaista uuden kunnan järjestelytoimikuntaa vastaavaa toimielintä ehdotetaan kutsuttavaksi sen luonnetta paremmin kuvaavasti yhdistymishallitukseksi. Yhdistymishallitus nimettäisiin kaikkiin uusiin kuntiin eli aina, kun kuntajaon muutoksessa on kyse kuntien yhdistymisestä. Toisin kuin voimassa



olevassa laissa yhdistymishallitusta koskevissa säännöksissä ei enää tehtäisi eroa sen mukaan, toteutetaanko kuntien yhdistyminen perustamalla uusi kunta vai siten, että kunnat yhdistyvät jo olemassa olevaan kuntaan.

Yhdistymishallituksen asema olisi keskeinen valmisteltaessa kuntien yhdistymistä. Tätä osoittaa jo sekin, että yhdistymissopimusta koskevan 8 §:n 4, 5 ja 6 kohdan mukaan yhdistymissopimuksessa on sovittava yhdistymishallituksesta, sen kokoonpanosta, toimivallasta ja yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan yhdistymishallitusta ei enää asettaisi kuntien esityksen perusteella asianomainen lääninhallitus, vaan sen valitsisivat suoraan yhdistyvien kuntien kunnanvaltuustot. Kunnat sopisivat jo yhdistymissopimuksessa toimielimen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken sekä poliittisen suhteellisuuden toteutumisesta.

Yhdistymishallitus vastaisi yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtisi uuden kunnan toiminnan järjestämisestä koskevista valmistelutehtävistä.

Pykälän 2 momentin mukaan yhdistymishallituksen toimikausi alkaisi yhdistyvien kuntien valtuustojen valittua yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet. Yhdistymishallitus voitaisiin asettaa heti valtuustojen kuntajaon muutosesitystä koskevien päätösten jälkeen. Yhdistymishallitus valitsisi puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia keskuudestaan.

Yhdistymishallituksen toimikausi päättyisi voimassa olevaa lakia vastaavasti silloin, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu. Uuden kunnan kunnanhallituksen toimikauden alkamisesta säädettäisiin 28 §:n 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, että valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta 18 §:n 2 momentin perusteella ilman kuntien valtuustojen yhteistä esitystä. Tällöin ei ole olemassa myöskään valtuustojen kuntajaon muutosesitystä koskevaa päätöstä. Kuntien valtuustojen olisi valittava yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet viipymättä valtioneuvoston päätöksen jälkeen.

Yhdistymishallituksen toimikausi alkaisi kuntien valtuustojen valittua sen jäsenet ja päättyisi 2 momentin mukaisesti silloin, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevan lain 29 §:n 4 momenttia. Sen mukaan yhdistymishallituksesta olisi soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Yhdistymishallitus on kunnallinen toimielin ja siihen sovellettaisiin kunnallisia toimielimiä ja kunnanhallitusta koskevia säädöksiä. Yhdistymishallituksella olisi esimerkiksi otto-oikeus sen päätöksen alaisiin ja toimivaltaan kuuluviin asioihin. Sillä ei olisi otto-oikeutta muihin yhdistyvien kuntien viranomaisten päätöksiin, koska nämä eivät ole sen alaisia viranomaisia. Yhdistymishallitus voi käsitellä oikaisuvaatimuksia. Kyse olisi sen omista päätöksistä tehdyistä oikaisuvaatimuksista. Näitä on mahdollista tehdä yhdistymishallituksen tekemistä lopullisista asiaratkaisuista. Niissä asioissa, joissa lopullinen päätösvalta kuuluu vasta uuden kunnan valtuustolle, yhdistymishallituksen päätökset ovat luonteeltaan valmistelua, eikä niihin saa hakea muutosta.

Yhdistymishallituksen kokoonpanoon sovellettaisiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä sekä kuntalain 35 §:ää vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen.

### 3 luku **Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan**

**11 §. Vireillepano.** Pykälässä säädettäisiin kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan kuntajaon muutoksen vireillepanosta. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevaa lakia. Kokonaan uusia olisivat 2 momentissa ehdotetut säännökset kunnan jäsenen tekemän esityksen käsittelystä kunnissa ennen esityksen ministeriölle toimittamista.

Pykälän 1 momentin mukaan esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voisi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen.

Kunnan jäseniä ovat kuntalain 4 §:n perusteella ensinnäkin kunnan asukkaat, joiden ko-

tikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Lisäksi kunnan jäseniä ovat yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä henkilöt, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta menettelystä, jossa kunnan jäsenen esityksestä hankittaisiin jo ennen ministeriölle toimittamista muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Lausuntojen hankkimisesta vastaisi sen kunnan kunnanhallitus, jolle kuntajaon muutosesitys on toimitettu ja jonka jäsen kyseisen esityksen tekijä on. Esitys ja kuntien lausunnot tulisi toimittaa ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa esityksen vastaanottamisesta. Kuitenkin jos kunnan jäsenen esitys olisi olennaisilta osiltaan samanlainen kuin äskettäin kunnissa käsitelty esitys, voisi kunnanhallitus toimittaa esityksen suoraan ministeriölle ilman kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien lausuntoja. Tämä koskisi tilanteita, joissa kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskeva esitys olisi äskettäin hylätty ja kunnan jäsen tekisi uudelleen olennaisilta osiltaan samaa aluetta koskevan ja samoin perustellun esityksen. Tällöin voitaisiin välttää tällaisen esityksen käsittely uudelleen muissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa. Kunnanhallitus voisi toimittaa esityksen suoraan ministeriön arvioitavaksi.

Jos kunnan jäsenen esitys olisi niin puutteellinen tai epäselvä, että kunnanvaltuusto ei voisi sen perusteella ottaa asiaan kantaa, kunnanhallituksen olisi hallintolain 31 §:n mukaisesti hankittava asiassa tarpeellista lisäselvitystä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian

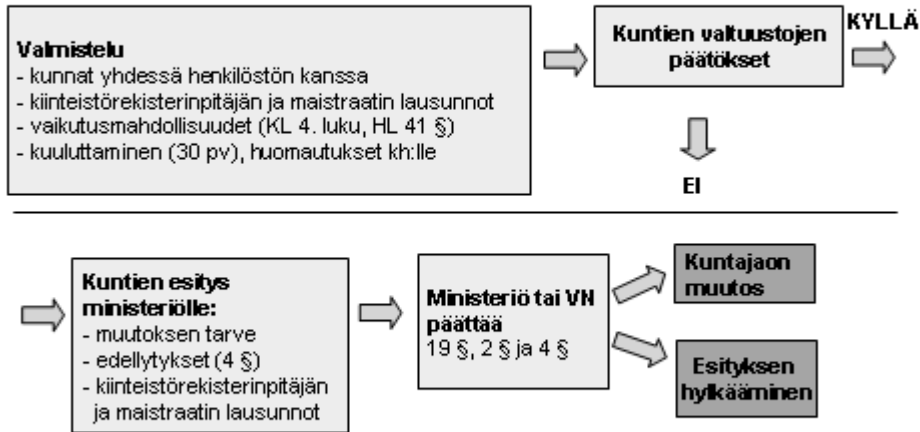
riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Lisäselvitystä voitaisiin siten pyytää tilanteesta riippuen esimerkiksi muilta viranomaisilta kuten kiinteistörekisterin pitäjältä tai esityksen tekijältä itseltään. Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti esityksen tekijälle olisi yleensä varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus antaa selityksensä sellaisista muualta hankituista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että myös ministeriö voisi panna kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan vireille määräämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettun erityisen kuntajakoselvityksen.

**12 §. Kuntien yhteisen esityksen sisältö ja valmistelu.** Kuntien yhteisen kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelu vastaisi pääosin kuntien yhdistymistä koskevan esityksen valmistelua, josta säädettäisiin edellä 6 ja 7 §:ssä. Kunnan osaa koskevissa tilanteissa on kuitenkin aina hankittava myös kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot, joissa yksilöidään siirtyväksi esitetty alue, sen asukasmäärä sekä kielisuhteet. Kunnan osaa koskevissa tilanteissa ei edellytetä tehtäväksi yhdistymisso-pimusta. Kunnan osan siirtämisestä voi päättää tietyissä laissa säädetyissä tilanteissa myös ministeriö. Esityksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia kuvataan kaaviossa 2.

Kaavio 2. Kuntien yhteisen kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmistelu ja päätöksenteko

## Kuntien yhteinen esitys kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan



**13 §. Kunnan tai kunnan jäsenen esityksen sisältö.** Pykälässä säädetäisiin yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen sisällöstä. Pykälän 1 momentti vastaisi osin voimassa olevaa lakia. Esityksen sisältöä pyritään kuitenkin täsmentämään edellyttämällä erityisesti sen arvioimista, miten 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät kyseessä olevassa tilanteessa. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan ehdotetussa 19 §:n 2 momentissa säädettyillä edellytyksillä päättää myös vastoin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston tahtoa. Tämän vuoksi esityksessä tulisi arvioida myös näiden päätöksenteon edellytysten täyttymistä kyseessä olevassa tilanteessa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan kunnan tekemästä esityksestä kunnan osan siirtämiseksi tulisi ilmetä, miten asiaa on valmistelu muiden muutoksen kohteena olevien kuntien kanssa. Esitykseen tulisi myös liittää muiden kuntien valtuustojen lausunnot asiasta. Säännöksen

tarkoituksena on varmistaa, että kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat tulevat tietoisiksi asiasta ja voivat lausua kantansa siitä ennen esityksen tekemistä ministeriölle. Yksittäinen kunta ei siten enää voisi ilman toisten kuntien kuulemista panna vireille kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnon hankkimisesta kunnan jäsenen tekemästä esityksestä säädetään edellä vireillepanoa koskevan 11 §:n 2 momentissa.

Pykälän 3 momentin mukaan esityksessä olisi tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava kyseessä olevat alueet. Momentti vastaisi voimassa olevaa lakia.

**14 §. Kunnan tai kunnan jäsenen esityksen valmisteleva käsittely.** Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voisi nykyiseen tapaan tehdä myös yksittäinen kunta tai kunnan jäsen. Yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemien esitysten kuuluttaminen kunnissa asian vireille tulon jälkeen mahdollisten huomautusten tekemistä varten olisi edelleen tarpeen, koska tällaisen esityksen valmistelu-

vaiheessa ei vielä kuultaisi kunnan asukkaita. Näiden esitysten käsittely muistuttaisi siten kuntien yhdistymistä koskevia esityksiä enemmän voimassa olevan lain mukaista menettelyä.

Voimassa olevan lain 7 §:n mukaan ministeriölle toimitettujen kuntajaon muutosesitysten kuuluttamisesta kunnissa vastaavat ministeriön määräyksestä lääninhallitukset. Lääninhallitusten laatimien kuulutusten julkaisemisesta huolehtivat muutoksen kohteena olevat kunnat. Ehdotettujen lakimuutosten johdosta kuuluttamista vaativien tapausten määrä vähenisi todennäköisesti huomattavasti. Kuuluttaminen ehdotetaan siirrettäväksi suoraan ministeriön määräyksestä kuntien tehtäväksi. Nykyisille lääninhallituksille tai parhaillaan käynnissä olevan valtion aluehallintouudistuksen jälkeen lääninhallituksia vastaaville aluehallintoviranomaisille ei enää jäisi muitakaan kuntajaon muutoksiin liittyviä tehtäviä. Kuntajaon muutoksen aiheuttamat muutokset valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin ovat ministeriön selvitettävissä ilman voimassa olevassa laissa edellytettyä lääninhallituksen erillistä lausuntoa. Myös yhdistymishallituksen asettaisivat jatkossa lääninhallituksen sijasta yhdistyvät kunnat itse.

Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö määräisi yhden osan tai kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmistelevalta käsittelystä, jolle se hylkäisi esitystä 21 §:n 3 momentin perusteella heti.

Ehdotetussa 21 §:n 3 momentissa laajennettaisiin ministeriön voimassa olevan lain mukaista toimivaltaa hylätä ilman asian laajempaa valmistelua esitys, josta nähdään heti, ettei siinä tarkoitettulle kuntajaon muutokselle ole riittäviä edellytyksiä. Yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemistä kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevasta esityksistä edellytettäisiin 11 §:n 2 momentin mukaisesti hankittavaksi ennen niiden ministeriölle toimittamista muiden muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Tällöin ministeriö voisi nykyistä paremmin arvioida, onko kunnan osan siirtämiselle toiseen kuntaan lähtökohtaisesti edellytyksiä.

Ministeriö voisi perustellusta syystä myös lykätä valmistelevalta käsittelyn aloittamista. Perusteltuna syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että kuntajaon muutoksen edellytyksiä ei voida luotettavasti arvioida sen vuoksi, että esityksessä tarkoitettulla alueella on parhaillaan vireillä tai on lähivuosina, esimerkiksi kolmen edellisen vuoden aikana, tullut voimaan kuntien yhdistyminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausuntojen hankkimisesta. Voimassa olevan lain 7 §:n 3 momentin mukaan lääninhallitus hankkii kyseiset lausunnot ministeriön niin määrätessä. Lääninhallituksen mainitusta tehtävästä ehdotetaan luovuttavaksi. Yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen esityksen ollessa kyseessä kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot pyytäisi ministeriö. Kuntien yhteisiin esityksiin liittyvät lausunnot hankkisivat 6 §:n 3 momentin ja 12 §:n 2 momentin mukaisesti kyseiset kunnat itse.

Pykälän 3 momentin mukaan ministeriön olisi määrättävä, että muutoksen kohteena olevat kunnat varaavat asukkailleen ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautus esityksestä. Huomautus olisi tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Huomautus olisi toimitettava sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukas huomautuksen tekijä on tai johon nähden huomautuksen tekijä katsoo muuten olevansa asianosainen.

Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 7 §:n 1 momenttia. Lääninhallituksen ei kuitenkaan enää ehdoteta huolehtivan kuuluttamiskierroksesta. Voimassa olevan lain mukaisesti lääninhallitus on ministeriön määräyksestä laatinut esitystä koskevan kuulutuksen, jonka se on lähettänyt kuntiin kuuluttavaksi. Ehdotetun momentin mukaan ministeriö lähettäisi lääninhallituksen sijasta esityksen kuuluttettavaksi kuntiin. Kunnat vastaisivat esitystä koskevan kuulutuksen laatimisesta ja kuuluttamisesta kunnissa.

Pykälän 4 momentin mukaan muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen on annettava esityksestä ja sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa. Kunnan lausunto ja huomautukset on toimitettava asetetussa

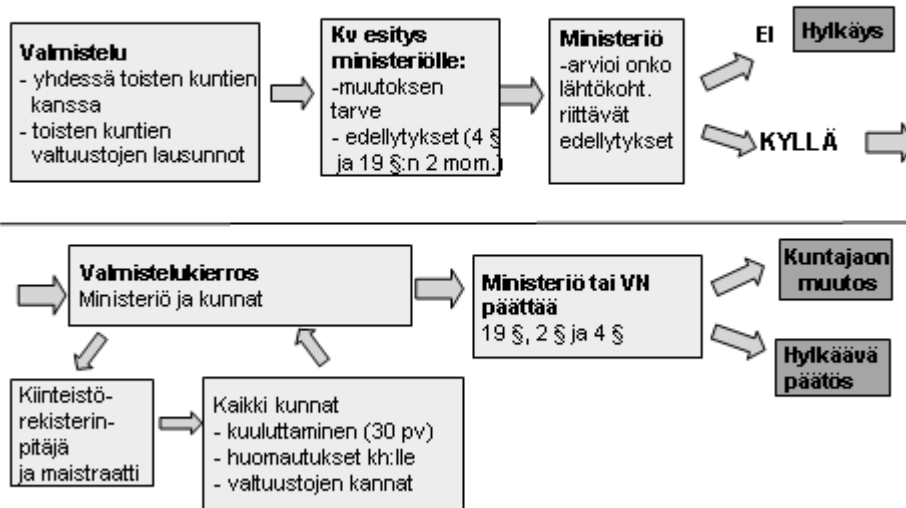
määräajassa ministeriölle. Säännös vastaisi muuten voimassa olevan lain 7 §:n 2 momenttia, mutta lääninhallitusten sijasta lausunnot tulisi toimittaa asian valmistelusta vastaavalle ministeriölle.

Kaaviossa 3 kuvataan yhteenvedonmaisesti yksittäisen kunnan tekemän kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelu- ja päätöksentekopro-

sessia. Esitykseen on liitettävä myös muiden muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot asiasta. Ministeriö voi esityksen ja valtuustojen lausuntojen perusteella arvioida, onko kuntajaon muuttamiselle lähtökohtaisesti riittäviä edellytyksiä. Jos näin on, ministeriö hankkii asiasta kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot ja lähettää esityksen kuulutettavaksi kuntiin.

Kaavio 3. Yksittäisen kunnan tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmistelu ja päätöksenteko

### Yksittäisen kunnan esitys kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan

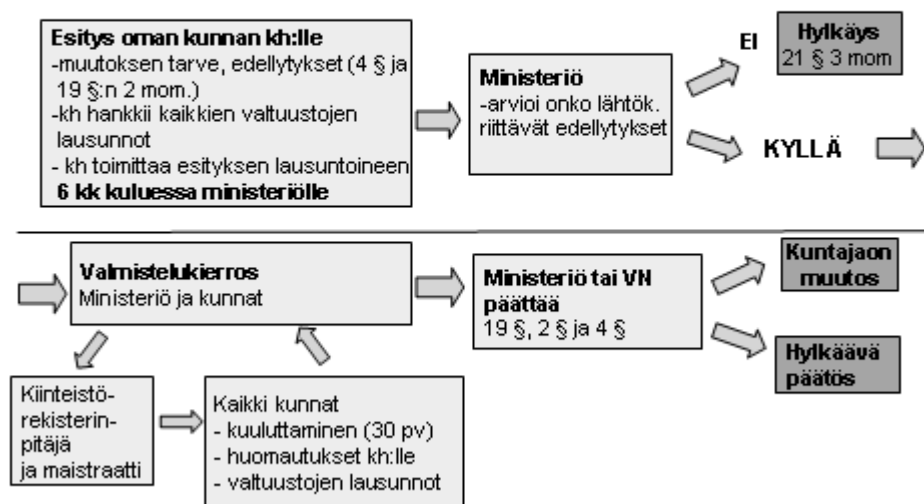


Kaaviossa 4 kuvataan kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen käsittelyä muutoksen kohteena olevissa kunnissa ja ministeriössä. Kunnan jäsen toimittaa esityksensä oman kuntansa kunnanhallitukselle, joka hankkii siitä kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Kunnanhallituksen on toimi-

tettava esitys ja siihen liitetyt lausunnot ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kunnanhallitus on vastaanottanut esityksen. Päätöksenteko etenee muutoin samalla tavalla kuin yksittäisen kunnan tekemän esityksen ollessa kyseessä.

Kaavio 4. Kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmistelu ja päätöksenteko

## Kunnan jäsenen esitys kunnan osan siirtämisestä



### 4 luku Erityinen kuntajakoselvitys

Luvussa säädettäisiin voimassa olevan lain 8 §:n mukaista erityistä selvitystä vastaavan erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisestä ja toimittamisesta. Säännökset vastaisivat pääperiaatteiltaan voimassa olevaa lakia, mutta niitä pyrittäisiin monin paikoin täsmentämään ja selkiyttämään.

Kuntajakoselvitys voisi koskea sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan tai joissakin tapauksissa niitä molempia. Erityiseen kuntajakoselvitykseen perustuvan kuntien yhdistymisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia kuvataan yhteenvedonomaaisesti seuraavassa kaaviossa (kaavio 5).













































































































