

HE 18/2011 vp

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain
muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntajakolakiin liittäväksi säännökset yhdistyvän kunnan toimivallasta tilanteessa, jossa ennen valtioneuvoston päättämän kuntien yhdistymisen voimaantuloa valmistellaan uutta kuntien yhdistymistä.

Jos valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä siten, että kunnat lakkaavat ja perustavat uuden kunnan, lakkaavien kuntien valtuustot voisivat päättää uudesta kuntien yhdistymisesityksestä, jollei uuden kunnan valtuuston toimikausi olisi vielä alkanut.

Niissä tilanteissa, joissa kunta on päätetty lakkauttaa ja liittää olemassa olevaan toiseen

kuntaan, eikä uuden kunnan valtuuston toimikausi ole vielä alkanut, uudesta kuntien yhdistymisesityksestä voisi päättää sen kunnan valtuusto, johon lakkaava kunta on päätetty yhdistää. Kuntien yhdistyminen valmisteltaisiin siten kuin valtioneuvoston päättämä kuntien yhdistyminen olisi jo voimassa. Lakkaavan kunnan jäsenellä olisi tällöin oikeus hakea muutosta kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2011.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Kuntajakolaki (1698/2009) tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Laki korvasi aikaisemman, vuoden 1998 alusta voimaan tulleen kuntajakolain (1196/1997, jäljempänä vanha kuntajakolaki). Uuden kuntajakolain soveltamisesta on vielä hyvin vähän kokemusta. Kokonaisten kuntien yhdistymisistä uuden lain mukaisesti on päätetty kuluvan vuoden alusta voimaan tullut Kylmäkosken kunnan liittäminen Akaan kaupunkiin sekä vuoden 2013 alusta voimaan tuleva Haukiputaan kunnan, Kiimingin kunnan, Oulun kaupungin, Oulunsalon kunnan ja Yli-Iin kunnan lakkauttaminen ja niiden yhdistäminen perustamalla uusi Oulun kaupunki.

Vanhan kuntajakolain mukaisesti päätetyistä kuntien yhdistymisistä on vielä tulossa voimaan vuoden 2013 alusta lukien Karjalohjan kunnan liittäminen Lohjan kaupunkiin, mistä valtioneuvosto päätti vuonna 2009. Kuntien yhdistymisestä päätettiin tässä tapauksessa jo noin kolme ja puoli vuotta ennen yhdistymisen voimaantuloa. Lohjan kaupunki selvittää parhaillaan myös mahdollista yhdistymistä Nummi-Pusulan ja Siuntion kuntien kanssa vuoden 2013 alusta lukien eli samaan aikaan kuin Karjalohjan kunnan liittäminen Lohjan kaupunkiin on tulossa voimaan.

Kuntajakolain tulkinnan kannalta ongelmalliseksi ovat osoittautuneet juuri edellä mainitun kaltaiset useat samoja kuntia koskevat ja samaan aikaan voimaan tulevat mutta eriaikaisesti valmisteltavat ja päätettävät kuntien yhdistymiset. Kuntajakolaissa ei ole säännöksiä siitä, miten uutta yhdistymistä koskeva päätöksenteko ja valmistelu tulisi järjestää yhdistyvien kuntien osalta ennen kuin jo päätetty yhdistyminen on tullut voimaan. Epäselvää on, onko jo lakkaavaksi päätetyillä kunnilla tällöin vielä toimivalta valmistella ja päättää uudesta kuntien yhdistymisestä, vai tulisiko asia mahdollisesti lykätä ja jättää uuden kunnan toimielinten valmisteltavaksi ja uuden kunnan valtuuston päätettäväksi.

Kuntien yhdistymisen tilanteet poikkeavat käytännössä toisistaan sen mukaan, onko kyse kokonaan uuden kunnan perustamisesta vai kunnan liittymisestä jo olemassa olevaan kuntaan. Kuntajakolain 3 §:n 2 momentin mukaan kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan kuntajaon muuttamista, jossa

1) yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan;

2) kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta; tai

3) kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Kuntien yhdistymisen tuloksena syntyntä kuntaa kutsutaan näissä kaikissa tilanteissa uudeksi kunnaksi (3 §:n 3 momentti).

Kuntajakolain 5 §:n 1 momentin mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntajakolain 7 §:ssä säädetään yhdistymisesityksen valmistelusta. Kunkin yhdistyvän kunnan velvollisuutena on huolehtia kuntalain (365/1995) ja hallintolain (434/2003) mukaisesti kunnan asukkaiden ja muiden asiaan osallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta yhdistymisesitystä valmisteltaessa. Kunnanhallituksen on lisäksi varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle. Lisäksi yhdistymisesityksen valmistelu tulee toteuttaa yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa.

Kuntajakolain 7 luvussa säädetään kuntajaon muutoksen vaikutuksista muun muassa yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivaltaan. Kuntajakolain 31 §:n mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomainen saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia

vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asi-
an kiireellisyyden vuoksi lykätä. Mainitusta
säännöksestä tai sen esitöistä ei käy ilmi, mi-
ten säännöstä tulisi tulkita uuden kuntien yh-
distymisen ollessa kyseessä. Epäselväksi jää
siten, voisiko kuntien yhdistymistä pitää esi-
merkiksi kiireellisyyden vuoksi sellaisena
asiana, että siitä voisi päättää lakkaavan kun-
nan viranomaisen, jos uuden kunnan toimi-
valtaista viranomaista ei ole vielä olemassa.

Kuntajakolain 6 luvussa säädetään muun
muassa uuden kunnan valtuuston muodosta-
misesta ja toimikaudesta sekä kunnanhalli-
tuksen toimikaudesta. Jos kuntien yhdistymi-
nen on tulossa voimaan kunnallisvaalikauden
alusta, toimitetaan kunnallisvaalit muutoksen
voimaantuloa edeltävänä vuonna uutta kunta-
jakoa noudattaen (23 §:n 1 momentti). Täl-
löin uuden kunnan valtuuston toimikausi al-
kaa kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen
jälkeen eli kuntien yhdistymisen voimaantu-
loa edeltävänä syksynä (27 §:n 1 momentti).
Sen sijaan, jos kuntien yhdistyminen tulee
voimaan kesken kunnallisen vaalikauden,
yhdistyvät kunnat voivat sopia yhdistymisso-
pimuksessa, muodostavatko ne uuden kun-
nan valtuuston toimittamalla voimaantuloa
edeltävänä vuonna uudet kunnallisvaalit vai
yhdistävätkö ne valtuustot tai osan valtuus-
toista uuden kunnan valtuustoksi kunnallis-
vaalikauden loppuun kestäväksi toimikau-
deksi (24 §). Jos yhdistyvät kunnat ovat so-
pineet valtuuston muodostamisesta toimitta-
malla uudet vaalit, alkaa valtuuston toimi-
kausi kunnallisvaalien tuloksen vahvistami-
sen jälkeen. Jos ne ovat sopineet muodosta-
vansa valtuuston yhdistämällä valtuustot tai
osan niistä, uuden kunnan valtuuston toimi-
kausi alkaa valtioneuvoston päätettyä kunta-
jaon muuttamisesta (27 §:n 1 momentti).
Riippumatta siitä, millä edellä mainituista ta-
voista uuden kunnan valtuusto on muodostet-
tu, uuden kunnan kunnanhallituksen toimi-
kausi alkaa aina heti, kun uusi valtuusto on
sen valinnut (28 §:n 2 momentti).

Jos kunnat ovat sopineet uuden kunnan val-
tuuston muodostamisesta yhdistämällä val-
tuustot tai osan niistä, on uudella kunnalla
toimivaltainen valtuusto heti valtioneuvoston
kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen te-
kemisestä lähtien. Mutta jos yhdistyminen tu-
lee voimaan kunnallisvaalikauden alusta tai

kunnat ovat muussa tapauksessa sopineet
valtuuston muodostamisesta toimittamalla
uudet vaalit, valtioneuvoston päätöksenteon
jälkeen voi olla useammankin vuoden jakso,
jonka aikana uudella kunnalla ei ole vielä
toimivaltaista valtuustoa.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kunta-
jakolakiin uusi 31 a §, jossa täsmennettäisiin
yhdistyvien kuntien toimivaltaa valmistella ja
päättää uudesta kuntien yhdistymisestä ennen
kuntien yhdistymisen voimaantuloa. Sään-
nökset koskisivat tilannetta, jossa ennen val-
tioneuvoston jo päättämän kuntien yhdisty-
misen voimaantuloa valmistellaan samasta
ajankohdasta lukien tai sitä aikaisemmin
voimaan tulevaa uutta kuntien yhdistymistä.
Luonnollisesti, jos uudelle kunnalle olisi jo
valittu valtuusto tai kuntajakolain 24 §:n 2 tai
3 momentin mukainen yhdistetty valtuusto
olisi aloittanut toimintansa, se päättäisi uu-
desta yhdistymisesityksestä yhdistyvien kun-
tien sijasta.

Jos kunnat on päätetty kuntajakolain 3 §:n
2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla
lakkauttaa ja yhdistää perustamalla uusi kun-
ta, toimivalta päättää uudesta kuntien yhdis-
tymisestä olisi lakkaavien kuntien valtuus-
toilla. Tällöin ei ole vielä olemassa kuntaa,
joka jatkaisi olemassaoloaan kuntien yhdis-
tymisen tultua voimaan. Yhdistymisesityksen
valmistelusta vastaisi kunkin lakkaavan kun-
nan kunnanhallitus oman kuntansa valtuus-
tolle yhteistyössä yhdistymishallituksen
kanssa. Lakkaavan kunnan jäsenellä olisi
kuntajakolain mukainen muutoksenhakuoi-
keus valtuuston yhdistymisesitystä koskevas-
ta päätöksestä (52 §), valtioneuvoston esityk-
sen hylkäävästä päätöksestä (53 §:n 1 mo-
mentti) ja erityinen valitusoikeus kunnan vi-
ranomaisen päätöksestä, joka on tehty kunta-
jaon muuttamista koskevan päätöksen jäl-
keen, mutta ennen kuntajaon muutoksen
voimaantuloa (54 §).

Niissä tilanteissa, joissa kunta on päätetty
kuntajakolain 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa
tarkoitetulla tavalla lakkauttaa ja liittää ole-
massa olevaan toiseen kuntaan, uudesta kun-
tien yhdistymisesityksestä voisi päättää sen
kunnan valtuusto, johon lakkaava kunta on

päätetty yhdistää. Sama koskisi niitä tilanteita, joissa kunta on päätetty edellä mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla lakkauttaa ja jakaa kahden tai useamman kunnan kesken. Kun kuntien yhdistyminen toteutetaan yhdistämällä kunta jo olemassa olevaan kuntaan tai kuntiin, on käytännössä yleensä kyse pienen kunnan yhdistämisestä väestömäärältään huomattavasti suurempaan kuntaan. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista, että lakkaavaksi päätetyn kunnan valtuustolle jäisi mahdollisuus lykätä mahdollisia uusia kuntien yhdistymisiä siihen asti, että jo päätetty yhdistyminen tulee voimaan. Lisäksi uudessa kuntien yhdistymisessä ei puututtaisi jo päätettyyn kuntien yhdistymiseen. Siten esimerkiksi jo päätettyyn yhdistymiseen liittyvää yhdistymissopimusta ei voitaisi enää muuttaa uuden kuntien yhdistymisen johdosta.

Niissä tilanteissa, joissa kunta on päätetty yhdistää jo olemassa olevaan kuntaan, lakkaavan kunnan asukkaiden ja muiden kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuudet uudessa kuntien yhdistymisessä turvattaisiin säätämällä ensinnäkin kuntien yhdistymisen valmistelusta. Yhdistyminen tulisi valmistella koko uuden kunnan alueella siten kuin valtioneuvoston päättämä kuntien yhdistyminen olisi jo voimassa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sen kunnan kunnanhallituksen, johon lakkaava kunta yhdistetään, tulisi huolehtia kuntajakolain 7 §:ssä tarkoitetusta kuntien yhdistymisesityksen kuuluttamisesta myös lakkaavan kunnan alueella. Lakkaavan kunnan edustaja voitaisiin myös tarvittaessa valita yhdistymishallitukseen. Lisäksi säädettäisiin lakkaavan kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeudesta yhdistymistä koskevassa asiassa. Muutoksenhakuoikeudesta tulisi erikseen säätää, koska lakkaavan kunnan jäsenet eivät ole vielä sen kunnan jäseniä, jonka toimitus tekisi kyseiset päätökset. Lakkaavan kunnan jäsenenä olisi muutoksenhakuoikeus valtuuston yhdistymisesitystä koskevasta päätöksestä (52 §), valtioneuvoston esityksen hylkäävästä päätöksestä (53 §:n 1 momentti) ja erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen jälkeen, mutta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa (54 §).

3 Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on edistää ja nopeuttaa uusia kuntien yhdistymisprosesseja valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen ja yhdistymisen voimaantulon välisenä aikana. Tämä ajanjakso voi kestää joissakin tapauksissa useita vuosia. Kuntien yhdistymisen toteuttamisen viivästyttämisellä muutamalla vuodella voi olla esimerkiksi kunnan talouden tai palvelujen järjestämisen kannalta hyvin suuri merkitys.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Suomen Kuntaliiton asiantuntijat ovat kommentoineet esitysluonnosta.

Esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian. Jotta lakia voitaisiin käytännössä soveltaa vuoden 2013 alusta voimaan tuleviksi suunnitelluissa kuntien yhdistymisissä, tulisi sen olla voimassa syksyllä 2011.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain (365/1995) 1 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnosta. Mainitun pykälän 1 ja 2 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kuntajakolain 5 §:n 1 momentin mukaan kokonaisia kuntia koskevat kuntajaon muutokset voidaan tehdä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä.

Nyt kyseessä oleva esitys koskee tilannetta, jossa valtioneuvosto on jo päättänyt kuntien yhdistymisestä, mutta näin syntyvällä uudella kunnalla ei vielä ole valtuustoa, joka edustaisi koko uuden kunnan asukkaita.

Kuntien yhdistymisen tilanteet poikkeavat käytännössä toisistaan sen mukaan, onko kyse kokonaan uuden kunnan perustamisesta vai kunnan liittymisestä jo olemassa olevaan kuntaan. Jos kunnat on päätetty yhdistää perustamalla kokonaan uusi kunta, mikään yhdistyvistä kunnista ei jatka olemassa oloaan yhdistymisen jälkeen. Tällöin päätöksenteko uudesta kuntien yhdistymisestä tapahtuisi esityksen mukaan kaikkien yhdistyvien kuntien valtuustoissa, sillä minkään niistä yksinään ei voida katsoa edustavan koko uuden kunnan asukkaita.

Sen sijaan, jos kuntien yhdistyminen on päätetty toteuttaa siten, että vain osa kunnista lakkaa ja ne yhdistetään jo olemassa olevaan kuntaan, on jo olemassa kunta, jota valmis-teilla oleva uusi yhdistyminen koskisi. Tällöin on usein kyse siitä, että asukasluvultaan pieni kunta on päättänyt liittyä huomattavasti suurempaan kuntaan. Näissä tilanteissa uuden kuntien yhdistymisen valmistelu ja päätöksenteko esitetään säädettäväksi olemassa oloaan jatkavan kunnan toimielinten tehtäväksi. Muutoin jo lakkaavaksi päätetyn kunnan valtuustolle muodostuisi asiassa mahdollisesti useankin vuoden ajan kestävä lykkää-

vä veto-oikeus, vaikka kyseistä kuntaa ei enää olisi olemassa sinä aikana, jota valmis-teilla oleva kuntien yhdistyminen koskisi. Esityksessä on siten pyritty osoittamaan kuntien yhdistymistä koskeva päätösvalta sen kunnan valtuustolle, joka kokonaisuutena parhaiten edustaa koko uuden kunnan alueella asuvia asukkaita. Lisäksi lakkaavan kunnan valtuusto on jo päättänyt kunnan lakkaamisesta esittäessään kuntien yhdistymistä valtioneuvostolle sekä hyväksynyt yhdistymistä koskevan yhdistymissopimuksen, jota ei uuden yhdistymisen myötä voida enää muuttaa. Lakkaavan kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa turvattaisiin säätämällä kuntien yhdistymisen valmistelusta koko uuden kunnan alueella sekä valitusoikeudesta kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntajakolakiin (1698/2009) uusi 31 a § seuraavasti:

31 a §

*Yhdistyvän kunnan toimivalta päätettäessä
uudesta kuntien yhdistymisestä*

Jos valtioneuvosto on tehnyt päätöksen kuntien yhdistymisestä siten, että kunnat lakkaavat ja perustavat uuden kunnan, lakkaavien kuntien valtuustot päättävät 5 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesityksestä, jollei uuden kunnan valtuuston toimikausi ole vielä alkanut.

Jos valtioneuvosto on tehnyt päätöksen yhden tai useamman kunnan tai jaettavan kunnan lakkaamisesta ja yhdistymisestä olemas-

sa olevaan kuntaan tai kuntiin, eikä uuden kunnan valtuuston toimikausi ole vielä alkanut, 5 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesityksestä päättää sen kunnan valtuusto, johon lakkaava kunta on päätetty yhdistää. Yhdistyminen valmistellaan siten kuin valtioneuvoston päättämä kuntien yhdistyminen olisi jo voimassa. Lakkaavan kunnan jäsenellä on 52—54 §:n mukainen oikeus hakea muutosta kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 26 päivänä elokuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*