

HE 28/2008 vp

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain
muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uuden kunnan valtuuston toimikautta ja järjestytoimikunnan asettamista koskevia kuntajakolain säännöksiä. Säännöksiä voitaisiin soveltaa kokonaan uuden kunnan perustamista koskevien kuntajaon muutosten ohella asianomaisten kuntien niin päättäessä myös sellaisissa kuntajaon muutoksissa, joissa kunnan alue laajenee yhden tai useamman kunnan

yhdistyessä siihen. Siten lääninhallitus voisi asettaa myös laajentuvalla kunnalla järjestytoimikunnan, ja laajentuvan kunnan kunnanvaltuusto voisi aloittaa toimikautensa kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen eikä vasta kuntajaon muutoksen voimaan tullessa seuraavan vuoden alussa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2008.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Voimassa oleva kuntajakolaki (1196/1997) tuli voimaan vuoden 1998 alusta. Lain toivuudesta käytännössä on saatu laajempaa kokemusta vasta viime vuosina, kun kuntajaon muutosesitykset ovat lisääntyneet voimakkaasti. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistymisen myötä kuntaliitosselvityksissä on ollut mukana enemmän kuntia kuin maan historiassa koskaan aiemmin. Esimerkiksi vuoden 2009 osalta kunnissa on tehty maaliskuun 2008 alkuun mennessä yhteensä 32 päätöstä yhdistymisistä, joissa on mukana 99 kuntaa. Päätökset merkitsevät 67 kunnan vähenemistä vuoden 2009 alusta.

Kuntajakolain soveltamisessa on ilmennyt lukuisia tulkintaongelmia erityisesti silloin, kun kyse on kahta useampaa kuntaa koskevasta niin kutsutuista monikuntaliitoksista. Vuoden 2009 alusta voimaan tulevien kuntaliitosten kannalta erityisen ongelmalliseksi ovat osoittautuneet kuntajakolain säännökset uuden kunnan valtuuston toimikaudesta ja järjestelytoimikunnan asettamisesta.

Valtiovarainministeriö asetti 25 päivänä helmikuuta 2008 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella hallituksen esitys uudeksi kuntajakolaiksi. Työryhmän toimikausi päättyi 27 päivänä helmikuuta 2009. Uuden kuntajakolain on tarkoitus tulla voimaan siten, että lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2011 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa. Uudistus ei siten ratkaise niitä ongelmia, joita syntyy parhaillaan käynnissä olevissa ja ennen vuotta 2011 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Voimassa olevan kuntajakolain 2 §:n mukaan kokonaisia kuntia koskevia kuntajaon muutoksia on kahdenlaisia:

1) kaikki kuntajaon muutoksessa mukana olevat kunnat lakkautetaan ja tilalle perustetaan kokonaan uusi kunta (uuden kunnan perustaminen) sekä

2) kunta tai useampia kuntia kokonaisuudessaan liitetään johonkin kuntaan (kunnan alueen laajentuminen).

Kuntajakolain mukaan näissä kahdessa tilanteessa sovelletaan osittain toisistaan poikkeavia säännöksiä muun muassa vaalien toimittamisesta ja uuden kunnan hallinnon järjestämisestä. Käsitteellä ”uusi kunta” laissa viitataan useimmiten ainoastaan edellä kohdassa 1 mainittuun tilanteeseen, jossa kunnat yhdistyvät siten, että kaikki kunnat lakkautetaan ja tilalle perustetaan kokonaan uusi kunta. Käytännössä kunnilla voi kuitenkin olla vastaavia hallinnon järjestämiseen liittyviä tarpeita myös tilanteissa, joissa kuntaliitos toteutetaan kunnan alueen laajentamisella siten, että kunnat yhdistyvät liittymällä jo olemassa olevaan kuntaan.

Esimerkiksi useissa vuonna 2009 voimaan tulevissa kuntaliitoksissa ei perusteta uutta kuntaa lakkaavien kuntien sijaan, vaan kunnista yksi laajenee alueeltaan muiden yhdistymisessä mukana olevien kuntien lakatessa. Tämä on usein yksinkertaisempi ja kokonaan uuden kunnan perustamiseen verrattuna vähemmän työtä aiheuttava menettelytapa. Kuntajakolain säännösten sanamuodon mukaan näissä tilanteissa ei kuitenkaan yleensä voida soveltaa uutta kuntaa koskevia säännöksiä.

Kuntajakolain 25 §:ssä säädetään kuntajaon muutoksen johdosta syntyneen uuden kunnan valtuustosta. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan valtuutettujen toimikausi kestää kuntajaon muutoksen voimaantulosta kunnallisen vaalikauden loppuun. Uuden kunnan valtuutetut ryhtyvät kuitenkin hoitamaan tointaan siten kuin 30 §:ssä säädetään.

Uuden kunnan hallinnon järjestämistä koskevan 30 §:n 1 momentin mukaan ensimmäisten uuden kunnan valtuutettujen vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen uuden valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan hallinnon järjestämiseksi.

Kuntajakolain 25 §:n 2 momentin ja 30 §:n 1 momentin sanamuodosta sekä kuntajakolaissa yleisesti noudatetusta uuden kunnan käsitteen käytöstä voidaan johtaa tulkinta, jonka mukaan uuden valtuuston toimivalta alkaa välittömästi vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen vain edellä kohdassa 1 mainitussa kuntajaon muutostilanteessa eli lakkautettaessa kaikki muutoksessa mukana olevat kunnat ja perustettaessa kokonaan uusi kunta. Sen sijaan kun kyse on kunnan alueen laajentumisesta merkitsevästä kuntaliitoksesta, uuden valtuuston toimivalta alkaa vasta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kuitenkin myös usean kokonaisen kunnan yhdistyessä laajentumalla olisi tarkoituksenmukaista, että uuden valtuuston toimikausi alkaisi vaalituloksen vahvistamisen jälkeen.

Kuntajakolain 29 §:ssä säädetään uuden kunnan järjestelytoimikunnasta. Pykälän 1 momentin mukaan uutta kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta asetettava järjestelytoimikunta. Pykälän 2 momentin mukaan järjestelytoimikunnan asettaa lääninhallitus, joka on asettamispäätöksessään sidottu kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien kunnanhallitusten ehdotuksiin, jos ne eivät ole ristiriidassa keskenään. Pykälän 3 ja 4 momentin mukaan järjestelytoimikunta huolehtii kunnan hallinnon järjestämisestä koskevista valmistelutehtävistä, kunnes vaalien tulos on vahvistettu ja kunnanhallitus on valittu. Järjestelytoimikunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään. Järjestelytoimikunta on siten näiltä osin kunnanhallitusta korvaava siirtymäkauden valmisteluelin.

Kuntajakolain 29 §:n sanamuodosta ja kuntajakolaissa yleisesti noudatetusta uuden kunnan käsitteen käytöstä voidaan johtaa tulkinta, jonka mukaan lääninhallituksen tulee asettaa järjestelytoimikunta vain edellä kohdassa 1 mainitussa kuntajaon muutostilanteessa, eli lakkautettaessa kaikki kuntajaon

muutoksessa mukana olevat kunnat ja perustettaessa kokonaan uusi kunta. Käytännössä kunnat ovat sopineet järjestelytoimikunnan asettamisesta myös edellä kohdassa 2 tarkoitetuissa tilanteissa, joissa kuntajakolain mukaan on kyse kunnan alueen laajentumisesta. Tällöin on ollut epäselvää, voiko lääninhallitus asettaa järjestelytoimikunnan ja mikä on järjestelytoimikunnan toimivalta suhteessa laajentuvan kunnan kunnanhallitukseen. Järjestelytoimikunnalla on lakiin perustuva laaja toimivalta kuntajaon muutokseen liittyvissä asioissa, sillä se voi tehdä liitoskuntien lukuun myös oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

3 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolain uuden kunnan valtuuston toimikautta koskevien säännösten (25 §:n 2 momentti ja 30 §:n 1 momentti) sanamuotoa siten, että niistä käy selkeästi ilmi kyseisiä säännöksiä voitavan soveltaa asianomaisten kuntien niin päättäessä myös tilanteissa, joissa kuntajaon muutos toteutetaan kunnan alueen laajentumisena. Siten laajentuvan kunnan kunnanvaltuusto voisi aloittaa toimikautensa kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen eikä vasta kuntajaon muutoksen voimaan tullessa seuraavan vuoden alussa. Tällöin sovellettaisiin myös 30 §:n 3 momenttia, jonka mukaan myös kunnanhallitukseen valitut ryhtyvät heti hoitamaan tointaan.

Edellä mainittua asiallisesti vastaava täsmennys ehdotetaan tehtäväksi uuden kunnan järjestelytoimikunnan asettamista koskevaan säännökseen (29 §:n 1 momentti). Siten lääninhallitus voisi asianomaisten kuntien niin päättäessä asettaa myös laajentuvalla kunnalle järjestelytoimikunnan.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään edistämään kuntien yhteiseen tahtoon perustuvia kuntajaon muutosprosesseja erityisesti niissä tilanteissa, joissa useat kunnat yhdistyvät ilman, että asianomaiset kunnat lakkautetaan ja perustetaan kokonaan uusi kunta.

Edellä mainittujen säännösten sanamuodon täsmentämisellä ei ole tarkoitus muuttaa kuntajakolain tulkintaa muilta osin. Siten kuntajakolaissa käytetyllä uuden kunnan käsitteellä voidaan säännöksestä riippuen edelleen tarkoittaa joko ainoastaan kokonaan uutta,

kuntajaon muutoksen yhteydessä perustettavaa kuntaa, tai sen lisäksi myös laajentuvaa kuntaa.

vää kuntaa koskevat päätökset voidaan tehdä vaaleissa valitussa uudessa valtuustossa jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

4 Esityksen vaikutukset

Ehdotetut muutokset koskevat erityisesti niitä tilanteita, joissa kunnat ovat päättäneet yhdistyä jo olemassa olevaan kuntaan ilman, että kyseessä oleva kunta lakkautetaan ja perustetaan kokonaan uusi kunta. Tällä tavalla toteutettavia kuntajaon muutoksia on esimerkiksi vuoden 2009 alusta toteutumassa olevasta 32 kuntaliitoksesta 20. Muutoksilla pyritään turvaamaan kuntajaon muutosprosessin onnistunut läpivieminen riippumatta siitä, minkä teknisen yhdistymisen tavan kunnat ovat valinneet. Järjestelytoimikunnan asettamista koskevalla täsmennyksellä mahdollistetaan päätösvaltaa omaavan kuntien yhteisen toimielimen perustaminen kuntajaon muutoksen valmistelua varten. Kunnanvaltuuston toimikautta koskevalla täsmennyksellä mahdollistetaan, että yhdistymisen jälkeen synty-

5 Asian valmistelu

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

Esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2008. Ehdotettua lakia sovellettaisiin ensimmäistä kertaa vuoden 2009 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 25 §:n 2 momentti, 29 §:n 1 momentti ja 30 §:n 1 momentti seuraavasti:

25 §

Uuden kunnan valtuusto

muutos on määrätty, asetettava järjestelytoimikunta.

Valtuutettujen toimikausi kestää kuntajaon muutoksen voimaantulosta kunnallisen vaalikauden loppuun. Uuden kunnan ja asianomaisten kuntien niin päättäessä myös laajentuvan kunnan valtuutetut ryhtyvät kuitenkin hoitamaan tointa siten kuin 30 §:ssä säädetään.

30 §

Uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Ensimmäisten uuden kunnan ja asianomaisten kuntien niin päättäessä myös laajentuvan kunnan valtuutettujen vaalien tuloksen vahvistamisen tai 25 §:n 3 momentissa tarkoitetun sopimuksen tekemisen jälkeen uuden valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan hallinnon järjestämiseksi.

29 §

Uuden kunnan järjestelytoimikunta

Uutta kuntaa ja asianomaisten kuntien niin päättäessä myös laajentuvaa kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 25 §:n 2 momentti, 29 §:n 1 momentti ja 30 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassaoleva laki

25 §

Uuden kunnan valtuusto

Valtuutettujen toimikausi kestää kuntajaon muutoksen voimaantulosta kunnallisen vaalikauden loppuun. Uuden kunnan valtuutetut ryhtyvät kuitenkin hoitamaan tointaan siten kuin 30 §:ssä säädetään.

29 §

Uuden kunnan järjestelytoimikunta

Uutta kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos on määrätty, asetettava järjestelytoimikunta.

30 §

Uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Ensimmäisten uuden kunnan valtuutettujen vaalien tuloksen vahvistamisen tai edellä 25 §:n 3 momentissa tarkoitetun sopimuksen te-

Ehdotus

25 §

Uuden kunnan valtuusto

Valtuutettujen toimikausi kestää kuntajaon muutoksen voimaantulosta kunnallisen vaalikauden loppuun. Uuden kunnan *ja asianomaisten kuntien* niin *päättyessä myös laajentuvan kunnan* valtuutetut ryhtyvät kuitenkin hoitamaan tointaan siten kuin 30 §:ssä säädetään.

29 §

Uuden kunnan järjestelytoimikunta

Uutta kuntaa *ja asianomaisten kuntien* niin *päättyessä myös laajentuvaa kuntaa* varten on kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos on määrätty, asetettava järjestelytoimikunta.

30 §

Uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Ensimmäisten uuden kunnan *ja asianomaisten kuntien* niin *päättyessä myös laajentuvan kunnan* valtuutettujen vaalien tulok-

kemisen jälkeen uuden valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan hallinnon järjestämiseksi.

sen vahvistamisen tai 25 §:n 3 momentissa tarkoitetun sopimuksen tekemisen jälkeen uuden valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan hallinnon järjestämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
